

Rapport de la Commission de révision permanente des programmes

CAP SUR LA PERFORMANCE

Juin 2015

VOLUME 1



Québec 

**Rapport de la Commission
de révision permanente des programmes**

CAP SUR LA PERFORMANCE

**LES FONDEMENTS D'UN ÉTAT PERFORMANT
ET LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉVISION
PERMANENTE DES PROGRAMMES**

Juin 2015

VOLUME 1

Cette publication a été réalisée par
la Commission de révision permanente des programmes.

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet de la commission
en vous adressant à son secrétariat ou en consultant son site Web.

Commission de révision permanente des programmes
700, rue St-Amable, 1^{er} étage, bureau 1.400
Québec (Québec) G1R 5E5

Téléphone : 418 643-0875, poste 5301
Télécopieur : 418 643-7157

revisiondesprogrammes@crpp.gouv.qc.ca
www.revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca

Deuxième rapport de la Commission de révision permanente
des programmes – Volume 1

Dépôt légal – Août 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-73795-7 (imprimé)
ISBN : 978-2-550-73796-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec – 2015

LETTRE DE TRANSMISSION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

Québec, le 12 juin 2015

Monsieur le Ministre,

Vous trouverez ci-joint le deuxième rapport de la Commission de révision permanente des programmes. Ce rapport rend compte des travaux effectués par la commission dans le cadre du mandat que vous lui avez confié et formule un certain nombre de recommandations et de propositions sur les différentes questions abordées.

Pour répondre aux attentes du gouvernement, la commission s'est appuyée sur un exercice inédit, soit la rencontre des équipes sous-ministérielles de tous les ministères. Cette démarche a permis de dégager un portrait de l'ensemble de l'action gouvernementale. Jumelée aux travaux des tables interministérielles, cette approche constitue la base de l'analyse et des réflexions de la commission.

Cette démarche a été enrichie par l'exploitation du dialogue social mené par le gouvernement, par les travaux internes effectués par le secrétariat de la commission ainsi que par un certain nombre d'études commandées à des experts.

Notre rapport est intitulé **Cap sur la performance**.

La commission dégage plusieurs constats, qui viennent confirmer l'urgence de mettre en place un mécanisme de révision permanente des programmes pour l'ensemble de l'appareil public québécois. Sur le plan des finances publiques, le Québec est confronté à des problèmes récurrents. Il faut récupérer une liberté de choix qui a été perdue et assurer la pérennité des services auxquels les citoyens tiennent, en adaptant l'État québécois aux défis actuels et futurs.

Dans son deuxième rapport, la commission aborde d'abord les fondements sur lesquels pourrait être bâti un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population. La commission définit ensuite le mécanisme de révision permanente des programmes qu'elle propose au gouvernement. La commission rend compte enfin des analyses effectuées concernant certains programmes gouvernementaux, pour lesquels elle recommande des pistes de révision.

Ce rapport est le fruit d'un travail documenté et rigoureux. Nous souhaitons qu'il contribue à faire en sorte que les générations actuelles et futures aient la possibilité de faire des choix, car elles aussi ont le droit à un avenir collectif prospère.

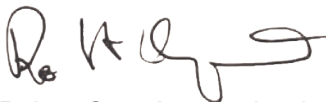
Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Lucienne Robillard, présidente



Michèle Bourget, commissaire



Robert Gagné, commissaire



Mireille Fillion, commissaire



Claude Montmarquette, commissaire

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission des membres de la Commission de révision permanente des programmes	I
Introduction	1
VOLUME 1 – LES FONDEMENTS D’UN ÉTAT PERFORMANT ET LA MISE EN PLACE D’UN MÉCANISME DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES.....	11
PREMIÈRE PARTIE – Pour un État performant, au service de l’intérêt commun et du bien-être de la population	13
1. La nécessité du changement.....	15
1.1 L’importance de l’État québécois	16
1.2 Un État soumis depuis plusieurs décennies à d’importantes pressions financières	18
1.3 Un retour fragile à l’équilibre budgétaire	29
1.4 Un changement déjà engagé dans les autres pays développés	36
2. Avoir la capacité de se remettre en cause : un État s’évaluant de façon continue et systématique	39
2.1 Les carences de la fonction d’évaluation des programmes au sein de l’État québécois	40
2.2 Le but : institutionnaliser une culture de révision des programmes dans l’administration publique.....	48
3. Instaurer une gestion axée sur la performance	51
3.1 La persistance au Québec d’un cadre de gestion traditionnel	52
3.2 La mise en place d’un cadre de gestion effectivement relié aux résultats	57
4. Mettre en place un gouvernement transparent, stratège et innovant.....	65
4.1 La transparence	66
4.2 Un État définissant de façon stratégique les modes de prestation des services.....	74
4.3 Un État innovant.....	80

5. Développer une vision commune et cohérente dans une organisation simplifiée.....	89
5.1 Une vision commune de l'État et une cohérence dans l'action.....	90
5.2 Des structures plus simples, plus compréhensibles et plus stables	95
5.3 Un guichet multiservice offrant un nombre significatif de prestations	101
5.4 Un système de services de soutien à l'organisation – ce que l'on appelle communément le <i>back office</i> – efficace et largement utilisé.....	107
5.5 Une présence efficace sur le territoire	113
Conclusion.....	117
 DEUXIÈME PARTIE – Le mécanisme de révision permanente des programmes ...	119
1. La démarche retenue	121
1.1 Les expériences hors Québec	122
1.2 Les rencontres ministérielles.....	126
1.3 Les tentatives de révision des dernières décennies au Québec	129
1.4 Les travaux de révision de la commission	132
2. Le résultat attendu du processus de révision	135
2.1 Le concept de « révision des programmes »	136
2.2 Les « produits livrables » d'un mécanisme de révision.....	139
3. Un mécanisme de révision intégré dans l'administration publique.....	141
3.1 Un leadership politique fort et soutenu, au plus haut niveau	142
3.2 La responsabilité de la révision confiée à une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor.....	146
3.3 Un processus en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires.....	148
3.4 Une démarche pleinement assumée par les ministères et les organismes.....	150
4. Une approche fondée sur une réelle compétence	153
4.1 Une unité de révision des programmes de haut calibre	154
4.2 Des connaissances solides dans les ministères et les organismes	157
5. Un processus bénéficiant de contributions indépendantes.....	159
5.1 Un comité d'experts indépendants.....	160
5.2 Une plate-forme de collaboration et de participation	162

6. Un mécanisme de révision transparent.....	165
7. Un cheminement structuré et continu	167
7.1 Le processus de révision des programmes	168
7.2 Un processus rejoignant les bonnes pratiques	169
8. Une proposition de planification des activités.....	171
8.1 Une planification à la fois ciblée et exhaustive	172
8.2 Le calendrier illustratif de révision des programmes	175
Conclusion	177
Annexe 1 : Le processus d'organisation et d'analyse des rencontres ministérielles.....	179
Annexe 2 : La liste des documents transmis à la commission par des associations et des regroupements	187

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Dépenses consolidées – Québec, autres provinces et gouvernement fédéral – 2013-2014	16
GRAPHIQUE 2	Dépenses consolidées par mission en 1997-1998	17
GRAPHIQUE 3	Dépenses consolidées par mission en 2013-2014	17
GRAPHIQUE 4	Évolution de la part des dépenses consolidées dans l'économie.....	18
GRAPHIQUE 5	Répartition de la croissance annuelle moyenne des dépenses entre 2003-2004 et 2013-2014	19
GRAPHIQUE 6	Évolution du solde budgétaire au Québec de 1971-1972 à 2014-2015	23
GRAPHIQUE 7	Dettes brute et dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2014.....	24
GRAPHIQUE 8	Service de la dette en proportion des dépenses consolidées – 2015-2016	26
GRAPHIQUE 9	Service de la dette par rapport à d'autres dépenses – 2015-2016.....	26
GRAPHIQUE 10	Fardeau fiscal au Québec et dans les autres provinces canadiennes – 2010	27
GRAPHIQUE 11	Fardeau fiscal au Québec, dans le G7 et dans certains pays de l'OCDE – 2012.....	28
GRAPHIQUE 12	Croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette – 2011-2012 à 2019-2020	29
GRAPHIQUE 13	Incidence de la démographie et des prix sur la croissance des dépenses entre 2013-2014 et 2023-2024	30
GRAPHIQUE 14	Évolution du nombre d'individus de 15 à 64 ans au Québec.....	33
GRAPHIQUE 15	Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités d'analyse de la pertinence des programmes.....	41
GRAPHIQUE 16	Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités d'évaluation et de révision des programmes.....	42
GRAPHIQUE 17	Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités de mesure de la performance des programmes.....	53
GRAPHIQUE 18	Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités de mesure de la pertinence, de la performance, de l'évaluation et de la révision des programmes.....	126

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Contribution des facteurs à la croissance économique du Québec, de l'Ontario et du Canada – 1982-2012	22
TABLEAU 2	Dette du gouvernement du Québec au 31 mars 2014.....	25
TABLEAU 3	Contribution des facteurs à la croissance économique du Québec.....	34
TABLEAU 4	Principaux services offerts aux citoyens par le guichet multiservice et par le portail gouvernemental au 11 mars 2015.....	103
TABLEAU 5	Principaux services offerts aux entreprises par le guichet multiservice et par le portail gouvernemental au 11 mars 2015.....	104
TABLEAU 6	Effectifs de la fonction publique par rapport à la population – Régions du Québec	113
TABLEAU 7	Évaluation du mécanisme proposé en fonction des bonnes pratiques.....	169
TABLEAU 8	Calendrier des rencontres des ministères.....	181
TABLEAU 9	Documents transmis à la commission par des associations et des regroupements.....	187

Liste des schémas

SCHÉMA 1	Les trois piliers du gouvernement ouvert	67
SCHÉMA 2	La révision des programmes.....	138
SCHÉMA 3	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Un leadership politique fort au plus haut niveau	145
SCHÉMA 4	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor	147
SCHÉMA 5	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Un processus en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires	149
SCHÉMA 6	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une démarche pleinement assumée par les ministères et par les organismes	151
SCHÉMA 7	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une unité de révision des programmes de haut calibre	156
SCHÉMA 8	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Un comité d'experts indépendants	161
SCHÉMA 9	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une plate-forme de collaboration et de participation.....	163
SCHÉMA 10	Le mécanisme de révision permanente des programmes – L'ajout de la population – Le modèle complet.....	166
SCHÉMA 11	Calendrier annuel de révision des programmes – An 1.....	176

INTRODUCTION

La Commission de révision permanente des programmes remet au gouvernement son deuxième rapport, au terme des travaux entamés au début de l'été 2014.

En novembre 2014, la commission avait déposé un premier rapport, consacré aux initiatives pouvant être prises pour contribuer à atteindre les cibles budgétaires pour l'exercice financier 2015-2016, telles que définies dans le budget 2014-2015¹. Ce rapport répondait à une demande précise du gouvernement, formulée dans le contexte du retour à l'équilibre budgétaire.

❑ Le rapport de la commission

Le deuxième rapport de la commission rend compte des analyses effectuées par la commission et des recommandations qui en résultent.

Le **volume 1** aborde deux sujets, soit :

- les fondements sur lesquels pourrait être bâti un **État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population**;
- l'un de ces fondements, soit la mise en place d'un **mécanisme de révision permanente des programmes**.

Le **volume 2** rend compte des analyses effectuées concernant **certains programmes gouvernementaux**, pour lesquels la commission a identifié **des pistes de révision**.

❑ Les études commandées ou effectuées par la commission

La commission a reproduit dans deux volumes les **études commandées ou effectuées par son secrétariat** pour alimenter ses réflexions.

- Le **volume 3** contient deux études comparatives réalisées, d'une part, par le secrétariat de la commission et, d'autre part, par l'École nationale d'administration publique, concernant les **expériences hors Québec en matière de révision des programmes**.
- Le **volume 4** est consacré à l'étude de la firme Deloitte réalisée dans le cadre des **travaux de la Table sur l'aide financière au développement économique**.

¹ *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, gouvernement du Québec, novembre 2014.

Le mandat de la Commission de révision permanente des programmes

La commission a pour mandat, « en collaboration avec les ministères et organismes, de contribuer activement à la mise en œuvre d'un mécanisme permanent de révision des programmes de ces ministères et organismes ayant comme objectifs de s'assurer :

- a) que les programmes répondent à un besoin prioritaire des citoyens et qu'ils relèvent de la mission de l'État;
- b) que les programmes sont administrés de manière efficace et efficiente et que la structure de gouvernance en place est appropriée;
- c) que le mode de financement des programmes est adéquat et cohérent avec la capacité de payer des citoyens;
- d) que les programmes sont soumis à un processus d'évaluation continue¹ ».

Le texte du décret précise que le mandat « consiste plus particulièrement à :

- a) recommander au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor la planification des travaux de révision, laquelle comprend notamment l'identification des programmes à examiner et la nature des travaux à réaliser dans le cadre des mandats d'examen;
- b) examiner les résultats des travaux réalisés ainsi que les opinions exprimées dans le cadre du dialogue social;
- c) formuler des recommandations au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor à l'égard des objectifs de révision visés;
- d) proposer une vision globale quant au repositionnement de l'État et la révision des programmes;
- e) effectuer toute autre tâche qui s'inscrit dans le prolongement du présent mandat identifié par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor² ».

Le budget 2014-2015 définit les cibles retenues par le gouvernement en matière de dépenses pour l'année 2015-2016 et le rôle joué par la commission pour les atteindre. Dans le budget, il est ainsi précisé que :

« la Commission sur la révision permanente des programmes, par son examen des programmes, appuiera le gouvernement dans l'identification de l'effort de 3,3 milliards de dollars qui devra être réalisé en 2015-2016 pour ramener la croissance des dépenses de programmes à la cible de 0,7 % prévue pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire³ ».

Dans une lettre datée du 4 novembre 2014⁴, le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor a demandé à la commission de « considérer la question des sociétés d'État » dans la poursuite de ses travaux.

1 Décret 491-2014, 11 juin 2014.

2 Ibid.

3 Ministère des Finances, *Budget 2014-2015 – Plan budgétaire*, juin 2014, p. A.56.

4 Lettre adressée à M^{me} Lucienne Robillard, présidente de la Commission de révision permanente des programmes, *Deuxième phase des travaux de la Commission de révision permanente des programmes*, 4 novembre 2014. La lettre est reproduite à l'annexe 3 du rapport de la commission de novembre 2014, *op. cit.*, p. 156.

❑ La démarche retenue

Pour remplir le mandat qui lui était confié, la commission s'est appuyée sur une démarche comprenant à la fois une approche ministérielle et interministérielle ainsi que sur l'exploitation du dialogue social mené par le gouvernement.

Cette démarche a été enrichie des travaux internes de la commission ainsi que d'un certain nombre d'études commandées à des experts.

■ L'approche ministérielle

À partir du mois d'août 2014, la commission a rencontré les équipes sous-ministérielles de tous les ministères, ces équipes comprenant dans certains cas les représentants d'organisations faisant partie de leur portefeuille².

Ces rencontres ont fait l'objet d'une préparation approfondie. Chaque rencontre a été précédée d'une réunion préparatoire avec le secrétariat de la commission. Un plan de présentation, formalisant les attentes de la commission, a alors été remis aux autorités du ministère. Une semaine avant chaque rencontre, le ministère était invité à transmettre à la commission les documents reliés au plan de présentation.

La rencontre elle-même s'est chaque fois déroulée en présence du sous-ministre en titre, assisté de membres de son comité de direction ou de la haute direction. Dans plusieurs cas, les dirigeants de certains organismes ont également participé à la rencontre.

Des informations complémentaires ont été demandées par la commission aux ministères, à la suite de la rencontre ministérielle. Les informations issues de ces rencontres ont été traitées à partir d'une méthodologie définie par le secrétariat de la commission.

■ Un état des lieux

L'approche ministérielle a permis à la commission de disposer d'un état des lieux inédit concernant la gestion des programmes, la structure des ministères, leur mode de fonctionnement, les défis qu'ils avaient à relever et, plus globalement, les besoins de changements à apporter à l'État québécois, dans chacun de ses domaines d'intervention.

Grâce à cette approche, les commissaires ont été en mesure d'établir un portrait de l'ensemble de l'action gouvernementale, en un temps relativement limité.

Les rencontres avec les ministères ont constitué la base de l'analyse et des réflexions de la commission, concernant la vision globale de l'État et la définition d'un mécanisme de révision permanente des programmes.

² Voir en annexe 1 le processus d'organisation et d'analyse des rencontres ministérielles.

■ L'approche interministérielle

En même temps que cette approche ministérielle, la commission s'est appuyée sur une approche interministérielle, afin d'examiner la cohérence des actions engagées par le gouvernement et d'identifier d'éventuels chevauchements lorsque plusieurs ministères et organismes interviennent de différentes façons auprès des mêmes clientèles.

Cinq tables ont été créées à cette fin :

- la Table sur l'aide financière au développement économique;
- la Table sur la présence internationale du Québec;
- la Table sur la culture;
- la Table sur l'aide aux municipalités;
- la Table sur l'emploi et la formation.

Chaque table était composée de représentants des différents ministères et organismes mobilisés par les enjeux correspondant au thème de la table, et placée sous la responsabilité d'un ou de deux ministères porteurs.

■ Les travaux des tables interministérielles

Sous la responsabilité du ou des ministères porteurs, les tables ont mis en place des groupes de travail mandatés pour explorer des pistes d'optimisation, dans des champs spécifiques.

Les tables interministérielles ont dressé le portrait des interventions gouvernementales dans leur champ d'intervention, avant de porter leur attention sur la cohérence de ces interventions et les chevauchements existants.

■ Les liens entre la commission et les tables interministérielles

La commission a rencontré chaque ministère responsable d'une table. Le ministère a présenté un portrait des actions réalisées par les différents ministères et organismes impliqués dans un secteur spécifique. Ce portrait a permis aux commissaires d'établir des constats et de définir des pistes à explorer pour la poursuite des travaux.

Le secrétariat de la commission était membre de chacune des tables. Il établissait le lien entre la table et la commission.

Les travaux résultant de l'approche interministérielle ont nourri les réflexions de la commission, particulièrement pour ce qui est de l'identification des fondements sur lesquels pourrait être bâti un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population, comme pour ce qui concerne la révision des programmes.

■ La contribution du dialogue social mené par le gouvernement

La commission a reçu les résultats du dialogue social mené par le gouvernement.

Le dialogue social a été mené sous la responsabilité directe du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes.

■ La tribune Web « Exprimez-vous! »

La tribune Web « Exprimez-vous! », accessible sur le site Web de la commission, a permis à la population de formuler des commentaires ou opinions. En date du 28 mai 2015, plus de 9 000 commentaires ont été reçus.

■ Des documents

Des documents ont été transmis à la commission par des citoyens, des associations et des regroupements. Un total de 72 documents, pour lesquels une autorisation de diffusion a été obtenue, sont disponibles sur le site Web de la commission et peuvent être consultés en tout temps³.

■ Des rencontres

Des rencontres ont été tenues par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor avec les grandes associations patronales et syndicales, les représentants des jeunes ainsi qu'avec les tables de partenaires gouvernementaux, en présence de la présidente de la commission.

- Du côté patronal, des rencontres ont eu lieu avec le Conseil du patronat du Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Manufacturiers et exportateurs du Québec.
- Du côté syndical, des rencontres ont été organisées avec des représentants de la Confédération des syndicats nationaux, de la Centrale des syndicats du Québec, de la Centrale des syndicats démocratiques et de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, ainsi qu'avec deux syndicats regroupant des employés de la fonction publique du Québec, le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec.
- Des rencontres ont été tenues avec les représentants des gestionnaires de la fonction publique, de l'Alliance des cadres de l'État et de l'Institut de l'administration publique du Québec.
- Des rencontres ont été effectuées avec les représentants des jeunes, Force Jeunesse, le Forum des jeunes de la fonction publique, le Regroupement des jeunes chambres de commerce du Québec et la Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec.
- Enfin, tous les ministères ont été invités à rencontrer leurs partenaires pour entendre leurs positions, leurs réflexions et leurs suggestions sur la révision permanente des programmes.

L'ensemble des commentaires reçus ont été traités et analysés par le secrétariat de la commission, pour être intégrés aux réflexions et aux discussions ayant conduit à l'élaboration du présent rapport.

³ À l'adresse suivante : <http://www.revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/commission/documents/>. La liste des documents est aussi disponible à l'annexe 2.

La tribune Web « Exprimez-vous ! »

La liste suivante résume certains commentaires représentatifs reçus par la commission sur cinq thèmes parmi les plus abordés sur la tribune « Exprimez-vous ! ».

Administration publique, gouvernement et élus

- Revoir les structures administratives pour éviter de réduire les services directs à la population.
- Se comparer à d'autres instances gouvernementales au regard de la taille et de la performance de l'administration publique.
- Privatiser certains services.
- Revoir les salaires, les bénéfices et les avantages sociaux des élus, des hauts fonctionnaires et des employés de l'État pour réduire les dépenses publiques.

Finances publiques

- Réduire le nombre de structures administratives (ministères, organismes, sociétés d'État).
- Réduire les allocations de dépenses des élus et des employés de l'État.
- Abolir le principe des budgets périmés en fin d'année entraînant des dépenses inutiles pour encourager la saine gestion des enveloppes budgétaires en fonction des besoins.

Sociétés d'État et organismes

- Abolir certaines structures qualifiées de non essentielles dans le contexte budgétaire actuel, tout en préservant les services jugés comme étant prioritaires par les participants.
- Remettre en question l'existence de certaines organisations au regard de dédoublements de services offerts tant par le gouvernement fédéral que par le gouvernement provincial, dont Revenu Québec.
- Privatiser certaines structures, notamment la Société des alcools du Québec, non seulement pour une meilleure performance, mais aussi pour dégager des revenus supplémentaires par l'entremise de taxes à la consommation.

La tribune Web « Exprimez-vous ! » (suite)

Éducation

- Évaluer la possibilité de réduire le nombre de commissions scolaires ou de les fusionner.
- Remettre en question la tenue d'élections scolaires.
- Utiliser les sommes actuellement investies pour financer les écoles privées dans l'amélioration du système public.
- Adopter le principe de l'utilisateur-payeur et faire en sorte que les parents qui optent pour le privé assument financièrement ce choix.
- Évaluer rigoureusement les impacts d'une réduction ou d'une élimination du financement des écoles privées, notamment au regard des coûts pour le système public, de la capacité d'accueil et de la qualité des services.

Santé

- Examiner les avantages du transfert de services vers le secteur privé.
- Mieux contrôler le coût des médicaments.
- Éliminer la lourdeur administrative des Agences de santé et des services sociaux.
- Privilégier les services directs aux patients.
- Miser sur le ticket modérateur pour mieux faire comprendre la valeur des services reçus et éviter les visites non urgentes ou non pertinentes.
- S'assurer de ne pas remettre en cause le principe d'universalité garantissant l'accès aux services aux personnes plus vulnérables.

Note : Les faits saillants sont disponibles sur le site Web de la commission à l'adresse <https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/dialogue-social/documentation/>.

■ Les travaux de la commission

La commission a procédé directement à un certain nombre d'analyses et de travaux, en s'appuyant à cette fin sur son secrétariat.

À la demande de la commission, le secrétariat a ainsi fait porter son effort dans trois directions.

- Le secrétariat de la commission a assuré la base même des travaux, en développant la méthodologie utilisée, en prenant connaissance de la documentation transmise, en organisant les rencontres avec les ministères et en traitant les informations découlant de ces rencontres.
- Le secrétariat a coordonné l'approche interministérielle et le déroulement des études commandées. Le secrétariat de la commission a également été impliqué dans la coordination du dialogue social mené par le gouvernement.
- Le secrétariat a réalisé des analyses approfondies sur certains sujets spécifiques, en collaboration avec les ministères et organismes concernés.

La commission a aussi pu compter sur le soutien du ministère des Finances du Québec.

■ **Les études commandées par la commission**

La commission a commandé deux études pour alimenter ses réflexions. Ces deux études sont reproduites en intégralité dans les volumes 3 et 4 du rapport.

■ **La révision des programmes hors Québec**

Pour appuyer ses travaux concernant le mécanisme de révision permanente des programmes, la commission a voulu connaître les façons de faire et les bonnes pratiques en cours dans d'autres administrations publiques au Canada et ailleurs dans le monde.

■ ***L'étude de l'École nationale d'administration publique***

Le secrétariat de la commission a confié à l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique la réalisation d'une étude comparative portant sur l'évaluation de programmes gouvernementaux dans plusieurs administrations de l'OCDE.

■ ***L'étude du secrétariat de la commission***

Pour sa part, le secrétariat de la commission a examiné les expériences de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick, de même que celles du gouvernement fédéral.

■ **Les aspects couverts**

Les aspects couverts par ces études sont :

- les rôles et responsabilités des principaux acteurs concernés;
- le champ d'application;
- les critères et l'information nécessaire pour réaliser les évaluations;
- la reddition de comptes, la consultation;
- les facteurs de succès et les obstacles rencontrés.

Les meilleures pratiques mises en lumière par ces deux études ont été prises en compte par la commission pour élaborer sa proposition de mécanisme adopté au contexte québécois.

■ **L'intervention de l'État québécois en matière de développement économique**

Dans le cadre des travaux de la Table sur l'aide financière au développement économique, la commission a confié à la firme Deloitte le mandat de contribuer aux réflexions de la table sur l'organisation et sur la nature de l'intervention de l'État québécois en matière de développement économique ainsi que sur les avenues possibles pour en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Deloitte avait le mandat de dresser un portrait de l'intervention du gouvernement du Québec en matière de développement économique, de proposer un cadre méthodologique et d'élaborer des scénarios de révision visant une plus grande efficacité de l'intervention gouvernementale dans ce domaine spécifique.

VOLUME 1 – LES FONDEMENTS D'UN ÉTAT PERFORMANT ET LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

■ Bâtir une vision globale

Au-delà du retour à l'équilibre budgétaire, la révision des programmes et le caractère permanent que le gouvernement entend lui conférer doivent découler d'une vision globale des modes d'intervention de l'État et de la nature des services qu'il doit assurer aux citoyens.

Il revient au gouvernement de définir une telle vision. Dans le cadre du mandat qui lui était confié, la commission a réfléchi aux principaux points sur lesquels cette vision pourrait être fondée.

■ Mettre en place un processus de révision permanente des programmes

Cette vision s'appuie d'abord sur la capacité de se remettre en cause, c'est-à-dire de s'évaluer de façon continue et systématique.

La mise en place d'un processus de révision permanente des programmes ne vise rien d'autre : la commission a réfléchi au mécanisme que le gouvernement devrait retenir pour faire en sorte que la révision des programmes soit institutionnalisée au sein de l'État québécois, permettant une remise en cause régulière et approfondie dont les citoyens devraient sortir gagnants.

□ Deux séries d'analyses et de réflexions

Le **volume 1** du deuxième rapport de la commission rend compte de ces deux séries d'analyses et de réflexions.

- La **première partie** présente les fondements sur lesquels pourrait être bâti **un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population**.
- La **deuxième partie** est entièrement consacrée à l'un de ces fondements, soit la mise en place d'un **mécanisme de révision permanente des programmes**.

Ce volume comprend de plus :

- en **annexe 1**, le processus d'organisation et d'analyse des rencontres ministérielles;
- en **annexe 2**, la liste des documents transmis à la commission par des citoyens, des associations et des regroupements.

PREMIÈRE PARTIE – POUR UN ÉTAT PERFORMANT, AU SERVICE DE L'INTÉRÊT COMMUN ET DU BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

L'État joue un rôle crucial dans le bon fonctionnement et l'épanouissement de la société québécoise.

Dans le mandat qu'il lui a confié, le gouvernement a demandé à la commission de réfléchir au « repositionnement » de cet État. Pour la commission, cela veut dire que l'exercice de révision permanente des programmes serait désincarné et sans signification s'il ne s'intégrait pas dans une vision globale des modes d'intervention de l'État et de la nature des services qu'il doit assurer aux citoyens.

Afin de contribuer à bâtir une telle vision, la commission a voulu identifier les principaux points sur lesquels cette vision pourrait être fondée – des points constituant autant de conditions de succès pour réaliser les changements proposés.

☐ Les conditions de succès, afin de réaliser un changement nécessaire

Les Québécois méritent un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

- Pour atteindre ce but, il faut d'abord être convaincu de la nécessité du changement. Les pressions auxquelles l'État québécois est soumis forcent à un tel changement. Plusieurs constats dressés par la commission en confirment la nécessité.
- La première condition à un changement réussi est la capacité de se remettre en cause. L'État sera au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population s'il est en mesure de s'évaluer de façon continue et systématique, ce qui suppose un processus de révision permanente des programmes.
- Une deuxième condition de succès a trait au mode de gestion des ministères comme des organismes, qu'il faut axer sur la performance.
- Troisième condition de succès, la mise en place d'un gouvernement transparent, stratégique et innovant, permettrait de stimuler la performance et de l'améliorer.
- La quatrième condition de succès identifiée par la commission vise l'organisation de l'État, que l'on doit impérativement simplifier et rendre plus cohérente.

Pour être remplies, ces quatre conditions imposeront des transformations importantes aux façons de fonctionner de l'État québécois. La commission est convaincue que l'État en sortira plus apte à répondre aux besoins et aux aspirations de tous les citoyens.

1. LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT

Afin d'illustrer et d'expliquer la nécessité du changement à laquelle tous les Québécois sont confrontés, la commission a choisi de souligner certaines réalités.

- En premier lieu, il importe de mesurer l'importance de l'État québécois dans notre société.
- En deuxième lieu, cet État est soumis depuis plusieurs décennies à d'importantes pressions financières.
- En troisième lieu, des efforts importants sont consentis pour rétablir l'équilibre budgétaire, mais on doit constater que le prochain rétablissement des équilibres financiers restera fragile.
- En quatrième lieu enfin, le Québec n'est pas la seule juridiction à être confrontée à des défis de cette nature. Pour les relever, des changements ont été engagés et réalisés, avec succès, dans plusieurs pays développés.

1.1 L'importance de l'État québécois

L'État québécois actuel est relativement récent. Directement issu de la Révolution tranquille, il a constitué l'outil principal utilisé pour moderniser la société québécoise sur les plans économique, social et culturel.

Depuis le début des années 1960, l'État québécois joue ainsi un rôle central en matière de développement de l'ensemble de la société québécoise, finançant une gamme importante de services dans les domaines de la compétence du Québec, et contribuant de façon significative à la redistribution des revenus au moyen de la politique fiscale et des transferts versés.

❑ L'État québécois en quelques chiffres

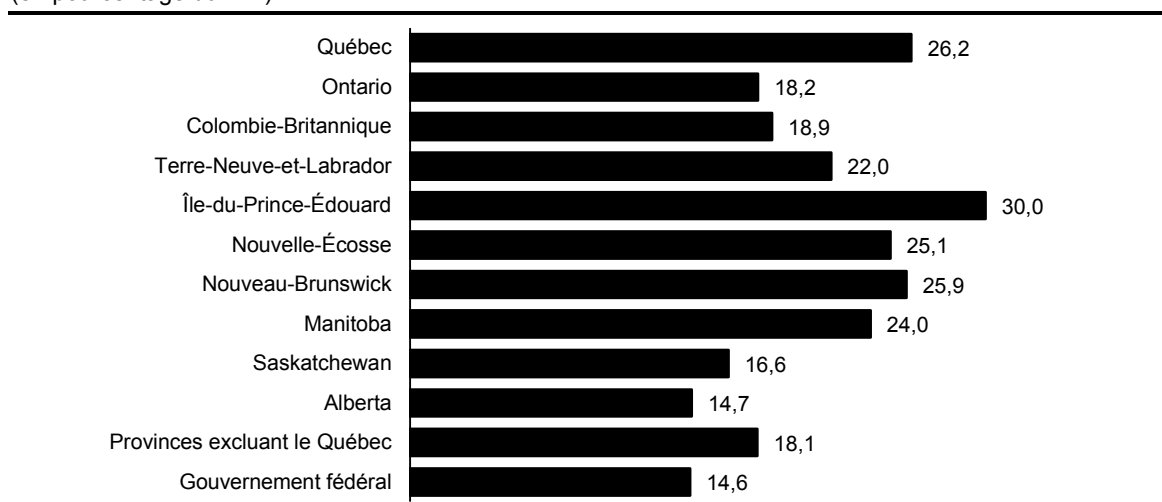
On peut illustrer le poids de l'État québécois en quelques chiffres.

En 2013-2014, les dépenses consolidées du gouvernement du Québec représentaient 26,2 % du PIB québécois, comparativement à 18,2 % du PIB en Ontario et à 18,9 % du PIB en Colombie-Britannique.

En mars 2015, le gouvernement comptait près de 600 000 salariés⁴, soit environ 15 % de l'ensemble des emplois du Québec⁵.

GRAPHIQUE 1

Dépenses consolidées – Québec, autres provinces et gouvernement fédéral – 2013-2014 (en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances du Québec.

⁴ Secrétariat du Conseil du trésor, *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs* - « Un premier dénombrement et un contrôle qui fonctionne » – Martin Coiteux, [Communiqué], 4 juin 2015.

⁵ Institut de la statistique du Québec, *Principaux indicateurs économiques désaisonnalisés* – Québec, 26 juin 2015.

❑ Une part croissante des dépenses consacrée à la santé

Les dépenses consolidées de l'État québécois se répartissent entre les dépenses de programmes, classées selon cinq grandes missions, et le service de la dette.

À elles seules, la santé et les services sociaux ainsi que l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche, la culture et l'immigration représentent près de 60 % des dépenses consolidées totales.

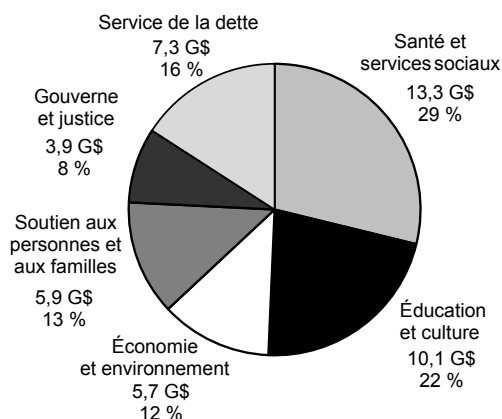
■ 30 % d'augmentation en 16 ans

En 16 ans, de 1997-1998 à 2013-2014, la part des dépenses consacrées à la mission Santé et services sociaux dans l'ensemble des dépenses consolidées a augmenté de plus de 30 %, soit de 9 points de pourcentage. En excluant le service de la dette, la part des dépenses consacrées à la mission Santé et services sociaux est passée de 34 % à 42 %, soit une augmentation de près de 24 % ou un accroissement de 8 points de pourcentage.

Cette augmentation s'est effectuée au détriment de plusieurs autres missions de l'État – soit les missions Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et justice, dont la part totale dans les dépenses consolidées est passée au cours de la période de 21 % à 17 %.

GRAPHIQUE 2

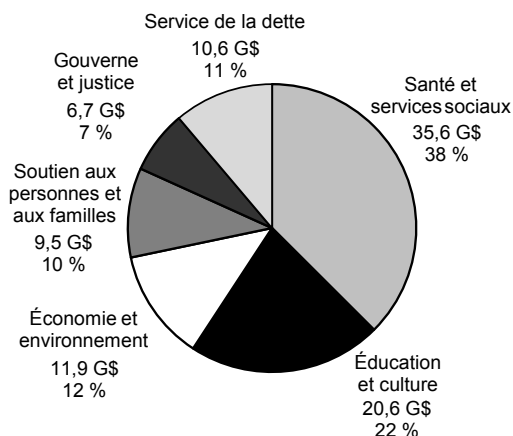
Dépenses consolidées par mission en 1997-1998



Source : Ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 3

Dépenses consolidées par mission en 2013-2014



Source : Ministère des Finances du Québec.

1.2 Un État soumis depuis plusieurs décennies à d'importantes pressions financières

L'État québécois est soumis depuis plusieurs décennies à d'importantes pressions financières, en raison du déséquilibre entre la croissance des dépenses et la croissance des revenus. Ce déséquilibre se traduit par un endettement croissant.

❑ Les dépenses : une croissance continue

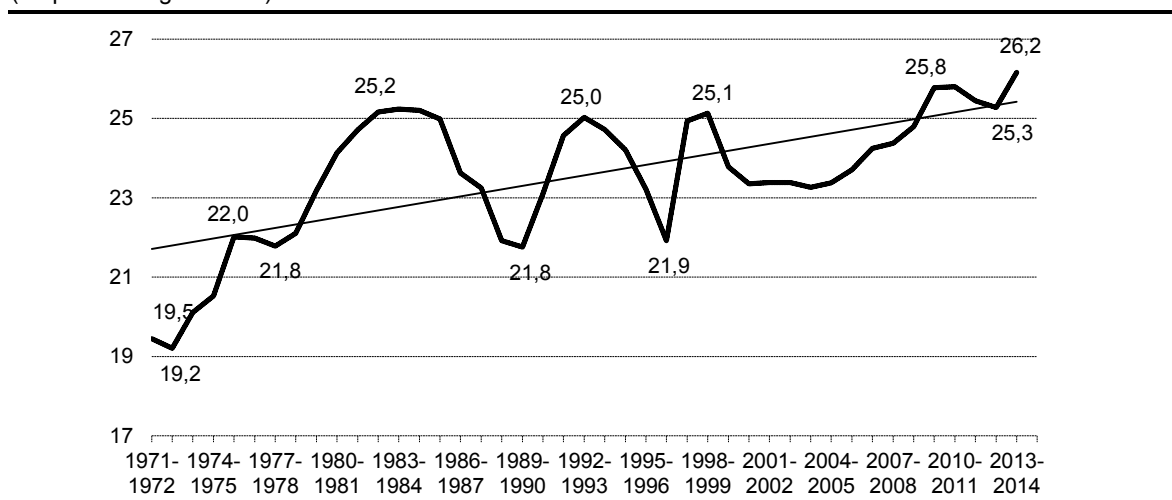
On constate que depuis le début des années 1970, la croissance de l'État québécois n'a jamais vraiment cessé, avec cependant d'importantes variations imputables aux périodes de récession économique.

En 1971-1972, les dépenses consolidées représentaient 19,5 % du PIB du Québec. Cette part a atteint un premier sommet en 1981-1982, les dépenses atteignant alors 25,2 % du PIB.

La part des dépenses consolidées dans le PIB du Québec a atteint un nouveau sommet en 2013-2014, cette part représentant alors 26,2 % de l'économie.

GRAPHIQUE 4

Évolution de la part des dépenses consolidées dans l'économie (en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Plus du tiers de la croissance des dépenses s'explique par l'amélioration et la bonification des services

Le ministère des Finances a procédé à une analyse précise de l'augmentation des dépenses entre 2003-2004 et 2013-2014.

On constate que les dépenses de l'État québécois ont augmenté dans les portefeuilles correspondant aux principaux domaines d'intervention de l'État.

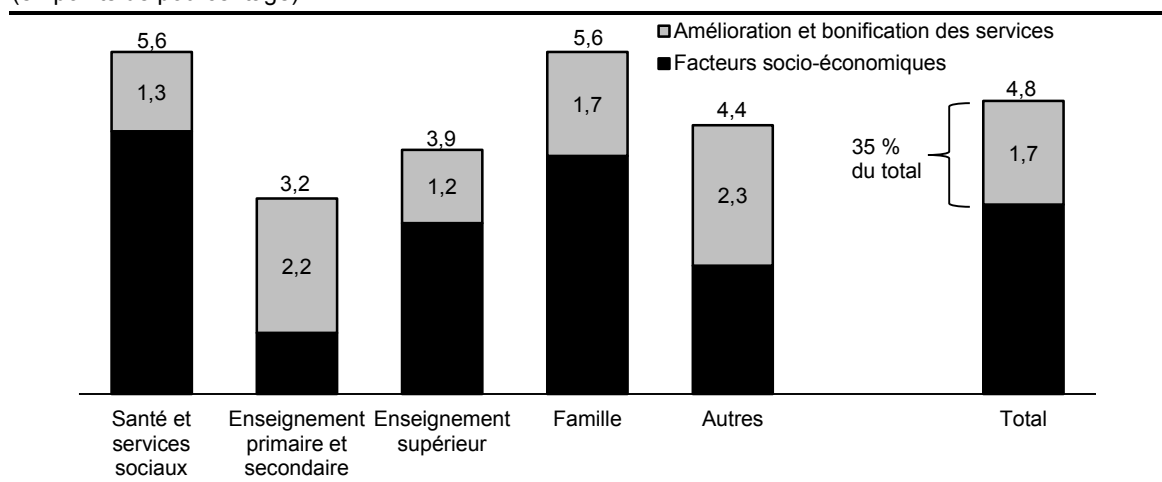
Au total, les dépenses ont crû de 4,8 % par année sur la période.

Les facteurs socio-économiques – soit la démographie et l'évolution des prix des services publics – n'expliquent que les deux tiers (65 %) de cette croissance. Ces facteurs sont souvent identifiés sous le terme de « coûts de service ». Environ le tiers (35 %) de la croissance est imputable à l'amélioration et à la bonification des services⁶, qui comprennent notamment l'amélioration directe de certains services, la variation des modes de prestation, ainsi que la variation des coûts de plusieurs services en lien avec leur amélioration et leur bonification⁷.

GRAPHIQUE 5

Répartition de la croissance annuelle moyenne des dépenses entre 2003-2004 et 2013-2014

(en points de pourcentage)



Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

⁶ Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2015 – Le défi des finances publiques du Québec*, juin 2014.

⁷ La bonification des services fait référence à l'instauration de nouveaux services ou à un élargissement de la couverture de services existants. L'amélioration des services est définie comme l'augmentation des ressources affectées à un service donné.

■ Les dépenses en santé et en services sociaux

Les dépenses en santé et en services sociaux ont augmenté annuellement de 5,6 % en moyenne entre 2003-2004 et 2013-2014.

■ L'amélioration et la bonification des services

L'amélioration et la bonification des services ont contribué pour environ le quart de la croissance des dépenses en santé sur la période, soit 1,3 point de pourcentage en moyenne annuellement.

Le nombre de médecins par habitant a augmenté de 14 % entre 2003 et 2012, le coût de prestation des soins s'est accru en raison de l'influence des progrès technologiques sur la pratique médicale, et la couverture du régime public d'assurance maladie a été étendue à de nouveaux services, soit notamment la procréation assistée en 2010 et les traitements relatifs à la dégénérescence maculaire en 2011.

Les hausses salariales des médecins supérieures aux augmentations octroyées à tous les fonctionnaires ont été considérées comme des dépenses visant l'amélioration et la bonification des services, puisque leur objectif était d'encourager la prise en charge de patients additionnels.

■ Les facteurs socio-économiques

Un peu plus des trois quarts de la hausse des dépenses en santé et en services sociaux s'expliquent par des facteurs socio-économiques, soit le vieillissement de la population, la croissance de la population et l'évolution des prix des services publics – y compris les augmentations de base des salaires des médecins, soit celles octroyées à tous les fonctionnaires.

■ L'enseignement primaire et secondaire

Dans le cas de l'enseignement primaire et secondaire, la croissance annuelle moyenne des dépenses a été de 3,2 % entre 2003-2004 et 2013-2014. La bonification des services explique un peu plus des deux tiers de cette croissance, soit 2,2 points de pourcentage annuellement. Il s'agit du secteur pour lequel l'amélioration et la bonification des services ont représenté la plus forte proportion de la croissance annuelle moyenne des dépenses.

Le nombre d'élèves par classe a été abaissé dans les écoles primaires et secondaires, particulièrement dans les milieux défavorisés, et des personnes-ressources ont été ajoutées à partir de 2006-2007 pour soutenir les élèves à risque, les élèves handicapés et les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

Les facteurs socio-économiques ont compté pour moins d'un tiers dans la croissance des dépenses. La hausse des prix des services publics a été en partie compensée par la baisse de la population des 5 à 16 ans.

■ L'enseignement supérieur

Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, la bonification des services représente 30 % de la croissance des dépenses, soit 1,2 point de pourcentage.

Au cours de la période, la couverture des services d'enseignement supérieur s'est élargie, avec notamment le soutien apporté à la formation continue et l'offre de nouveaux programmes sur l'ensemble du territoire.

Les facteurs socio-économiques – augmentation du prix des services publics et croissance du nombre d'adultes de 17 à 24 ans – ont représenté un peu plus des deux tiers de la hausse totale des dépenses, soit 2,8 points de pourcentage.

■ Les services à la famille

Les dépenses pour les services à la famille ont augmenté de 5,6 % par an en moyenne, soit au même rythme que les dépenses consacrées à la santé et aux services sociaux.

La bonification des services explique près du tiers de cette augmentation, soit 1,7 point de pourcentage. Cette évolution est due essentiellement à la croissance du nombre de places en services de garde subventionnés.

Les facteurs socio-économiques ont représenté 70 % de l'augmentation des dépenses, soit 3,9 points de pourcentage. Il s'agit de l'augmentation de la population des moins de 5 ans et de la hausse des prix des services publics.

❑ **Les revenus : une croissance de la richesse plus faible qu'en Ontario et que dans l'ensemble du Canada**

Pour financer ces dépenses, l'État québécois ne peut compter sur des revenus analogues aux revenus dont bénéficient l'Ontario et l'ensemble du Canada.

Sur une période de 30 ans, entre 1982 et 2012, la croissance moyenne du PIB réel s'est établie à 2,0 % par an au Québec, comparativement à 2,6 % en Ontario et à 2,4 % dans l'ensemble du Canada.

Cette différence de croissance a un impact considérable en matière de revenus. Avec la même croissance économique que l'Ontario, le Québec aurait bénéficié au terme de la période analysée d'un PIB de 22,4 % plus élevé, soit d'une création de richesse additionnelle de 79,9 milliards de dollars.

■ **Une démographie moins dynamique, une productivité du travail augmentant moins vite**

Cette différence de croissance s'explique à la fois par une démographie moins dynamique et par une productivité du travail augmentant moins rapidement.

L'augmentation moyenne du bassin de travailleurs potentiels – c'est-à-dire de la population âgée de 15 à 64 ans – s'est établie à 0,6 % par an au Québec, comparativement à 1,4 % en Ontario et à 1,1 % dans l'ensemble du Canada.

La productivité s'est accrue en moyenne de 0,8 % par an au Québec, comparativement à 1,2 % par an en Ontario et à 1,0 % dans l'ensemble du Canada.

■ **Une forte hausse du taux d'emploi**

L'impact sur la croissance économique a été en partie compensé par une forte hausse du taux d'emploi, c'est-à-dire du nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans. Le taux d'emploi a augmenté en moyenne de 0,6 % par an au Québec, comparativement à 0,1 % en Ontario et à 0,3 % dans l'ensemble du Canada.

TABEAU 1

Contribution des facteurs à la croissance économique du Québec, de l'Ontario et du Canada – 1982-2012

(variation annuelle moyenne en points de pourcentage)

	Québec	Ontario	Canada
PIB réel	2,0	2,6	2,4
Facteurs de croissance			
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	1,4	1,1
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	0,1	0,3
Productivité du travail ⁽³⁾	0,8	1,2	1,0
Inflation	2,8	2,7	2,8
PIB nominal	4,8	5,4	5,3

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

Sources : Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

❑ Des déficits récurrents depuis plus de 45 ans

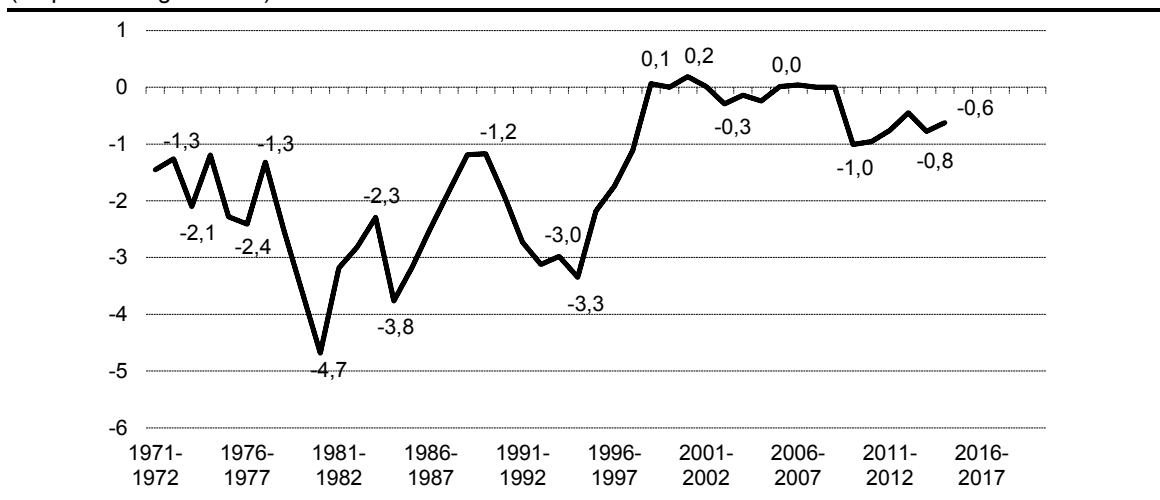
La croissance rapide des dépenses et l'augmentation plus limitée des revenus ont conduit le Québec à accumuler des déficits récurrents depuis plus de 45 ans.

Le gouvernement a enregistré son premier déficit en 1960-1961, un déficit atteignant alors 109 millions de dollars⁸. Depuis 1971-1972, le Québec a connu des déficits budgétaires pour 36 des 44 exercices financiers.

En 1981-1982, 1990-1993 et 2009-2010, les récessions ont entraîné une dégradation marquée de la situation budgétaire. Les efforts consentis au cours des années suivantes ont permis de rétablir les équilibres financiers – le rétablissement ne permettant cependant pas de dégager de véritables surplus.

GRAPHIQUE 6

Évolution du solde budgétaire au Québec de 1971-1972 à 2014-2015 (en pourcentage du PIB)



Note : Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Source : Ministère des Finances du Québec.

⁸ Guy Lachapelle, Luc Bernier et Pierre P. Tremblay, *Le processus budgétaire au Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1999.

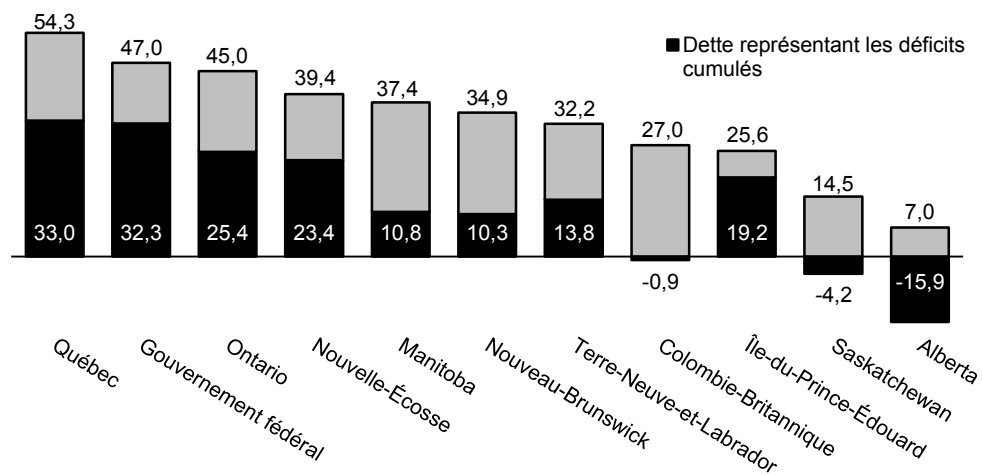
❑ Un niveau d'endettement élevé

La succession presque continue de déficits budgétaires explique le niveau d'endettement du Québec.

Au 31 mars 2014, la dette représentait 54,3 % du PIB, pour ce qui est de la dette brute, et 33,0 % du PIB, dans le cas de la dette représentant les déficits cumulés, ce qui faisait du Québec la province la plus endettée du Canada.

GRAPHIQUE 7

Dette brute et dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2014 (en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Dettes du Québec : deux principaux concepts

Au cours des dernières années, la dette du gouvernement a pris une importance grandissante dans les discussions sur les finances publiques. Les citoyens sont préoccupés par le niveau de la dette et par son évolution.

Plusieurs concepts de dette sont utilisés par les gouvernements au Canada pour mesurer l'endettement. Chaque concept a sa raison d'être. Le gouvernement du Québec utilise principalement les deux concepts suivants :

- la dette représentant les déficits cumulés;
- la dette brute.

La dette représentant les déficits cumulés

La dette représentant les déficits cumulés est définie comme la différence entre les passifs du gouvernement et l'ensemble de ses actifs. Elle correspond à la somme des déficits et excédents budgétaires accumulés dans le passé par le gouvernement du Québec, ajustée des redressements comptables.

Cette dette correspond à la « mauvaise dette » du gouvernement, soit la dette qui ne correspond à aucun actif financier ou non financier. On dit souvent que c'est la dette qui a servi à financer des « dépenses d'épicerie ».

Au 31 mars 2015, la dette représentant les déficits cumulés s'établissait à 124 786 millions de dollars, ce qui équivaut à 33,2 % du PIB.

La dette brute

La dette brute représente la somme de la dette émise sur les marchés financiers et des passifs nets du gouvernement à l'égard des régimes de retraite et des avantages sociaux futurs de ses employés, dont on soustrait le solde du Fonds des générations. La dette brute ne tient pas compte des actifs du gouvernement (immobilisations, placements, etc.).

On qualifie généralement la portion de la dette brute non liée aux déficits cumulés de « bonne dette » puisqu'il s'agit d'une dette émise pour l'acquisition d'un actif.

Au 31 mars 2014, la dette brute s'établissait à 197 098 millions de dollars, ce qui équivaut à 54,3 % du PIB.

TABLEAU 2

Dettes du gouvernement du Québec au 31 mars 2014

	En M\$	En % du PIB
Dettes brute	197 098	54,3
Moins :		
- Actifs financiers, nets des autres éléments de passif	-15 837	
- Actifs non financiers	-61 372	
Dettes représentant les déficits cumulés	119 889	33,0

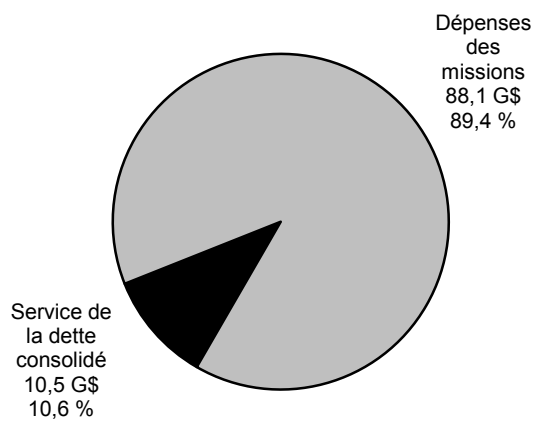
■ Près de 11 % des dépenses consacrées au service de la dette

Cet endettement limite la capacité du Québec de financer les services publics.

En 2015-2016, le service de la dette représentera 10,5 milliards de dollars, soit 10,6 % des dépenses consolidées. Ce montant est supérieur aux dépenses consacrées au soutien aux personnes et à la famille, qui s'élèveront à 9,3 milliards de dollars. Il est équivalent à près des deux tiers (63 %) des dépenses de tous les ministères, excluant la Santé et l'Éducation.

GRAPHIQUE 8

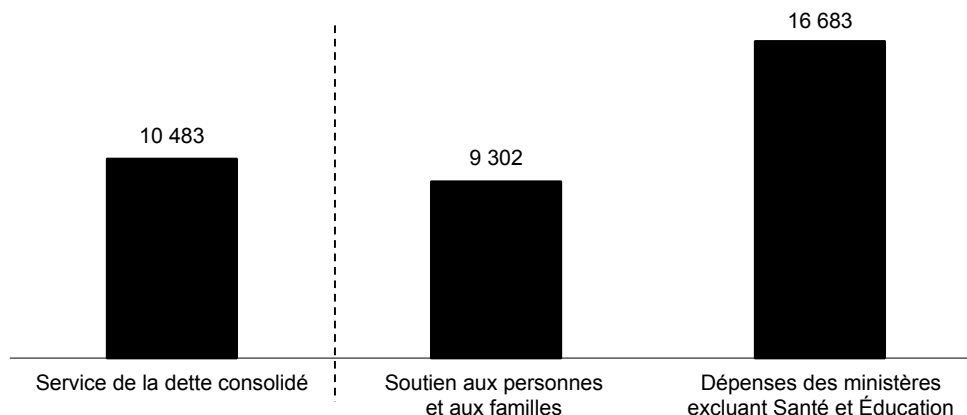
Service de la dette en proportion des dépenses consolidées – 2015-2016 (en milliards de dollars et en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 9

Service de la dette par rapport à d'autres dépenses – 2015-2016 (en millions de dollars)



Sources : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2015-2016 – Le Plan économique du Québec*, mars 2015, et Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2015-2016*, mars 2015.

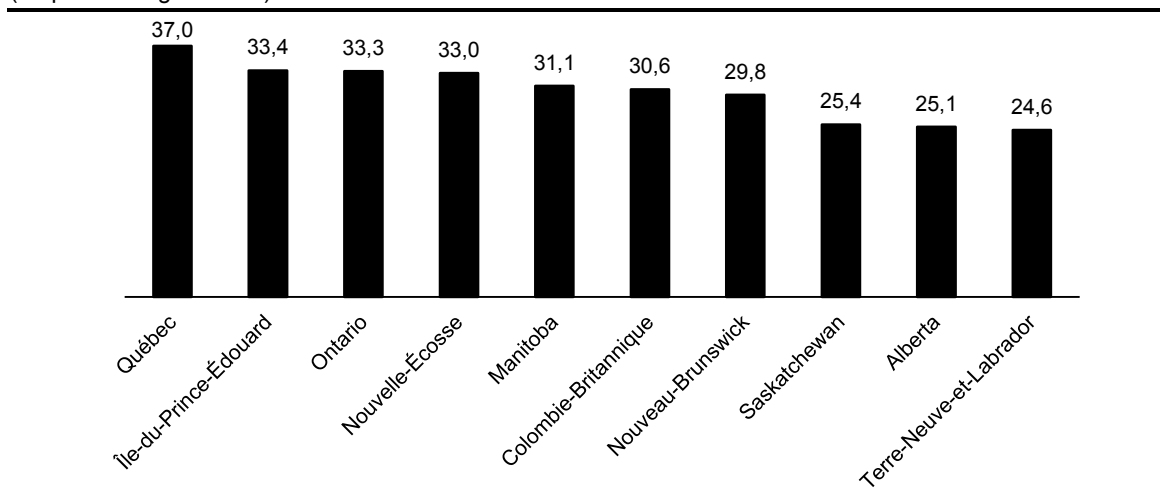
❑ Une pression fiscale lourde

Le déséquilibre récurrent des finances publiques a une autre conséquence.

Pour financer les services publics et assurer ses différentes missions, le gouvernement a défini une fiscalité qui contribue à soumettre les Québécois à une pression fiscale élevée. En 2010, la pression fiscale totale, incluant la fiscalité de l'ensemble des administrations publiques, représentait 37,0 % du PIB au Québec. Il s'agissait du taux le plus haut observé dans l'ensemble du Canada⁹.

GRAPHIQUE 10

Fardeau fiscal au Québec et dans les autres provinces canadiennes – 2010 (en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances du Québec.

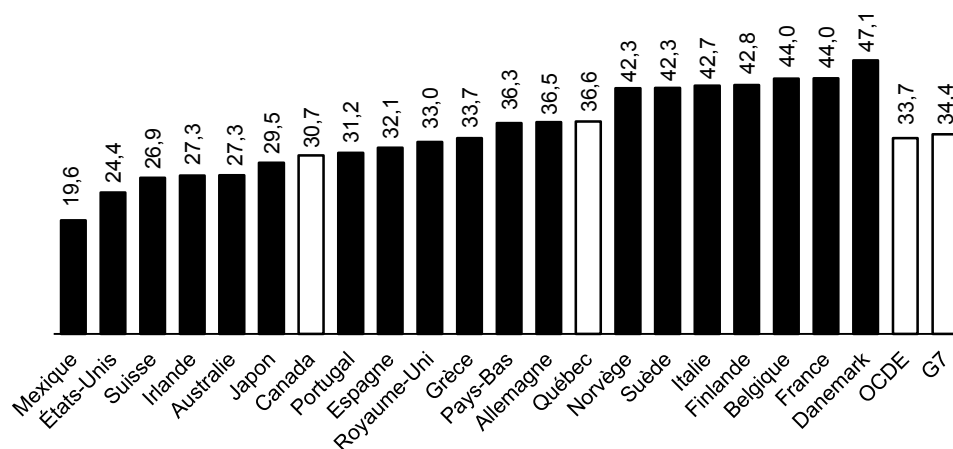
⁹ *Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise – Se tourner vers l'avenir du Québec – Volume 3 : Un état de la situation*, mars 2015, p. 42.

Si l'on compare cette pression fiscale par rapport aux pays de l'OCDE, on constate qu'en 2012, le poids de la fiscalité du Québec était supérieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE et des pays du G7¹⁰.

L'écart avec les États-Unis était particulièrement important, puisque la pression fiscale n'y était que de 24,4 %. Tous les pays ayant un fardeau fiscal supérieur à celui du Québec sont des pays européens.

GRAPHIQUE 11

Fardeau fiscal au Québec, dans le G7 et dans certains pays de l'OCDE – 2012
(en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances du Québec.

¹⁰ *Ibid.*, p. 40.

1.3 Un retour fragile à l'équilibre budgétaire

Pour réduire ces pressions financières, le gouvernement a engagé au cours des dernières années un important effort de contrôle des dépenses.

❑ Une réduction significative de la croissance des dépenses

Selon les prévisions budgétaires rendues publiques dans le budget 2015-2016, l'équilibre budgétaire devrait être rétabli au terme de l'exercice financier actuel. Le gouvernement prévoit par la suite un maintien de cet équilibre, les surplus dégagés étant affectés à la réduction du fardeau fiscal et à la diminution du poids de la dette au moyen de versements au Fonds des générations.

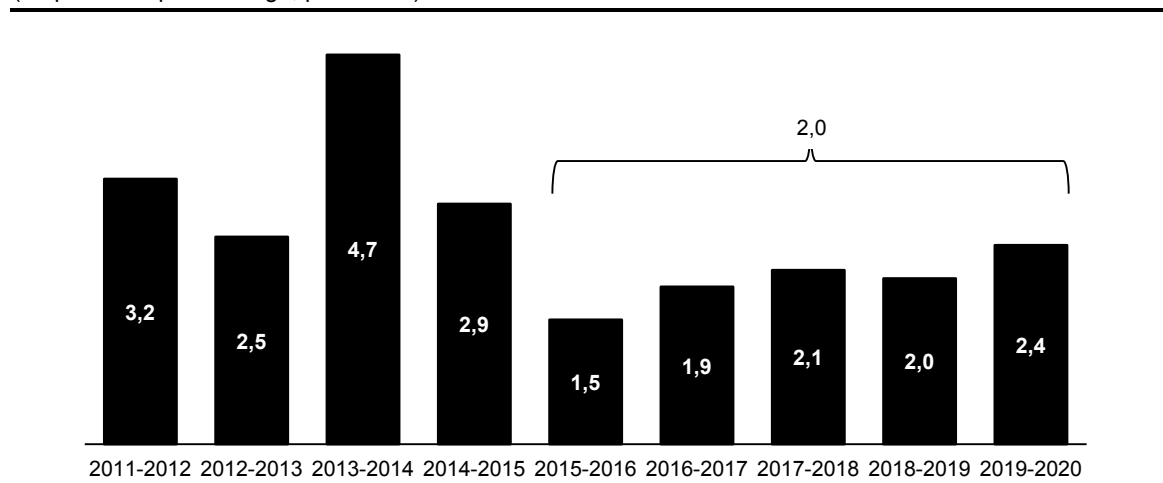
Le rétablissement de l'équilibre budgétaire s'explique principalement par une réduction significative de la croissance des dépenses.

En 2014-2015, la croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette devrait s'établir à 2,9 %, comparativement à 4,7 % en 2013-2014. De 2015-2016 à 2019-2020, le budget 2015-2016 fixe comme cible une croissance moyenne de 2,0 % par année.

GRAPHIQUE 12

Croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette – 2011-2012 à 2019-2020

(en points de pourcentage, par année)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Ce rétablissement des finances publiques reste cependant fragile, et les pressions sur les revenus comme sur les dépenses sont plus que jamais présentes.

❑ Les pressions sur les dépenses

Pour ce qui est des dépenses, l'objectif défini par le gouvernement dans le budget 2015-2016 est de limiter la croissance des dépenses à 2,0 % annuellement au cours de la période 2015-2016 à 2019-2020.

■ La démographie et l'évolution prévisible des prix

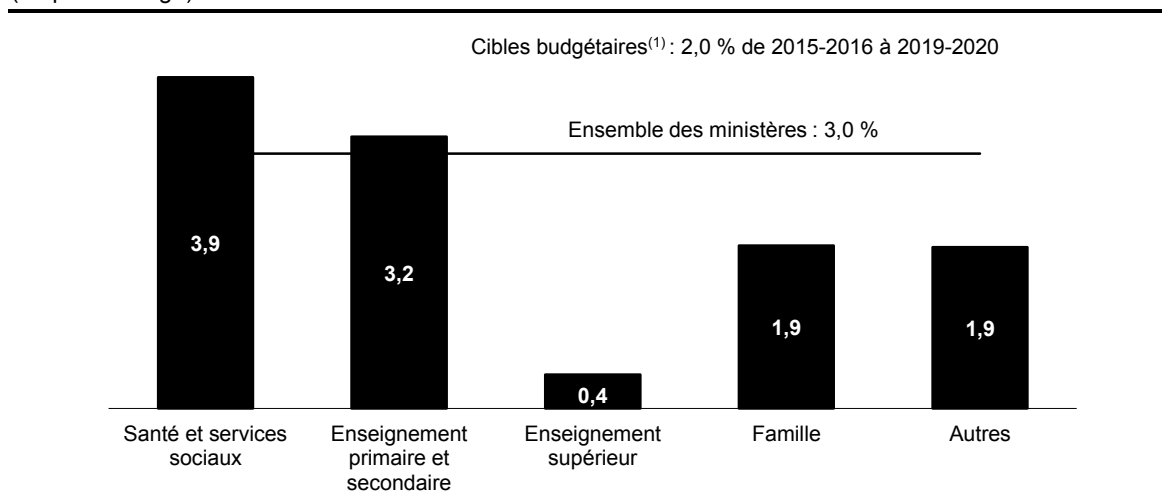
Le ministère des Finances estime qu'en raison de l'évolution prévue de la démographie et des prix entre 2013-2014 et 2023-2024, il faudrait augmenter les dépenses de 3,0 % en moyenne par année pour reconduire le panier de services actuel, tout en maintenant inchangé son mode de prestation¹¹.

L'écart entre les cibles budgétaires et l'impact prévisible de la démographie et des prix indique l'ampleur du défi à relever.

Mis en perspective, ce défi est encore plus considérable, puisque les dépenses consolidées ont augmenté en moyenne de 4,8 % annuellement entre 2003-2004 et 2013-2014.

GRAPHIQUE 13

Incidence de la démographie et des prix sur la croissance des dépenses entre 2013-2014 et 2023-2024 (en pourcentage)



(1) Dépenses consolidées excluant le service de la dette.
Source : Calculs du ministère des Finances du Québec.

¹¹ Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2015 – Le défi des finances publiques du Québec*, juin 2014, p. 24.

■ Les attentes des citoyens

Les pressions sur les dépenses sont d'autant plus difficiles à contrôler que l'État québécois est interpellé sur les conditions dans lesquelles plusieurs de ses services sont rendus.

En dépit des ressources consacrées à la santé, l'accessibilité aux soins et aux services de première ligne demeure défailante ou sous-optimale dans bien des cas. La commission a analysé spécifiquement les défis à relever dans le secteur de la santé, et propose certaines pistes pour l'avenir¹².

¹² Voir le volume 2 du présent rapport, à la page 75.

■ La vétusté des infrastructures

La question de la vétusté des infrastructures est une autre source de préoccupation pour la commission. L'État québécois est confronté au problème du déficit d'entretien de ses infrastructures.

Le Plan québécois des infrastructures 2007-2012 établissait le déficit d'entretien cumulé des infrastructures publiques à 27 milliards de dollars, dont 20,7 milliards de dollars à financer par le gouvernement du Québec¹³. Le gouvernement visait alors le rétablissement sur une période de 15 ans des infrastructures publiques dans l'état où elles auraient dû être si les budgets requis pour le maintien d'actifs leur avaient été alloués dans le passé¹⁴.

La façon dont le déficit d'entretien au 1^{er} avril 2008 a été établi a été sévèrement critiquée par le Vérificateur général du Québec dans son rapport présenté à l'Assemblée nationale à l'automne 2012. La faible qualité des données s'appuyant sur des estimations divergentes, théoriques et dans la plupart des cas peu documentées avait été soulevée¹⁵.

Des efforts ont été consentis par le Secrétariat du Conseil du trésor pour améliorer l'évaluation de l'état des infrastructures publiques. Dans le document du Secrétariat du Conseil du trésor de mars 2015 sur les infrastructures du Québec, le déficit de maintien d'actifs des infrastructures est évalué à 15,1 milliards de dollars¹⁶.

■ Le constat de la commission

La commission constate qu'il s'agit d'un inventaire partiel, excluant notamment le déficit d'entretien des infrastructures du réseau de la santé et des services sociaux.

La commission note par ailleurs que dans le Plan québécois des infrastructures 2015-2025, des sommes d'un peu plus de 6,0 milliards de dollars sont prévues pour la résorption du déficit de maintien d'actifs. Sur la seule base de ces investissements, la période de résorption du déficit de maintien d'actifs pourrait ainsi s'échelonner sur plus de 25 ans.

Le Plan québécois des infrastructures 2015-2025 prévoit également des investissements de 14,5 milliards de dollars alloués au remplacement d'infrastructures, dont une bonne partie permettra de remplacer des infrastructures présentant un déficit de maintien d'actifs.

Le déficit d'entretien des infrastructures constitue un passif important, venant s'ajouter aux autres pressions précédemment identifiées.

¹³ Secrétariat du Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures – Des fondations pour réussir*, 2007, p. 15.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁵ Vérificateur général du Québec, *Vérification de l'optimisation des ressources – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, chapitre 4, « Déficit d'entretien des infrastructures publiques », automne 2012.

¹⁶ Secrétariat du Conseil du trésor, *Les infrastructures publiques du Québec – Plan québécois des infrastructures 2015-2025, Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2015-2016*, mars 2015, p. 60.

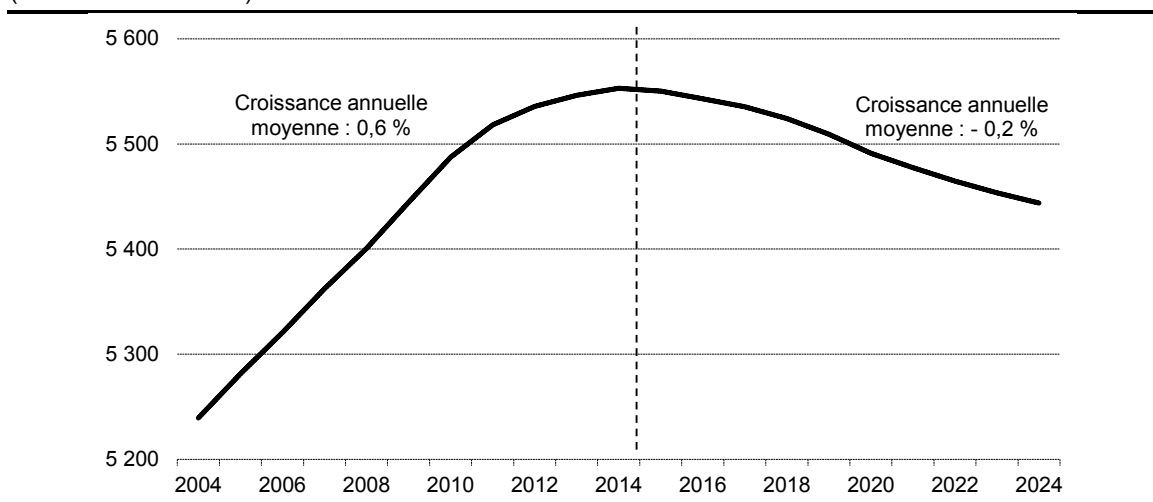
❑ Les pressions sur les revenus

Pour ce qui est des revenus, les changements démographiques en cours affecteront directement l'économie québécoise.

La population de 15 à 64 ans a progressé au Québec de seulement 0,1 % en 2013¹⁷. On prévoit une diminution annuelle moyenne de 0,2 % de cette part de la population au cours de la période 2014-2024.

GRAPHIQUE 14

Évolution du nombre d'individus de 15 à 64 ans au Québec (en milliers d'individus)



Note : Prévvision pour la période 2014-2024.

Sources : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances du Québec.

¹⁷ Enquête sur la population active de Statistique Canada.

■ Une réduction du potentiel de croissance économique

Le ministère des Finances prévoit ainsi une réduction du potentiel de croissance économique du Québec, tout en tenant compte d'une meilleure utilisation des capacités productives. Malgré une accélération de l'augmentation anticipée de la productivité, le PIB réel du Québec devrait augmenter en moyenne de 1,7 % par an de 2016 à 2020 et de 1,4 % par an de 2021 à 2025, comparativement à une moyenne de 2,0 % de 1982 à 2012.

TABEAU 3

Contribution des facteurs à la croissance économique du Québec (variation annuelle moyenne en points de pourcentage)

	Moyenne 1982-2012	2011-2015	2016-2020	2021-2025
PIB réel	2,0	1,6	1,7	1,4
Facteurs de croissance				
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	0,2	-0,1	-0,2
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	0,6	0,9	0,5
Productivité ⁽³⁾	0,8	0,8	0,9	1,0
Inflation	2,8	1,7	1,6	1,7
PIB nominal	4,8	3,3	3,3	3,1

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

Sources : Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

❑ Une situation financière qui reste précaire

Malgré les efforts en cours, la situation financière de l'État québécois reste donc précaire.

Du côté des dépenses comme des revenus, plusieurs sources de fragilité sont susceptibles de remettre en cause l'équilibre visé en 2015-2016.

Face à cette situation financière délicate, il faut trouver le moyen d'améliorer la qualité de certains services offerts. Si aucun changement n'est apporté aux façons de faire actuelles, on ne peut bien entendu envisager la mise en place de nouveaux programmes pour répondre aux besoins actuels et futurs des citoyens.

1.4 Un changement déjà engagé dans les autres pays développés

Le changement s'impose donc, et ce, d'autant plus que le Québec semble avoir pris du retard dans cette remise en cause des façons de faire de l'État.

Tous les pays développés sont confrontés à des défis de même nature que ceux que doit relever le Québec. On constate que de nombreuses initiatives ont été engagées, en Amérique du Nord comme en Europe, pour assurer la pérennité des services publics en améliorant la performance de l'État et en ciblant mieux la nature des services offerts.

❑ Le cas des pays scandinaves

Au début des années 1990, les pays scandinaves ont traversé une crise de même nature que les difficultés actuellement vécues par le Québec.

Des changements majeurs ont été apportés au fonctionnement de l'État, et les résultats obtenus sont à la mesure des efforts ainsi consentis. Les pays scandinaves ont procédé à une remise en question profonde des services offerts par l'État et des moyens de les livrer aux citoyens.

Les résultats sont impressionnants : les changements apportés à l'État ont permis de préserver l'essentiel des services publics, et ils ont été réalisés sans remettre en cause la cohésion sociale.

Un exemple de changement réussi : le modèle scandinave

Au début des années 1990, les pays scandinaves ont traversé le même type de crise que le Québec vit depuis quelques années. Face à la situation, la Suède, la Finlande et le Danemark se sont engagés dans des réformes très importantes du modèle de l'État.

Tout a été examiné, revu et corrigé : finances publiques, fiscalité, système de santé, éducation, retraite, etc. Un chambardement tellement majeur que les chercheurs et analystes l'ont nommé la « social-démocratie 2.0 ». Ces États ont fait le choix de ne pas abolir leur modèle, mais de le reconfigurer.

L'impact sur la dette publique des réformes engagées

Les dettes publiques des pays scandinaves ont atteint leur sommet entre 1993 et 1996. À cette époque, les engagements financiers publics bruts maximaux par rapport au produit intérieur brut étaient de :

- 92,4 % pour le Danemark;
- 84,4 % pour la Suède;
- 66,2 % pour la Finlande.

Par la suite, ces pays retranchèrent de ces pourcentages :

- 58 points pour le Danemark (en 14 ans);
- 35 points pour la Suède (en 11 ans);
- 26 points pour la Finlande (en 12 ans).

Un exemple de changement réussi : le modèle scandinave (suite)

Décentralisation de la gestion des services publics

Pour réduire de façon aussi marquante leur dette, les pays scandinaves ont entre autres procédé à une réduction importante de la taille de l'État. Les trois pays ont accentué la décentralisation de la gestion des services publics et la réduction de la taille de l'État central, engagées dans les décennies précédentes.

Par exemple, la Suède compte aujourd'hui 13 ministères et emploie 4 500 fonctionnaires. Au total, 99 % des employés du secteur public travaillent dans des agences. Les fonctionnaires de l'État déterminent les grandes orientations des services publics et confient le volet livraison et opération à 300 agences indépendantes et délocalisées sur l'ensemble du territoire.

Leur réforme des années 1990 a également touché l'organisation du système de santé. Pour la Suède, l'objectif était d'augmenter son efficacité en conservant un haut niveau de qualité. De nos jours, ce système de santé est considéré comme l'un des meilleurs au monde. Pourtant, leurs dépenses publiques dans ce domaine ont baissé entre 1980 et 2008.

En matière d'enseignement supérieur, l'essentiel de la réforme du financement et de l'administration des universités en Suède s'est fait en passant d'un mode de contrôle par l'État à un mode de supervision et de reddition de comptes fondé sur des contrats de performance.

Des changements au système de rémunération

En Suède, 90 % des employés du secteur public ont une rémunération individualisée. Dans le domaine de l'éducation, les syndicats ont même consenti à abolir le principe d'ancienneté.

Source : Collectif d'auteurs sous la direction de Stéphane Paquin et Pierre-Luc Lévesque, *Social-démocratie 2.0 – Le Québec comparé aux pays scandinaves*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2014.

❑ S'atteler au changement

Il est à peine besoin d'insister sur le rôle crucial joué par l'État québécois dans le développement du Québec et dans le bien-être de chacun de ses citoyens. En raison même de ce rôle stratégique, il est essentiel de s'assurer que cet État est performant.

L'État québécois est fragilisé par d'importantes pressions financières, qui ne sont pas récentes. Des efforts considérables sont consentis pour rétablir l'équilibre budgétaire, mais on doit constater que le rétablissement en cours des équilibres financiers restera fragile.

Il faut apporter des réponses à cette situation. Nous devons collectivement rétablir des marges de manœuvre perdues pour couvrir les besoins futurs, tout en nous assurant de la pérennité des services.

Ces réponses nécessitent un changement dans les façons de faire de l'État, dans ses modes d'intervention, dans son organisation et même dans sa culture. Des changements de même ampleur ont été engagés et réalisés, avec succès, dans plusieurs pays développés.

C'est cette nécessité du changement que la commission voulait rappeler et illustrer, avant d'aborder les voies qu'elle a identifiées pour bâtir un État effectivement au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

2. AVOIR LA CAPACITÉ DE SE REMETTRE EN CAUSE : UN ÉTAT S'ÉVALUANT DE FAÇON CONTINUE ET SYSTÉMATIQUE

La première condition de succès pour que les Québécois bénéficient d'un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de tous est de faire en sorte que cet État ait la capacité de se remettre en cause, en s'évaluant de façon continue et systématique, ce qui suppose un mécanisme de révision permanente des programmes.

La définition d'un tel mécanisme est au centre du mandat confié par le gouvernement à la commission. Les propositions et recommandations de la commission concernant ce mécanisme sont présentées dans la deuxième partie du présent volume.

La commission souhaite analyser ici l'état actuel de la fonction d'évaluation des programmes au sein de l'État québécois, et expliquer l'importance stratégique d'assurer une révision permanente des programmes, en tant que l'un des fondements d'un État performant.

- Des carences majeures existent dans la fonction d'évaluation des programmes, au sein de l'État québécois, sur lesquelles il importe de s'arrêter.
- Ces carences doivent être comblées, afin d'institutionnaliser une culture de révision dans l'administration publique.

2.1 Les carences de la fonction d'évaluation des programmes au sein de l'État québécois

L'analyse de la commission quant à l'état actuel de la fonction d'évaluation des programmes s'est fondée à la fois sur les rencontres effectuées avec les ministères et sur la prise en compte d'avis et d'études provenant d'experts ainsi que du Secrétariat du Conseil du trésor.

□ Les constats résultant de l'approche ministérielle

Dans le cadre de son approche ministérielle, la commission a rencontré tous les ministères de l'administration publique¹⁸.

■ L'analyse de la pertinence des programmes

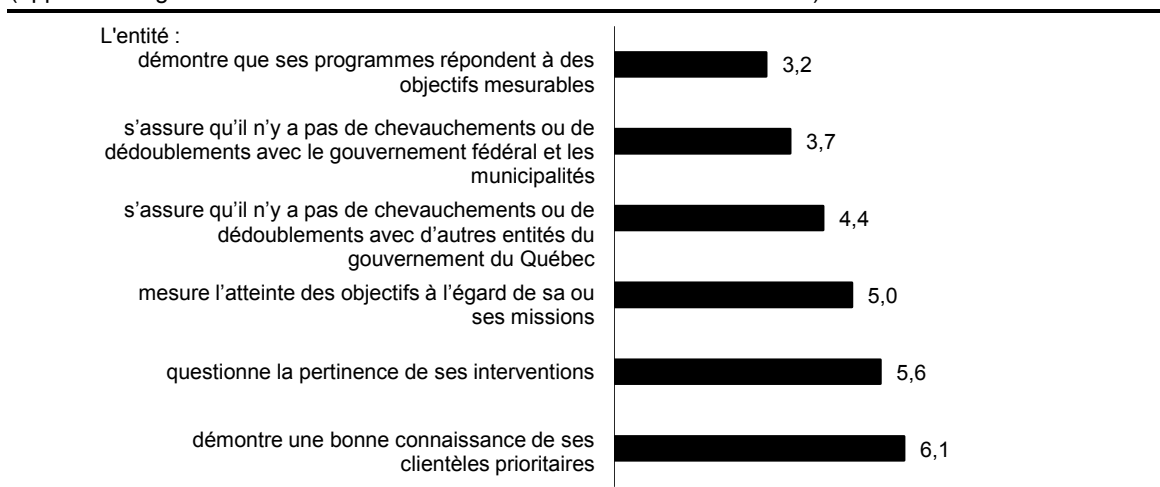
Un des objectifs visés par ces rencontres était d'apprécier les préoccupations des ministères quant à la pertinence de leurs programmes.

La pertinence a été examinée selon six indicateurs. Ces indicateurs visaient à évaluer si les programmes des ministères répondent à des objectifs mesurables correspondant aux besoins des clientèles et aux priorités de l'État et s'ils ne se dédoublent pas.

- Dans l'ensemble, les ministères ont obtenu de faibles résultats lorsqu'interrogés sur la prise en compte du caractère de pertinence dans l'évaluation de leurs programmes.
- Les ministères peuvent rarement démontrer que leurs programmes répondent à des objectifs mesurables.
- Les ministères ne s'assurent pas souvent que leurs programmes ne chevauchent ou ne dédoublent pas d'autres programmes, qu'il s'agisse de programmes fédéraux, de programmes municipaux ou de programmes administrés par d'autres entités du gouvernement.
- Les ministères ne mesurent pas souvent l'atteinte de leurs objectifs par rapport à leurs missions.
- Les ministères questionnent peu la pertinence de leurs interventions.
- Le meilleur résultat obtenu par les ministères concerne la connaissance de leurs clientèles.

¹⁸ Voir en annexe 1 le processus d'organisation et d'analyse des rencontres ministérielles.

Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités d’analyse de la pertinence des programmes
(appréciation globale des résultats des ministères sur une échelle de 0 à 10)



Source : Évaluation du secrétariat de la commission.

Les critères ayant guidé la commission
Dès le début de ses travaux, la commission a retenu trois critères dans l'analyse des programmes¹. Un programme doit être pertinent. Les objectifs d'un programme correspondent aux besoins des clientèles ainsi qu'aux priorités de l'État. L'abolition partielle ou totale du programme aurait des conséquences négatives importantes sur les plans social, économique et environnemental. Un programme doit être efficace. Un programme doit atteindre les objectifs pour lesquels il a été défini, ces objectifs étant clairs et mesurables. Un programme doit être cohérent avec les autres programmes existant dans le même domaine d'intervention. Faisant référence aux objectifs des programmes, l'efficacité inclut donc la qualité même du service offert. Un programme doit être efficient. L'efficacité fait référence au coût du programme en fonction des résultats obtenus. La gouvernance, les processus administratifs et les modes de financement et de livraison du programme peuvent être considérés comme optimaux. Les impacts sur les personnes les plus vulnérables En corollaire de ces critères, la commission soulignait également dès le début de ses travaux qu'elle portait une attention particulière aux impacts pouvant découler de ses recommandations sur les personnes les plus vulnérables. La protection des personnes les plus vulnérables représentait une préoccupation constante, puisqu'il s'agit de l'une des missions essentielles de l'État.

¹ Rapport de la Commission de révision permanente des programmes, Gouvernement du Québec, novembre 2014, p. 29.

■ L'évaluation et la révision des programmes

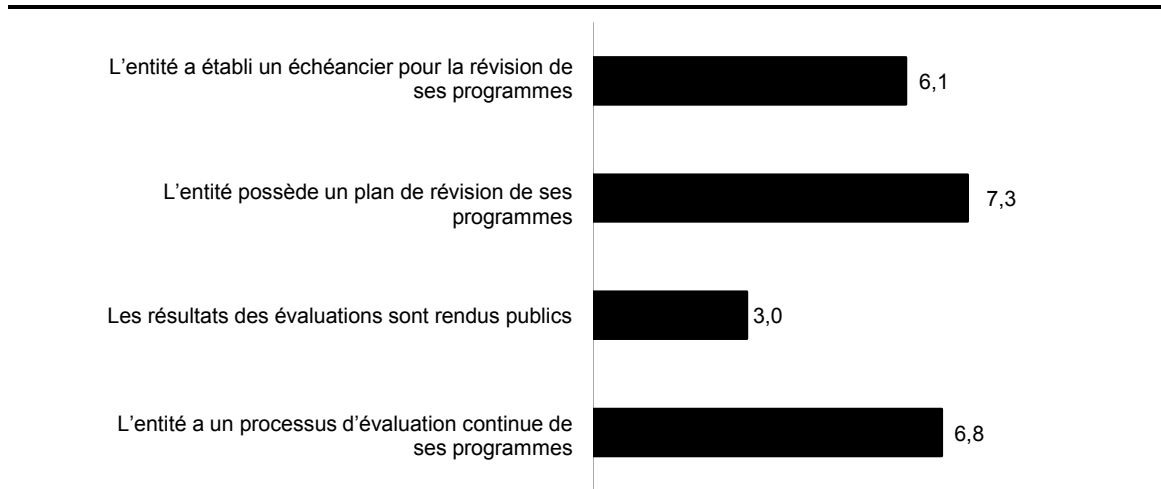
Un deuxième objectif visé par les rencontres avec les ministères était de s'informer sur la façon dont ceux-ci évaluent leurs programmes et à quel point ils ont engagé leur exercice de révision, en réponse à la demande du gouvernement.

À cette fin, la commission a examiné, à l'aide de quatre indicateurs, si l'entité avait un échéancier et un plan pour la révision, si les évaluations étaient rendues publiques et s'il y avait un processus d'évaluation continue en place.

- La notation illustre un début d'effort pour ce qui est de l'établissement d'un échéancier pour la révision des programmes, ainsi qu'en ce qui concerne la définition d'un processus d'évaluation continue des programmes.
- Les ministères possèdent en général un plan de révision de leurs programmes.
- Par contre, bien que les ministères aient le plus souvent un processus d'évaluation continue des programmes, on constate que les ministères ont peu tendance à rendre publics les résultats de leurs évaluations.

GRAPHIQUE 16

Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités d'évaluation et de révision des programmes (appréciation globale des résultats des ministères sur une échelle de 0 à 10)



Source : Évaluation du secrétariat de la commission.

❑ **L'analyse effectuée en 2014 par Smits et Jacob**

Les constats ainsi établis par la commission rejoignent l'analyse approfondie effectuée en 2014 par deux chercheurs, Pernelle Smits et Steve Jacob, concernant la fonction d'évaluation dans l'administration publique québécoise¹⁹.

À partir d'une méthodologie précise, les deux chercheurs ont identifié trois problèmes majeurs, expliquant les raisons pour lesquelles la fonction d'évaluation, telle qu'actuellement exercée au sein de l'administration publique, ne permet pas une réelle remise en cause des programmes, en n'agissant ni sur leur devenir, ni sur l'allocation des budgets.

■ **L'absence de soutien des organismes centraux**

Le premier problème est l'absence de soutien des organismes centraux.

La grande majorité des ministères ont leurs propres structures de gestion ou d'appui informationnel pour les soutenir dans leurs évaluations. Le rôle des organismes centraux pour appuyer les ministères est limité et s'appuie sur des effectifs réduits. Par exemple, en 2011, une seule personne au Secrétariat du Conseil du trésor était affectée à l'encadrement de l'évaluation de programme pour l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement du Québec.

Il est difficile de pouvoir réaliser des évaluations comparatives entre les ministères, puisqu'il n'y a pas de système spécifique, conçu pour assurer le suivi des indicateurs de rendement, que ce soit sur le plan opérationnel ou sur celui des résultats.

Les évaluations menées par des tiers sont extrêmement rares, même si le Vérificateur général du Québec peut vérifier les actions des ministères et des organismes.

Il n'existe pas beaucoup de mécanismes de suivi ou de vérification de la qualité des évaluations.

■ **Le peu de transparence du processus évaluatif**

Le deuxième problème concerne le peu de transparence du processus évaluatif.

La diffusion publique des rapports d'évaluation varie selon le ministère. Les chercheurs constatent que les rapports demandés par le Conseil du trésor ne sont jamais diffusés. Ils sont produits pour répondre à des besoins d'information rattachés à la préparation du budget de dépenses et à son suivi.

Certains ministères rendent leurs rapports d'évaluation disponibles au public sur Internet ou assurent une diffusion plus restreinte via des capsules internes. La fréquence de diffusion paraît plus élevée pour les ministères à vocation sociale.

¹⁹ Pernelle Smits et Steve Jacob, « La fonction d'évaluation dans l'administration publique québécoise : analyse de la cohérence du système d'actions », *Administration publique du Canada*, vol. 57, n° 1, mars 2014, p. 71-96.

■ La finalité des évaluations

Le troisième problème soulevé, probablement le plus inquiétant, concerne la finalité même des évaluations : la réalisation et l'utilisation d'évaluations de portée stratégique sont peu fréquentes.

Smits et Jacob constatent que les résultats des évaluations servent surtout à améliorer les processus opérationnels. Le haut dirigeant utilise les évaluations pour répondre à ses propres besoins de gestion, qui sont souvent à court terme.

Les évaluations demandées ponctuellement par le Conseil du trésor ou son secrétariat sont utilisées notamment pour rendre des comptes sur les programmes et leurs résultats, pour appuyer la création d'un nouveau programme ou pour prendre des décisions ponctuelles sur le renouvellement, le non-renouvellement ou le renouvellement partiel des ressources.

Il n'y a pas de procédure systématique ou établie pour ajuster la production des évaluations aux échéanciers décisionnels, ou pour ajuster les décisions stratégiques aux résultats d'évaluation.

Il n'y a pas d'arrimage avec les cycles de planification budgétaire, sauf pour des besoins particuliers à la discrétion de gestionnaires des ministères, ou si le Conseil du trésor l'exige spécifiquement.

❑ Le bilan dressé par le Secrétariat du Conseil du trésor

Pour sa part, en 2013, le Secrétariat du Conseil du trésor dressait également un bilan critique de l'application de la démarche d'évaluation au sein de l'administration publique.

Le Secrétariat constatait que la fonction d'évaluation de programme n'occupait pas la place qu'elle devrait normalement détenir, au sein des ministères et des organismes. D'après une enquête effectuée en 2012, l'évaluation de programme n'était présente qu'au sein du tiers des organismes.

Certains ministères n'avaient pas d'équipe pour répondre à leurs besoins en matière d'information sur les programmes et sur leurs résultats. La situation en matière de disponibilité ou de possibilités de recrutement de ressources humaines compétentes en évaluation était difficile.

Le Secrétariat du Conseil du trésor dégagait d'autres constats, concernant la pratique de la fonction d'évaluation et l'intégration des résultats obtenus dans la planification gouvernementale.

- Selon l'analyse effectuée en 2013, les renseignements produits portaient sur des sujets dont la nature et l'horizon d'examen ne concordaient pas avec les préoccupations du Conseil du trésor et du gouvernement.
- Les renseignements produits étaient peu diffusés et peu partagés, et donc sous-utilisés.
- Les évaluations n'étant pas produites sous une forme standardisée, les comparaisons entre les différentes interventions de même nature étaient rarement possibles.

■ La directive de février 2014

À la suite de cette analyse, le gouvernement a pris une première initiative afin de renforcer l'exercice d'évaluation de programme. À la suite du décret de février 2014²⁰, le Secrétariat du Conseil du trésor a émis la Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et les organismes²¹.

La directive a pour objectif de favoriser l'évaluation de programme au sein de l'administration gouvernementale et de renforcer ainsi les saines pratiques de gestion et la gestion axée sur les résultats.

Dans un but d'utilisation optimale des ressources, la directive vise également à offrir un meilleur soutien aux prises de décisions des ministères et des organismes ainsi que du Conseil du trésor.

Dans le *Budget de dépenses 2015-2016* rendu public le 26 mars 2015, le Secrétariat du Conseil du trésor a indiqué qu'il avait complété la préparation des instructions à l'intention des ministères et organismes en vue de l'application de la directive concernant l'évaluation de programme, y compris l'outil d'évaluation des programmes.

La méthodologie de l'évaluation des programmes, selon les principes et les règles définis par le Secrétariat du Conseil du trésor

La planification pluriannuelle, rédigée par les ministères et organismes, est :

- élaborée selon le modèle prescrit par le Secrétariat du Conseil du trésor;
- déposée au Secrétariat du Conseil du trésor le 31 octobre de chaque année;
- approuvée par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Le cadre d'évaluation (pour les programmes existants) et le cadre de suivi et d'évaluation préliminaire (pour les nouveaux programmes) sont rédigés par les ministères et organismes selon le modèle prescrit par le Secrétariat du Conseil du trésor.

- Ils sont rédigés en suivant des instructions précises et uniformes, avec des attentes spécifiques quant à la description du programme et selon six types d'évaluation.
- L'évaluation doit répondre obligatoirement à 25 questions, soit 12 descriptives et 13 de nature évaluative, en regard de cinq critères.
- Ils sont approuvés par le Secrétariat du Conseil du trésor, quinze jours avant le début des travaux d'évaluation.

Le rapport d'évaluation est rédigé par les ministères et les organismes conformément au modèle prescrit par le Secrétariat du Conseil du trésor.

²⁰ Décret 125-2014, 19 février 2014.

²¹ Publiée le 19 avril 2014.

❑ Des constats convergents

Les travaux de la commission, les analyses des experts et le bilan effectué en 2013 par le Secrétariat du Conseil du trésor convergent, quant à la capacité d'évaluation des programmes existant au sein de l'administration publique québécoise.

- La fonction d'évaluation des programmes ne mobilise pas de ressources importantes au sein des ministères et des organismes et ne bénéficie pas d'un soutien suffisant de la part des organismes centraux.
- Les résultats obtenus restent le plus souvent confidentiels, et ne correspondent pas vraiment aux besoins des organismes centraux, ce qui réduit leur portée stratégique.
- Plusieurs volets d'un exercice d'évaluation des programmes sont mal pris en compte – dont la pertinence et l'efficience des programmes.

❑ Les efforts engagés au cours des derniers mois par le Secrétariat du Conseil du trésor

Au cours des derniers mois, des efforts ont été engagés par le Secrétariat du Conseil du trésor pour renforcer la capacité d'évaluation des programmes. Des ressources humaines ont été mobilisées au sein d'un groupe de travail consacré spécifiquement à l'encadrement de l'évaluation des programmes.

Ce groupe de travail a réfléchi aux instruments susceptibles d'être utilisés afin d'améliorer les activités d'évaluation des programmes au sein des ministères et des organismes.

■ Les outils élaborés par le Secrétariat du Conseil du trésor : les interrogations et les craintes de la commission

La commission a pris connaissance du résultat de ces travaux, et plus spécifiquement de l'ensemble des outils, gabarits et instructions mentionnés dans le *Budget de dépenses 2015-2016*. Ces travaux précisent les différents critères et éléments à prendre en compte dans un processus d'évaluation des programmes.

La commission reconnaît l'effort consenti par le Secrétariat du Conseil du trésor, mais s'interroge sur l'approche retenue.

Les documents consultés par la commission illustrent une approche normative et centralisée, fondée sur des processus imposés, des modèles prescrits et détaillés, des questions obligatoires et des échéances strictes.

La commission craint qu'une approche rigide et standardisée ne soit perçue par les ministères et organismes comme une nouvelle contrainte bureaucratique, difficile à gérer en raison des ressources disponibles. La commission est convaincue qu'une telle approche n'incite pas à l'innovation et risque de déresponsabiliser les ministères et les organismes.

2.2 Le but : institutionnaliser une culture de révision des programmes dans l'administration publique

Des carences majeures existent donc actuellement dans la fonction d'évaluation des programmes au sein de l'État québécois. Ces carences doivent être comblées.

Recommandation n° 1

La commission estime essentiel d'institutionnaliser une culture de révision au sein de l'administration publique québécoise, afin de faire en sorte que l'État québécois ait la capacité réelle de se remettre en cause, et cela, de façon permanente.

Pour un État, il est crucial de réviser de façon continue et systématique les programmes offerts aux citoyens, afin de s'assurer que les programmes existants permettent effectivement d'atteindre les objectifs visés lors de leur mise en place²².

Le monde change de plus en plus rapidement, de nouveaux besoins doivent être couverts, et il est impératif de disposer des moyens nécessaires pour s'adapter rapidement à un contexte dont les caractéristiques évoluent sans cesse.

La révision des programmes fournit les informations nécessaires pour s'adapter sans délai aux mutations en cours, pour prendre en compte des caractéristiques ou des phénomènes que l'on n'avait pu saisir lors de la définition de l'intervention gouvernementale, ou simplement pour corriger l'action retenue en fonction des résultats effectivement obtenus.

☐ **Lutter contre la sédimentation de l'action de l'État**

La révision permanente des programmes est la meilleure façon de lutter contre la sédimentation de l'action de l'État.

Trop souvent, de nouveaux programmes viennent simplement s'ajouter ou se superposer à d'anciens programmes, dont la pertinence n'est pas remise en cause.

La révision continue vise à éliminer ou à transformer les programmes peu efficaces ou peu performants, permettant d'éviter l'accumulation inutile d'interventions concernant souvent les mêmes clientèles.

☐ **Ne pas attendre la pression des finances publiques**

Cette capacité de se remettre en cause est particulièrement importante lorsque la pression des finances publiques impose des choix et l'identification de priorités.

Elle doit cependant être exercée de manière continue. Il est dangereux d'attendre une période de difficultés financières pour s'interroger sur la pertinence des programmes, sur leur efficacité ou sur leur efficience.

Un État bien géré doit se questionner en permanence sur la valeur de ses interventions, sur les résultats obtenus, et ainsi disposer des informations nécessaires pour maximiser les services offerts aux citoyens.

²² Il existe peu de différences dans les publications des experts entre la révision des programmes et l'évaluation des programmes. Cependant, dans l'administration publique québécoise, le terme « évaluation » fait référence à une approche ayant certaines caractéristiques précises. Voir ci-dessus, à la page 46.

❑ De bonnes informations pour les décideurs politiques

La capacité de se remettre en cause s'impose pour une autre raison : elle permet aux responsables politiques, élus par les citoyens, de disposer des bonnes informations pour prendre les décisions les plus appropriées concernant les programmes à mettre en place, à modifier ou à supprimer.

Dans un monde complexe, les dirigeants politiques doivent s'appuyer sur des données fiables et des analyses solides, avant d'indiquer les orientations qu'ils privilégient.

Ces données fiables et ces analyses solides doivent être largement diffusées : les décisions gouvernementales seront d'autant plus facilement endossées par la population qu'elles s'appuient sur une révision solide et crédible des programmes existants.

❑ L'inverse du démantèlement de l'État

La mise en place d'un processus de révision permanente des programmes, essentiel à la capacité de se remettre en cause, vise avant tout à ce que les services répondent aux besoins de la population et à sa capacité de payer.

En cela, un mécanisme de révision permanente des programmes est l'inverse d'une démarche de démantèlement de l'État. Le but n'est pas de réduire le rôle de l'État, mais de faire en sorte que l'intervention de l'État soit efficace et performante, en vue d'objectifs et de choix déterminés démocratiquement par l'ensemble des citoyens.

❑ Planter une culture de révision permanente des programmes

Pour la commission, la mise en place d'une démarche de révision permanente des programmes doit permettre l'implantation d'une véritable culture de révision au sein de l'administration publique québécoise.

Cette démarche sera un succès si la capacité de se remettre en cause est effectivement institutionnalisée au sein de l'État québécois, au meilleur bénéfice de l'ensemble des citoyens.

La deuxième partie du présent volume est entièrement consacrée aux recommandations formulées par la commission quant au mécanisme à mettre en place pour assurer un processus de révision permanente des programmes. L'objectif final est de bâtir un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

3. INSTAURER UNE GESTION AXÉE SUR LA PERFORMANCE

Une fois un mécanisme de révision permanente des programmes mis en place, il faut s'assurer que la gestion de l'État découle logiquement des résultats de cette révision.

- C'est sous l'angle de leur performance que les programmes doivent être révisés de façon continue, ce qui implique une analyse de la pertinence de ces programmes, de leur efficience et de leur efficacité.
- À partir de cette révision, c'est également sous l'angle de la performance que doit être assurée la gestion de l'État – soit l'allocation des ressources attribuées à chacun des programmes offerts aux citoyens, et la définition des modes de prestation des services retenus dans le cadre de ces programmes.

☐ Une deuxième condition de succès

La deuxième condition de succès identifiée par la commission pour faire en sorte que l'État québécois soit pleinement au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population consiste ainsi à établir au sein de l'administration publique une gestion axée sur la performance.

- En matière de gestion axée sur la performance, un constat s'impose, soit la persistance au Québec d'un cadre de gestion traditionnel. Le Québec n'a pas réussi à implanter un cadre de gestion lié aux résultats, malgré les efforts consentis à cette fin.
- La commission formule un certain nombre de recommandations afin de mettre en place un cadre de gestion effectivement relié aux résultats, et d'instaurer ainsi au sein de l'État québécois une gestion réellement axée sur la performance.

3.1 La persistance au Québec d'un cadre de gestion traditionnel

Le Québec utilise toujours un cadre de gestion traditionnel, axé sur le financement des sources mêmes de coûts²³ - tels les salaires et les équipements.

- Cette réalité a été confirmée lors des rencontres ministérielles effectuées par la commission.
- Elle découle de l'échec de la mise en place d'une gestion axée sur les résultats, entreprise en 2000 avec l'adoption de la Loi sur l'administration publique.
- La persistance au Québec d'un cadre de gestion traditionnel s'explique par un certain nombre de raisons qu'il importe d'identifier.

❑ Les constats de la commission

Les rencontres effectuées avec l'ensemble des ministères ont permis de dégager un certain nombre de constats concernant la prise en compte de la performance dans la gestion des programmes.

Cette dimension a été examinée selon onze indicateurs, afin de déterminer si le ministère mesure son efficacité et son efficience, se compare avec d'autres entités semblables et se questionne sur les modes de livraison de ses services.

De façon générale, les ministères mesurent peu la performance des programmes de leur organisation.

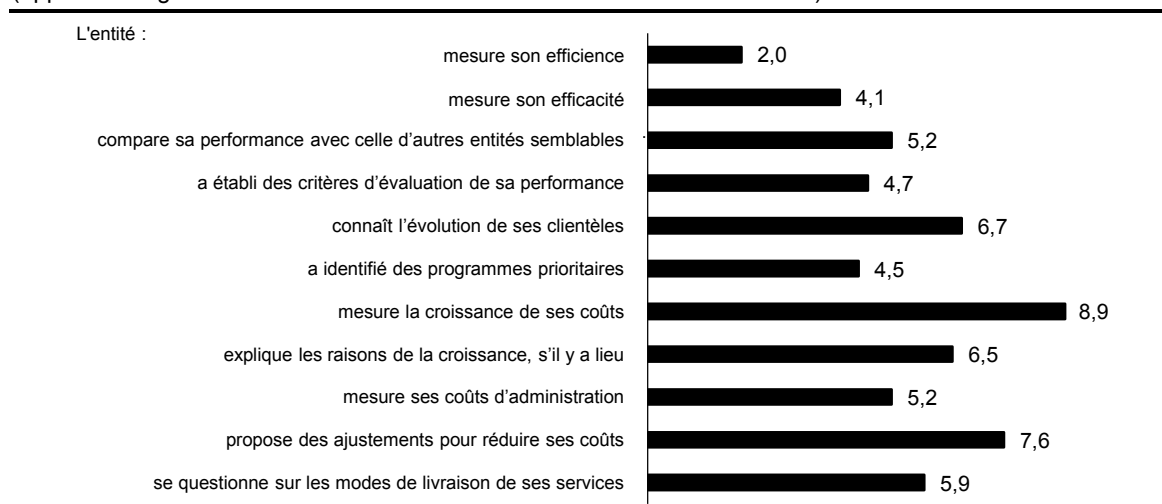
- L'efficience et l'efficacité sont peu évaluées.
- La pratique de l'étalonnage est peu formalisée.
- L'établissement de critères pour évaluer la performance est peu réalisé par les ministères.
- Les ministères n'ont qu'une connaissance partielle de leurs clientèles. Les programmes prioritaires sont peu identifiés.
- Les ministères mesurent la croissance de leurs coûts et proposent des ajustements pour les réduire.

Étant donné que les exigences gouvernementales sont surtout liées à la conformité en regard des coûts, les ministères se mesurent essentiellement au moyen de cet indicateur. En résumé, les ministères évaluent la performance de leurs programmes essentiellement par le seul critère des coûts.

²³ On parle de « financement des intrants ».

GRAPHIQUE 17

Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités de mesure de la performance des programmes
(appréciation globale des résultats des ministères sur une échelle de 0 à 10)



Source : Évaluation du secrétariat de la commission.

❑ La Loi sur l'administration publique : une tentative ratée d'introduction de la gestion par résultats

En 2000, le Québec a connu une tentative majeure de remplacement du cadre de gestion traditionnel par un cadre de gestion axé sur les résultats, avec l'adoption de la Loi sur l'administration publique.

La Loi sur l'administration publique contient tous les éléments d'une gestion axée sur la performance :

- La Loi prescrit explicitement la mise en place d'un nouveau mode de gestion, axé sur les résultats.
- La Loi prévoit une démarche d'évaluation des programmes.
- Elle affirme la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens.
- La Loi est fondée sur le principe de la transparence.
- Afin de mettre en œuvre une véritable gestion reliée aux résultats – et donc axée sur la performance –, la Loi impose une série d'obligations, dont la définition d'une planification stratégique et d'un rapport annuel de gestion rendant compte de la mise en œuvre de cette planification.
- Point essentiel, la Loi prescrit l'adoption d'un plan annuel de gestion des dépenses, destiné à garantir l'adéquation entre l'utilisation des ressources et les objectifs des plans stratégiques.

Le cadre de gestion gouvernementale prescrit par la Loi sur l'administration publique

Le cadre de gestion gouvernementale, tel que décrit dans la Loi sur l'administration publique, s'appuie sur une gestion axée sur les résultats. Cette approche de gestion accorde la priorité aux résultats et met ce principe en pratique dans tous les aspects de la gestion.

Les pratiques de gestion fondées sur les principes de la gestion axée sur les résultats s'inscrivent dans un cycle contenant quatre étapes. Voici ces quatre étapes, ainsi que les éléments qui les composent¹ :

- Apprendre et s'adapter : bilan de l'exercice précédent, attentes des citoyens, veille et prospective, étalonnage et évaluation de la performance du personnel;
- S'engager : plan stratégique, déclaration de services aux citoyens, convention de performance et d'imputabilité, entente de gestion;
- Réaliser : plan annuel de gestion des dépenses, plan d'action, plan d'amélioration des services, tableau de bord de gestion;
- Rendre des comptes : rapport annuel de gestion.

Certaines fonctions et méthodes et certains outils, tels que la gestion des risques, l'évaluation de programme, l'audit interne, le coût des biens et services et différents glossaires soutiennent, en périphérie des quatre étapes, la gestion axée sur les résultats.

¹ Secrétariat du Conseil du trésor, *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, 2014.

■ L'échec de la démarche

Près de quinze ans plus tard, on doit constater l'échec de la démarche entreprise en 2000.

Les rapports sur l'application de la Loi sur l'administration publique confirment les efforts consentis par les ministères pour respecter les exigences de ce cadre de gouvernance. Dans la pratique cependant, les ministères tentent de se conformer à la Loi, sans l'intégrer véritablement dans leur gouvernance. La Loi sur l'administration publique apparaît après coup un exercice plaqué, sans arrimage avec le processus budgétaire.

Ce constat est particulièrement évident dans le cas de la planification stratégique. La planification stratégique ne constitue pas un pilier de la gouvernance des ministères.

Selon une évaluation de l'ENAP, sur les 38 plans stratégiques déposés en 2009-2010 et 2010-2011, les indicateurs de résultats stratégiques ne représentent que 15 % du total, la majorité étant plutôt des indicateurs de gestion interne ou d'extrants. La planification stratégique est perçue comme un exercice visant à se conformer à la Loi sur l'administration publique, et non comme un outil pour définir la vision des défis à relever et des actions à entreprendre pour y répondre.

■ Un échec qui s'étend au mode de budgétisation

Cet échec s'étend au mode de budgétisation.

Le mode actuel de budgétisation de l'État québécois n'est pas axé en fonction de la performance²⁴.

- Les programmes sont essentiellement financés sur la base du coût des intrants permettant leur reconduction : salaires, équipements, frais de financement, etc.
- L'allocation des ressources est effectuée en fonction du coût de reconduction des programmes et non en fonction de la performance de ceux-ci.
- Les crédits sont alloués sur une base annuelle, et les ajustements sont essentiellement effectués à la marge.

L'accent est mis sur le contrôle des coûts. Il en résulte une gestion orientée sur le contrôle bureaucratique et la gestion à court terme.

Aucun lien n'est effectué entre le niveau de financement d'un programme et sa performance quant à l'atteinte des objectifs visés. Au moment de procéder à l'allocation des ressources entre les différents programmes, cette information n'est tout simplement pas accessible au Conseil du trésor.

²⁴ Pierre Cliche, « La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en est le Québec? », *Les Cahiers de L'Observatoire*, cahier n° 1, L'Observatoire de l'administration publique, ENAP, décembre 2012.

❑ **Les raisons de la persistance d'un cadre de gestion traditionnel**

Cet échec et la persistance au Québec d'un cadre de gestion traditionnel, non relié à la performance, s'expliquent par plusieurs raisons.

■ **La planification stratégique et le plan annuel de gestion des dépenses : des exercices désincarnés**

À la base, la planification stratégique apparaît comme un exercice en bonne partie désincarné, comportant des objectifs imprécis et difficilement mesurables.

Le plan annuel de gestion des dépenses ne permet pas d'effectuer l'adéquation recherchée entre l'utilisation des ressources et les objectifs des plans stratégiques. Les informations fournies dans les plans annuels de gestion des dépenses concernent les mesures qui seront prises pour respecter l'enveloppe budgétaire octroyée sans établir de lien avec les objectifs poursuivis. Ainsi, les choix effectués dans l'allocation des ressources ne sont pas vraiment mis en rapport avec ceux de la planification stratégique²⁵.

■ **Un contrôle bureaucratique des dépenses**

Le gouvernement a davantage orienté sa gestion sur le contrôle bureaucratique des dépenses à court terme plutôt que sur la planification à moyen terme et l'évaluation des résultats.

Les principales stratégies de contrôle des dépenses utilisées au gouvernement du Québec sont les coupes paramétriques et le gel des effectifs.

Les ministères et les organismes estiment que le Conseil du trésor s'ingère trop dans leur gestion quotidienne sans s'en tenir aux grands enjeux. Les contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production limitent la marge de manœuvre des gestionnaires. La définition de normes reste le moyen le plus courant du contrôle central plutôt que l'exception, de sorte que le contrôle des sources des coûts limite toujours la marge de manœuvre des gestionnaires²⁶.

La succession de compressions qui ont suivi l'implantation de la Loi sur l'administration publique et leur caractère paramétrique ont ainsi vidé une partie de la Loi de son sens.

■ **La structure budgétaire des programmes**

Il faut ajouter que la structure budgétaire actuelle des programmes telle que présentée dans les documents budgétaires du gouvernement est opaque et ne permet que difficilement de comprendre la nature des programmes et les objectifs qu'ils visent.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 11.

3.2 La mise en place d'un cadre de gestion effectivement relié aux résultats

Contrairement à la gestion plus traditionnelle, axée sur le financement des sources mêmes de coûts, une gestion axée sur la performance vise à répondre à la préoccupation plus large des citoyens sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de l'action publique.

- La gestion axée sur la performance fixe les objectifs à atteindre et mesure les résultats obtenus.
- En corollaire d'une gestion axée sur la performance, l'allocation des ressources entre les différents programmes s'effectue selon une budgétisation axée sur la performance.

Pour la commission, le changement souhaité vers un État pleinement au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population ne pourra être réalisé sans la mise en place d'une gestion effectivement axée sur la performance.

L'expérience de la Loi sur l'administration publique illustre les limites d'une approche purement législative. Une loi ne constitue pas une panacée. Il faut éviter le piège des « lois miracles », et s'attaquer plutôt aux causes expliquant l'échec de la réforme engagée en 2000.

On l'a vu, ces causes sont bien connues. Elles indiquent les pistes à suivre pour l'avenir.

Recommandation n° 2

La commission recommande la mise en place d'un cadre de gestion effectivement relié aux résultats.

❑ Repenser la démarche de planification stratégique

Recommandation n° 3

À cette fin, la commission recommande en premier lieu que la démarche de planification stratégique soit profondément repensée.

Des améliorations significatives doivent être apportées à la démarche de planification stratégique des ministères et des organismes.

Il faut faire en sorte que la planification stratégique soit mieux resserrée autour des véritables enjeux auxquels sont confrontés les ministères et les organismes concernés.

- Les objectifs retenus doivent être mesurables et limités en nombre.
- Ils doivent être stables dans le temps et permettre idéalement la comparaison avec d'autres organisations.
- La conception de la planification stratégique doit être adaptée à la nature des ministères et organismes : un exercice de planification stratégique n'a pas la même signification pour un ministère ou un organisme opérationnel que pour un ministère ou un organisme ayant une fonction de conseil.
- Les plans stratégiques doivent permettre aux organisations d'établir des orientations et des objectifs fondés sur une analyse des besoins de leurs clientèles, ainsi que sur leur capacité à disposer des ressources suffisantes pour atteindre ces objectifs.
- Les plans stratégiques doivent présenter les objectifs poursuivis et les résultats attendus pour chacun des grands programmes du ministère, ou par mission, afin de permettre d'établir un lien entre les résultats et le budget alloué dans le plan annuel de gestion des dépenses. Une révision de l'architecture budgétaire doit être effectuée afin de pouvoir présenter l'allocation des crédits en fonction des programmes de mission.

❑ Disposer de véritables indicateurs de performance

Recommandation n° 4

En deuxième lieu, il faut disposer de véritables indicateurs de performance prenant en compte les effets sur les clientèles et permettant de vérifier si les effets des programmes et des activités correspondent aux résultats attendus initialement.

Ces indicateurs doivent être mesurables. Il est en effet essentiel que l'on soit capable d'évaluer de façon rigoureuse les résultats obtenus.

À titre d'exemple, des ministères et des organismes présentent déjà de véritables indicateurs de performance dans leurs plans stratégiques.

- Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques mesure l'effet des interventions visant à réduire la quantité de déchets non recyclés par un indicateur de performance défini comme la quantité de matières résiduelles éliminée par personne.
- La Société de l'assurance automobile du Québec mesure l'effet de ses interventions visant à contribuer à diminuer le nombre d'accidentés de la route et la gravité des accidents en se dotant, dans son plan stratégique, de deux indicateurs, soit le pourcentage de diminution d'accidentés avec dommages corporels et le pourcentage de diminution du nombre de personnes décédées ou blessées gravement dans des accidents de la route.

Une typologie des indicateurs

Définition d'un indicateur

Un indicateur se définit comme toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe.

Les grandes catégories d'indicateur

Les indicateurs d'intrants s'attachent au suivi des ressources et des moyens en personnel et en équipement affectés à un ministère ou à un organisme. À titre d'exemple :

- le nombre de préposés aux renseignements pour répondre aux demandes téléphoniques de la clientèle.

Les indicateurs d'activités s'attachent notamment au suivi des processus mis en place pour délivrer un bien ou un service. À titre d'exemple :

- le nombre d'appels traités par jour ouvrable par les préposés aux renseignements.

Les indicateurs de produits (extrants) s'attachent au suivi des biens et services délivrés par un ministère ou un organisme. À titre d'exemple :

- le nombre de personnes qui ont parlé à un préposé aux renseignements après un délai d'attente inférieur à 1 minute.

Les indicateurs d'effets s'attachent à mesurer les conséquences des interventions d'un ministère ou d'un organisme. À titre d'exemple :

- le pourcentage de diminution de la moyenne triennale du nombre de personnes décédées ou blessées gravement dans des accidents de la route.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, *Glossaire des indicateurs*, Gouvernement du Québec, 2009.

❑ Mettre en place une budgétisation pluriannuelle

Recommandation n° 5

En troisième lieu, la commission recommande que le gouvernement poursuive le virage vers une gestion axée sur la performance en mettant en place une budgétisation pluriannuelle.

Des changements instaurés récemment par le gouvernement vont dans ce sens :

- Dans le budget 2015-2016, le ministère des Finances du Québec présente sur trois ans les dépenses par missions et sur quatre ans les dépenses de programmes par grands portefeuilles.
- Cette année, pour la première fois, une enveloppe budgétaire préliminaire sur trois ans a été transmise par le Secrétariat du Conseil du trésor à chacun des ministères.

L'introduction de cibles de dépenses consolidées par portefeuille ministériel, sur trois ou quatre ans, sans garantir les montants prévus, permettrait aux ministères et aux organismes d'avoir une vision à moyen terme des ressources dont ils disposent et de les responsabiliser à l'égard du contrôle des dépenses et du développement de nouvelles initiatives.

Le rapport d'experts sur l'état des finances publiques publié en avril 2014 identifiait la gestion pluriannuelle des dépenses comme une option pour améliorer la planification des dépenses²⁷. Le rapport signalait que l'Ontario a déjà mis en place une telle planification, à la suite du rapport Drummond.

Une gestion budgétaire pluriannuelle présente plusieurs avantages, dont :

- une prévisibilité plus claire des politiques et de leur financement;
- une plus grande responsabilisation des ministres et des gestionnaires pour la réalisation des objectifs de dépense à moyen terme;
- une réduction des demandes de crédits additionnels de la part des ministères et organismes;
- la prise en compte des effets de réformes structurelles qui s'étendent sur plusieurs années.

²⁷ *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec*, gouvernement du Québec, avril 2014, p. 35.

❑ Des modalités à respecter

L'instauration au Québec d'une gestion axée sur la performance constitue un défi d'envergure.

Il existe des exemples de succès, au sein de l'administration publique. La Société de l'assurance automobile du Québec est l'un de ces exemples. Ils devraient servir de levier pour les changements à apporter.

Afin que l'on obtienne les avantages escomptés, des modalités devront être respectées.

Ces modalités ont été clairement définies dans le rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients, rendu public en 2014²⁸, à propos de la budgétisation axée sur la performance – mais elles s'appliquent à l'ensemble d'un cadre de gestion également axé sur la performance.

Pour une mise en place réussie d'une gestion axée sur la performance, il faut :

- une culture managériale intégrant bien les règles proposées et soutenant le changement;
- une information suffisante et de qualité sur les services rendus, les résultats obtenus et les coûts assumés;
- une planification stratégique et opérationnelle bien acceptée et communiquée à tous les niveaux administratifs et décisionnels;
- une répartition budgétaire cohérente avec la planification stratégique – alors que cette répartition reflète plutôt des caractéristiques institutionnelles dans de nombreux cas;
- une reddition de comptes adéquate.

L'échec de l'application de la Loi sur l'administration publique doit être vu avant tout comme une source d'enseignements, à partir desquels on doit être en mesure de réaliser avec succès la prise en compte de la performance dans la gestion gouvernementale.

²⁸ *Pour que l'argent suive le patient – L'implantation du financement axé sur les patients dans le secteur de la santé, Rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients, gouvernement du Québec, février 2014, p. 56.*

Une gestion axée sur la performance : le cas de la Société de l'assurance automobile du Québec

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a pour mission de protéger les personnes contre les risques liés à l'usage de la route. Afin de réaliser sa mission, la SAAQ offre un modèle de gestion intégrée sur trois axes : la prévention, le contrôle et l'indemnisation-réadaptation.

La SAAQ a placé la performance au premier plan de l'énoncé de vision de son Plan stratégique 2011-2015, afin d'implanter une culture de performance à long terme dans l'entreprise.

Pour assurer un suivi systématique du plan stratégique, la SAAQ a établi des cibles de résultats à atteindre pour chacune de ses lignes d'affaires, soit :

- la prévention des accidents;
- les services en permis de conduire et immatriculation;
- le contrôle du transport des personnes et des biens;
- la sécurité des véhicules;
- les services aux personnes accidentées.

La SAAQ assure un suivi régulier des résultats en fonction des cibles à partir d'informations de gestion, depuis le premier niveau de gestion jusqu'au conseil d'administration.

Ces informations de gestion combinées au recensement et à l'analyse des meilleures pratiques existant ailleurs constituent l'épine dorsale de sa gestion de la performance. Elles permettent à la SAAQ d'identifier les problématiques, les enjeux et les risques nécessaires à sa prise de décision ainsi qu'à l'élaboration de sa planification stratégique, de ses orientations, de ses interventions et de sa reddition de comptes.

Ce suivi attentif de son environnement et de ses activités permet à la SAAQ de se donner des orientations claires pour accroître sa performance, dans le cadre de son Plan stratégique 2011-2015.

En outre, la SAAQ poursuit une démarche d'optimisation liée aux contrôles des coûts du Fonds d'assurance automobile du Québec et de la croissance de ses frais d'administration. Cette démarche a permis, depuis 2008, de réaliser une économie de 3,4 milliards de dollars, soit :

- 1,2 milliard de dollars résultant de l'amélioration du bilan routier;
- 1 milliard de dollars résultant de la révision de ses processus;
- 1,2 milliard de dollars résultant de ses revenus de placements.

Cette performance permet à la SAAQ de faire bénéficier les assurés d'une baisse annuelle des contributions d'assurance de 394 millions de dollars pour les trois prochaines années.

L'évolution des formes de budgétisation dans les gouvernements

Le rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur le patient comprend un rappel de l'évolution de formes de budgétisation utilisées dans les gouvernements, depuis la gestion centrée sur les intrants jusqu'à la gestion axée sur les résultats¹. Ce rappel est reproduit ci-après. Le financement axé sur les patients s'inscrit dans une philosophie de gestion des programmes gouvernementaux, conforme aux nouvelles formes de budgétisation introduites graduellement dans les administrations publiques².

De la gestion centrée sur les intrants à la gestion fondée sur les résultats

Dans la plupart des pays développés, les formes de budgétisation utilisées par les administrations publiques sont passées progressivement d'une gestion centrée sur les intrants à une gestion tournée vers les produits, puis à une gestion axée sur les résultats.

Dans un premier temps, les administrations fondaient leur budgétisation sur les intrants. Par exemple, les administrations répartissaient les budgets de façon à financer les besoins matériels et les salaires.

Les administrations ont graduellement modifié leur budgétisation en passant à une gestion orientée vers la production des services. Elles ont alors défini les budgets en fonction des programmes livrés par les organismes publics, en mettant davantage l'accent sur les services produits.

On est maintenant passé à une nouvelle étape, avec la budgétisation en fonction des résultats. Les administrations prennent en compte les résultats obtenus dans l'allocation des budgets.

Il existe plusieurs niveaux à cette méthode.

- L'approche dite « présentationnelle » est une approche où l'information est présentée dans les documents budgétaires, mais cette information n'est pas utilisée dans le processus décisionnel.
- L'approche informationnelle est une méthode indirecte, où l'information présentée est importante pour le processus décisionnel, mais ne détermine pas explicitement les ressources allouées.
- L'approche directe est une méthode selon laquelle l'allocation des ressources dépend directement des résultats obtenus. Dans le secteur de la santé, le financement axé sur les patients est une approche directe.

1 *Pour que l'argent suive le patient – L'implantation du financement axé sur les patients dans le secteur de la santé, Rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients*, gouvernement du Québec, février 2014, p. 56

2 À ce sujet, voir notamment : Allen Schick, "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n° 2, 2007, p. 109-138, et Pierre Cliche, « La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en est le Québec? », *Les Cahiers de L'Observatoire*, cahier n° 1, L'Observatoire de l'administration publique, ENAP, décembre 2012, p. 30.

4. METTRE EN PLACE UN GOUVERNEMENT TRANSPARENT, STRATÈGE ET INNOVANT

La troisième condition de succès identifiée par la commission est la mise en place d'un gouvernement transparent, stratège et innovant.

- La transparence s'impose dans tous les pays développés comme un gage de bonne gestion, en même temps qu'un moyen privilégié de faire circuler l'information et de favoriser l'adhésion des citoyens aux changements proposés.
- L'État doit être stratège dans la définition des modes de prestation des services, en faisant appel au savoir-faire le mieux adapté au bon endroit, et au bon moment.
- Dans un monde en perpétuelle mutation, l'État doit innover afin de s'adapter rapidement aux nouvelles façons de faire, et de tirer le meilleur parti des nouvelles technologies.

4.1 La transparence

Un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population est un État transparent, c'est-à-dire un État offrant l'accès le plus large possible aux documents accompagnant la définition et la mise en œuvre des programmes gouvernementaux.

□ La portée de la transparence

La transparence peut être très large, et s'appliquer à toutes les décisions et à tous les comportements d'ordre administratif accompagnant l'action gouvernementale.

■ L'une des bases de la vie démocratique

La transparence constitue en fait l'une des bases de la vie démocratique.

La transparence constitue un levier extrêmement puissant et efficace pour faire en sorte qu'une démarche institutionnalisée de révision des programmes ait tous les effets requis sur l'organisation de l'État. La capacité de se remettre en cause n'aura un impact réel que dans la mesure où les analyses effectuées sont accessibles aux citoyens, et que ceux-ci sont rapidement informés des objectifs visés et des résultats obtenus. C'est en cela que la transparence constitue l'une des conditions de succès dans le changement souhaité, afin de construire un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

En améliorant la circulation de l'information, la transparence bénéficie d'abord aux responsables mêmes de l'administration publique, enrichissant l'information de gestion indispensable aux bonnes prises de décision.

La transparence favorise l'adhésion des citoyens aux changements proposés, en les informant clairement des enjeux en cause, des solutions de rechange possibles et des raisons pour lesquelles certaines options ont été retenues et d'autres, écartées.

■ Un véritable changement de culture

La transparence correspond en fait à un véritable changement de culture dans l'ensemble des rapports entre l'État et les citoyens, un changement qui s'opère dans l'ensemble des pays développés.

L'apparition du concept de « gouvernement ouvert » et sa diffusion rapide à travers le monde illustrent ce changement. Le gouvernement ouvert prône un État transparent, accueillant les suggestions de tous, prêt à discuter de ses façons de faire et à les remettre en cause – un État suffisamment sûr de la pertinence de ses choix pour abandonner le culte du secret et accepter de gérer les affaires publiques en pleine lumière.

Le concept de gouvernement ouvert

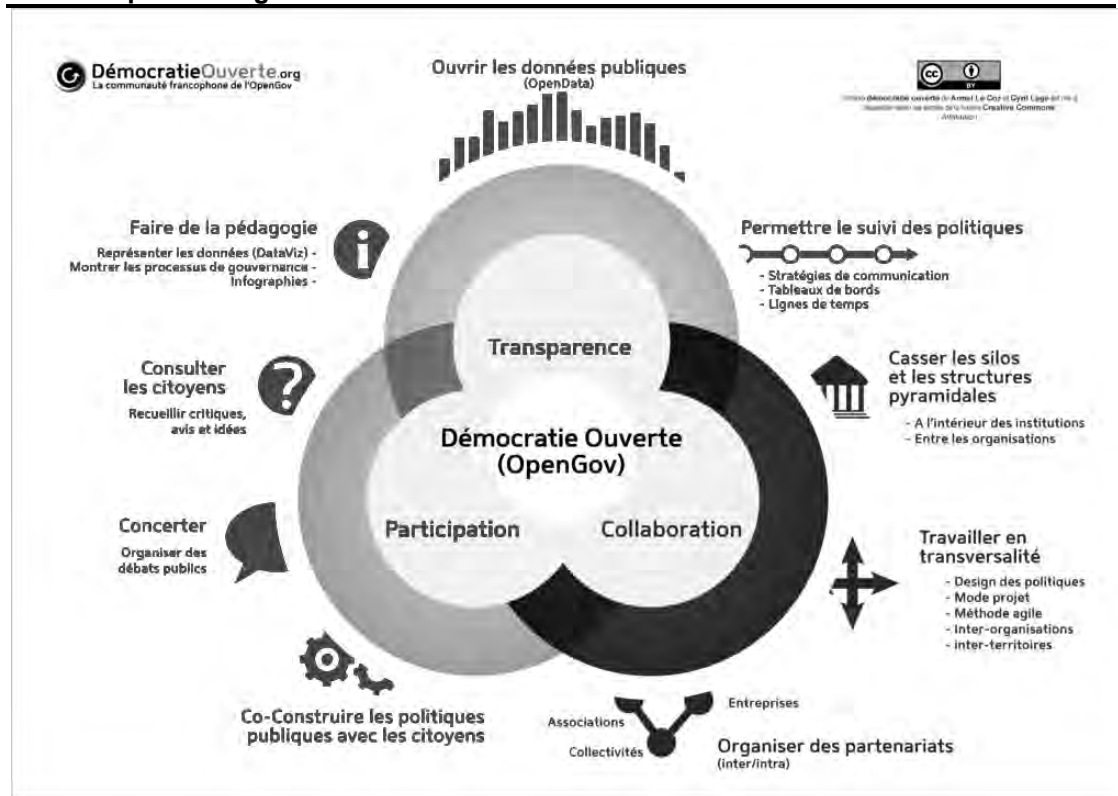
Le gouvernement ouvert, ou démocratie ouverte, est une philosophie de gouvernance en place dans plusieurs pays à travers le monde.

Les trois piliers du gouvernement ouvert sont :

- la transparence de l'activité gouvernementale, en présentant de façon proactive les données publiques disponibles dans un format plus utile, afin que les citoyens, les chercheurs, les journalistes, les organisations du secteur privé et les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux puissent les utiliser de façon novatrice;
- la participation des citoyens aux activités gouvernementales afin d'accroître leur engagement à améliorer la gestion de l'État, permettant ainsi de bénéficier d'une diversité de connaissances et de compétences profitables pour l'ensemble de la société;
- la collaboration entre les acteurs d'un même organisme et entre divers organismes, tant sur les plans public et parapublic que privé, afin d'améliorer le fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

SCHÉMA 1

Les trois piliers du gouvernement ouvert



Source : Schéma « Démocratie ouverte » de Armel Le Coz et Cyril Lage mis à la disposition selon les termes de la licence Creative Commons Paternité.

Le concept de gouvernement ouvert (suite)

La mise en place du gouvernement ouvert s'appuie sur les moyens technologiques disponibles pour mettre en place des solutions innovatrices pour :

- développer des programmes et des services qui répondent mieux aux besoins, attentes et valeurs des citoyens, puisque créés avec eux;
- répondre au désir grandissant des citoyens de participer plus concrètement à la gouvernance de l'État et à l'évolution de leur communauté;
- accéder à des expertises supplémentaires en faisant appel aux connaissances et aux compétences des acteurs de la société civile;
- maximiser l'utilisation des compétences des ressources internes en optimisant la collaboration entre les organismes gouvernementaux.

Aujourd'hui, 65 pays, dont les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et le Canada, se sont engagés à mettre en place un gouvernement ouvert.

Dans un récent rapport, l'Open Government Partnership¹ mentionne que 35 pays membres du groupe ont formellement déposé un plan d'action national sur le gouvernement ouvert. Le total des engagements contenus dans ces documents représente plus de 500 réformes et initiatives visant la concrétisation des principes de transparence, de participation et de collaboration prônés par le mouvement. L'Open Government Partnership exige que les pays membres consultent les citoyens et les organisations de la société civile au sujet de l'élaboration d'un plan d'action national assorti d'engagements à mettre en œuvre sur une période de deux ans.

Le World Economic Forum inclut lui aussi le concept du gouvernement ouvert comme un puissant levier de modernisation de l'État. Dans un récent rapport² sur l'avenir des gouvernements, l'organisation souligne entre autres qu'un plus grand partage de l'information, avec le public et à l'intérieur de l'administration publique, de même qu'une culture de transparence sont désormais incontournables pour les États au XXI^e siècle.

1 Open Government Partnership, *What's in the New OGP National Action Plans? An Overview of Commitments from 35 OGP Countries*, octobre 2014, <http://www.opengovpartnership.org/blog/aichida-ul-aflaha/2014/10/20/updated-overview-new-ogp-action-plans>.

2 Global Agenda Council on the Future of Government, *The Future of Government: Lessons Learned from around the World*, World Economic Forum, 2011, <http://www.weforum.org/reports/future-government>.

❑ Les constats de la commission en matière de transparence

En matière de transparence de l'État québécois, la commission formule plusieurs constats.

On a déjà souligné précédemment les problèmes de transparence constatés en matière d'évaluation des programmes²⁹.

De façon plus globale, la transparence ne semble pas faire vraiment partie de la culture de l'administration publique.

■ Pas de diffusion proactive pour l'accès à l'information

La meilleure illustration est fournie par le retard pris par le Québec dans l'adoption d'approches de diffusion proactive, consistant à donner accès à de l'information gouvernementale sans que l'utilisateur n'ait à formuler de demande.

Le gouvernement fédéral a pris ce virage dès 2003. Ce virage n'a pas été remis en cause depuis, pour ce qui est de la divulgation proactive de certaines dépenses.

Lorsque comparé avec le gouvernement fédéral, on ne peut que constater un certain retard du Québec en matière de diffusion proactive.

En fait, la loi québécoise n'a jamais subi de véritable révision en profondeur depuis 1982, et ce, malgré l'évolution du contexte de l'environnement numérique, les avancées technologiques et les nouvelles dynamiques bouleversant les concepts et les façons de faire.

■ Les orientations annoncées en mars 2015

C'est pour cette raison que le gouvernement a rendu public, en mars 2015, un document d'orientation intitulé *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*³⁰.

Ce document servira de base à une importante consultation publique visant à revoir la Loi afin de limiter les restrictions à l'accès, de favoriser la diffusion et l'accès à plus de documents gouvernementaux, à hausser les exigences de démonstration lors d'un refus d'accès aux documents, à offrir à la population une meilleure compréhension de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et à assurer une compréhension commune des concepts par ceux et celles qui l'appliquent.

²⁹ Voir ci-dessus, à la page 43.

³⁰ Le gouvernement a déposé, le 17 mars 2015, un document d'orientation intitulé *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*. Ce document expose la vision de la transparence que le gouvernement souhaite offrir aux citoyens.

■ Les modifications au Règlement

Les modifications apportées en avril dernier au Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels pourraient permettre au Québec de rattraper une partie de son retard³¹.

Les modifications au Règlement obligent les organismes publics à diffuser sur Internet des renseignements relatifs aux frais de déplacement et de fonction, aux véhicules de fonction ainsi qu'aux dépenses de formation et de participation à des colloques et congrès, de réception et d'accueil, de publicité et de promotion de même que de télécommunication mobile et de location d'espaces qu'ils occupent. Par ailleurs, les indemnités, allocations et salaires annuels des ministres, directeurs ou directrices de cabinet et titulaires d'un emploi supérieur désignés seront également publiés³².

Le renforcement des mesures contenues dans le Règlement prévoit également la diffusion de l'ensemble des documents transmis dans le cadre des demandes d'accès à l'information, sous réserve des exceptions prévues au Règlement. L'information transmise sera donc désormais accessible pour tous, et non plus seulement pour la personne qui a présenté une demande d'accès³³.

Cette modification réglementaire fera progressivement sentir ses effets à partir du printemps et de l'été 2015.

Il importera de suivre et d'analyser la façon dont les organismes publics québécois adapteront leur façon de faire et appliqueront le Règlement.

La commission est d'avis qu'il faudra, en outre, envisager que cette dernière modernisation de l'État s'étende aussi aux réseaux de l'éducation et de la santé ainsi que dans le monde municipal, qui ne sont pas visés actuellement par cette réglementation de diffusion proactive.

La loi québécoise sur l'accès à l'information

Une loi mise en place en 1982

Le Québec fait partie des premières juridictions à s'être dotées d'une loi sur l'accès à l'information.

Cette loi, adoptée en 1982, consacre le principe de l'accès aux documents des organismes publics tout en établissant des restrictions visant à protéger, par exemple, les renseignements personnels détenus par ces organismes, les processus décisionnels gouvernementaux, les relations intergouvernementales et les intérêts économiques de l'État ou des tiers.

Plusieurs juridictions, dont le gouvernement fédéral et ceux des provinces canadiennes, ont adopté par la suite des lois sur l'accès reposant sur les mêmes principes et des restrictions comparables.

Des approches plus proactives

Traditionnellement, la transparence gouvernementale s'est surtout manifestée par l'adoption de telles lois sur l'accès à l'information qui garantissent un droit à l'information sur demande. Avec l'évolution des technologies, la transparence s'est aussi graduellement manifestée par l'adoption d'approches de diffusion proactive, c'est-à-dire qui consistent à donner accès à de l'information gouvernementale sans que l'utilisateur n'ait à formuler de demandes.

³¹ Ministère du Conseil exécutif, *Modification du règlement sur la diffusion de l'information - Une étape de plus pour un gouvernement ouvert et transparent*, [Communiqué], 12 novembre 2014.

³² Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Lignes directrices de mise en application – Modifications au Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, ministère du Conseil exécutif, mars 2015, p. 3.

³³ *Ibid.*, p. 4.

❑ Les recommandations de la commission

Recommandation n° 6

La commission recommande au gouvernement de poursuivre et d'accentuer l'action engagée pour accroître la transparence de l'État québécois.

Pour la commission, la transparence est partie intégrante de la démarche à mettre en place pour apporter les changements nécessaires à l'État québécois.

Depuis le printemps 2012, un réel effort est consenti au sein de l'État québécois afin d'introduire davantage de transparence. Le gouvernement s'est alors officiellement engagé dans le processus de mise en place d'un gouvernement ouvert. Plusieurs initiatives concrètes sont venues confirmer cet engagement.

On peut citer notamment :

- le lancement du portail de données ouvertes gouvernemental;
- le lancement du tableau de bord sur l'état de santé des projets en ressources informationnelles;
- le lancement du tableau de bord Ponts et routes – Information aux citoyens;
- l'adoption, par le gouvernement du Québec et les villes de Québec, Montréal, Gatineau et Sherbrooke, d'une licence commune d'utilisation des données ouvertes;
- le lancement du site Transparence qui diffuse les activités publiques des membres du Conseil exécutif;
- comme mentionné précédemment, le dépôt, le 17 mars 2015, d'un document d'orientation sur la vision de la transparence que le gouvernement souhaite offrir aux citoyens.

La commission recommande d'aller encore plus loin dans cette direction.

❑ Une information budgétaire plus transparente

Recommandation n° 7

La commission recommande au gouvernement de marquer sa volonté de rendre l'État québécois plus transparent en mettant en œuvre cette orientation dans le domaine budgétaire.

La transparence budgétaire est devenue l'un des vecteurs essentiels de toute bonne gouvernance appliquée. Diffuser de l'information complète et publique sur le budget favoriserait une meilleure compréhension des politiques et des priorités du gouvernement, ainsi qu'un arrimage des différents volets de l'action gouvernementale.

L'information présentée dans les divers documents budgétaires doit être révisée de façon à permettre aux parlementaires, aux médias et au public en général une meilleure compréhension des choix budgétaires effectués en fonction des objectifs stratégiques poursuivis, de la façon dont seront mesurés les résultats et les impacts évalués.

À cet égard, le gouvernement ontarien présente une pratique intéressante. Par exemple, dans le budget 2015 de la province, le ministère des Finances de l'Ontario présente le résultat de son analyse des risques et sensibilités clefs que pourraient entraîner des changements imprévus à la conjoncture économique et à la demande liée aux programmes³⁴.

■ Simplifier l'information budgétaire et l'enrichir

Concrètement, le gouvernement pourrait simplifier à court terme l'information budgétaire, afin d'en faciliter la compréhension.

L'information budgétaire sur les différents ministères présentée dans le budget de dépenses est opaque, et la nomenclature des programmes ne permet que difficilement de comprendre les objectifs poursuivis. Pour faciliter leur gestion, les ministères ont eu tendance au cours des années à regrouper le plus d'activités possible au sein d'un même programme, rendant presque incompréhensibles les objectifs poursuivis. Ainsi, certains ministères n'ont maintenant qu'un seul programme.

L'information budgétaire devrait aussi être enrichie. L'information budgétaire devrait notamment présenter les conséquences et les risques associés aux choix budgétaires.

Recommandation n° 8

Plus globalement, la commission recommande que le gouvernement modifie son approche en matière d'accessibilité à l'information, en faisant de cette accessibilité une règle dont les exceptions seraient étroitement définies.

³⁴ *Budget de l'Ontario 2015 – Documents budgétaires*, tableau 2.20, « Certaines sensibilités liées aux charges », p. 285.

Le processus de planification budgétaire en Ontario

La Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financière¹ de l'Ontario prévoit des exigences légales minimales concernant le contenu et la nature du plan budgétaire et des rapports financiers, notamment :

- un plan financier pluriannuel dans les documents budgétaires au cours de chaque exercice;
- les objectifs de la politique budgétaire de l'Ontario pour la durée du plan;
- une estimation des recettes et des dépenses pour la durée du plan;
- un examen exhaustif des risques qui, de l'avis du ministre des Finances, sont susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'économie ou le secteur public pendant la durée du plan.

¹ L.O. 2004, chapitre 27.

4.2 Un État définissant de façon stratégique les modes de prestation des services

Dans un monde changeant, où tout se modifie rapidement, un État performant doit définir de façon stratégique les modes qu'il retient pour assurer la prestation des services offerts.

Être un État stratège en matière de définition des modes de prestation des services signifie qu'il faut distinguer clairement le financement proprement dit de la prestation offerte grâce à ce financement.

- Un État stratège est ainsi un État faisant appel au savoir-faire le mieux adapté au bon endroit et au bon moment, et abandonnant la culture du « tout faire soi-même ».
- Une fois le financement défini, l'État stratège doit analyser et évaluer toutes les options possibles en matière de prestation de services, afin de maximiser la performance du service offert.

❑ Plusieurs succès

La commission a pris connaissance de plusieurs cas réussis, où le financement a été clairement dissocié du mode de prestation, et cela avec succès.

Dans chacun de ces cas, le financement reste complètement public, alors que la prestation de services est confiée à un partenaire privé. Par partenaire privé, on entend autant les entreprises, avec ou sans but lucratif que la société civile, notamment les organismes communautaires.

■ Les soins dentaires

Le gouvernement finance certains soins dentaires à partir du régime public d'assurance maladie. Ainsi, les enfants de moins de 10 ans et les prestataires d'une aide financière de dernier recours et les personnes à leur charge ont droit à certains soins dentaires en clinique privée couverts par l'État.

■ Les services de radiologie

Le gouvernement finance certains services de radiologie offerts en clinique privée. À titre d'exemple, la radiologie générale, la scopie, la mammographie et l'ostéodensitométrie sont couvertes par l'assurance maladie.

■ L'intégration des immigrants

Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion a imparti son mandat d'intégration des immigrants à différents organismes. Ces organismes reçoivent une subvention à cette fin pour offrir des services aux nouveaux arrivants telle la recherche d'emploi.

■ Des services d'intégration au marché du travail

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a conclu un contrat avec Qualification Montréal pour des services d'enseignement et de formation visant à aider les personnes à intégrer le marché du travail et à s'y maintenir par l'acquisition de compétences en lien avec le marché du travail.

■ Les analyses environnementales requises dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement

Ces analyses peuvent être réalisées par des laboratoires privés, municipaux et institutionnels accrédités par l'État.

Il s'agit d'un cas d'impartition où le gouvernement établit les normes et s'assure de la compétence de tiers sans réaliser lui-même les analyses requises par la législation³⁵. C'est le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, qui a pour mandat d'accréditer ces laboratoires non gouvernementaux.

■ Le service de première ligne pour Épargne Placements Québec

Le service à la clientèle a été confié à la Banque Nationale.

■ Le système d'appel d'offres du gouvernement du Québec

Celui-ci est exploité par la firme CGI, en partenariat avec Constructo, pour le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec.

³⁵ Le financement de la prestation de services est assumé par les usagers.

❑ Des pièges à éviter

Définir de façon stratégique les modes de prestation des services signifie que l'État doit se comporter en stratège, en évitant de tomber dans l'un ou l'autre des pièges reliés à cette définition – qu'il s'agisse de vouloir tout faire tout seul, ou au contraire de décider de tout déléguer à l'extérieur.

Deux exemples analysés par la commission permettent d'expliquer ces pièges et d'éclairer les enjeux en cause.

■ La perte de compétence vécue par le ministère des Transports

Dans son rapport de 2011 au ministre des Transports³⁶, l'Unité anticollusion qualifiait l'enjeu du savoir-faire au ministère des Transports comme un maillon faible du système. Le ministère rendait lui-même ses marchés publics vulnérables et les exposait notamment à des risques de collusion.

Le rapport constatait entre autres les points suivants.

- Le ministère possède un bassin d'ingénieurs essentiellement mobilisés autour de la gestion des contrats confiés aux firmes privées, ce qui signifie notamment que la plupart de ceux qui travaillent en régie ne développent plus guère leurs connaissances sur le terrain et savent de moins en moins comment fonctionne véritablement un chantier.
- Les ingénieurs du ministère peuvent perdre rapidement les habiletés nécessaires à une supervision efficace des activités de conception s'ils n'en réalisent pas couramment eux-mêmes, car le maintien d'une véritable expertise exige de pouvoir se renouveler sans cesse sur le terrain de l'expérience.
- Tout se passe comme si le ministère avait pour ainsi dire autorisé un transfert de compétences vers le secteur privé, sans toutefois s'assurer de conserver suffisamment d'expertise pour gérer adéquatement son réseau.

Le 18 octobre 2011, le Conseil du trésor autorisait, à compter de l'exercice 2012-2013, l'ajout graduel d'un maximum de 970 équivalents temps complet afin de soutenir le ministère des Transports dans sa volonté de renforcer son savoir-faire, de prévenir et de détecter la collusion, et de rendre imputables les entreprises avec lesquelles il est engagé sur une base contractuelle³⁷.

Du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014, le ministère a procédé à l'affectation de 309 employés dans le contexte de la mise en œuvre des actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption. Ainsi, l'affectation cumulative depuis le 1^{er} avril 2012 est de 462 employés³⁸.

³⁶ Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec, septembre 2011, p. 13 à 17.

³⁷ Ministère des Transports, *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, 2014, p. 30.

³⁸ *Loc. cit.*

■ Une situation à risque : la gestion des ressources informationnelles

Une autre illustration est fournie par la gestion des ressources informationnelles. Le ratio élevé de recours aux ressources externes par rapport aux ressources internes implique une forte dépendance contractuelle du gouvernement.

Selon le Secrétariat du Conseil du trésor, 38 % des ressources informatiques à l'emploi du gouvernement proviennent de l'externe. À titre de comparaison, selon un étalonnage effectué par la firme Gartner, ce ratio serait en moyenne de 12 % pour les gouvernements de niveaux étatique et local³⁹.

Le 25 novembre 2014, le président du Conseil du trésor et responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes prenait l'engagement de réduire significativement cette dépendance.

■ Le défi associé au recours à l'externe

Le recours à l'externe permet notamment au gouvernement d'améliorer sa capacité de livrer les services aux citoyens et de tirer profit d'expertises pointues dans certains domaines. Le défi consiste donc à :

- trouver un équilibre entre le recours à l'externe et le maintien de l'expertise interne;
- baliser correctement le recours à l'externe;
- s'assurer d'un partage de risques adéquat entre le public et le privé.

³⁹ Documentation fournie par le Secrétariat du Conseil du trésor à la commission.

❑ Les recommandations de la commission

Recommandation n° 9

La commission recommande qu'une réflexion stratégique soit effectuée dans la définition des modes de prestation des services, en vue d'assurer une application performante des programmes offerts aux citoyens.

Cette réflexion stratégique doit être fondée sur des critères de pertinence, d'efficacité et de qualité des services offerts. Cette réflexion pourrait conduire à :

- confier la délivrance de certains services à des tiers;
- s'appuyer sur l'innovation et les nouvelles technologies pour mieux servir les citoyens.

■ Un « test »

Recommandation n° 10

Lors de l'instauration ou de la révision d'un programme, la commission recommande que soit instauré l'examen obligatoire du mode de prestation, afin de déterminer qui, du secteur privé ou de l'État, est le plus apte à offrir le service le plus performant à meilleur coût.

Ce « test » est intégré au mécanisme de révision de programmes proposé par la commission et présenté dans la deuxième partie du rapport. L'instauration d'un tel test encouragera la fonction publique à démontrer qu'elle peut relever ce défi et être concurrentielle par rapport au secteur privé – ce qui comprend les entreprises, avec ou sans but lucratif, ainsi que la société civile, et notamment les organismes communautaires.

■ Protéger le savoir-faire stratégique

Recommandation n° 11

La commission recommande par ailleurs que le gouvernement protège le savoir-faire stratégique dans les ministères et les organismes.

Les exemples du ministère des Transports et de la gestion des ressources informationnelles illustrent la nécessité de conserver la compétence nécessaire pour être en mesure de définir les orientations stratégiques.

Il existe un ensemble de facteurs expliquant les problèmes rencontrés. Dans le cas du ministère des Transports comme pour ce qui est de la gestion des ressources informationnelles, les problèmes résultaient en bonne partie de la règle d'un départ à la retraite sur deux. Dans les deux cas également, les difficultés résultaient aussi des conditions d'embauche qu'était en mesure d'offrir le gouvernement, par rapport au marché.

Confrontés à ces problèmes, les décideurs concernés ont été poussés à déléguer le maximum de responsabilités à leurs partenaires privés – y compris l'encadrement même de ces partenaires.

Le gouvernement doit tirer les enseignements de ces mauvaises décisions, et donner aux ministères et organismes les moyens de protéger les compétences stratégiques. Une telle protection est d'autant plus importante lorsque l'on s'engage dans le « faire faire » plutôt que dans le « faire » à tout prix.

L'avis de l'Association des économistes québécois

Dans un mémoire déposé à la commission, l'Association des économistes québécois a formulé certaines recommandations pour favoriser l'expertise de l'État québécois :

- « Le gouvernement doit faire en sorte que les traitements et les programmes de formation continue dans la fonction publique soient suffisamment incitatifs pour inciter les personnes compétentes et talentueuses à y faire carrière. Il y va, à moyen terme, de la capacité de l'État québécois à bien assumer ses responsabilités. »
- « Le gouvernement doit mettre un frein et même renverser l'érosion des services d'analyse et de planification dans les ministères et les organismes. En faisant en sorte de reconstituer une solide expertise interne dans ses principaux domaines de responsabilité, le gouvernement sera mieux à même de prendre les bonnes décisions en matière de programmes et de s'assurer que l'ensemble de ses dépenses répondent à de hauts standards d'efficacité, d'économie et d'efficience. »

Source : Association des économistes québécois, *Avis à la Commission de révision permanente des programmes*, décembre 2014, <http://economistesquebecois.ca/files/documents/aa/a0/avis-transmis-la-commission-18-d-cembre-2014.pdf>.

4.3 Un État innovant

L'innovation est l'ensemble du processus se déroulant depuis la naissance d'une idée jusqu'à sa matérialisation. Un État innovant est un État favorisant la naissance des nouvelles idées et les mettant en œuvre pour améliorer son organisation et ses façons de faire. Un État performant au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population doit être un État innovant.

❑ Un lien direct entre innovation, transparence et capacité de se remettre en cause

Il existe un lien direct entre la nécessité du changement, la capacité de se remettre en cause, la transparence et l'innovation. La nécessité du changement conduit directement à la nécessité d'innover. La capacité de se remettre en cause doit pouvoir s'appuyer sur l'introduction de nouvelles façons de faire, et donc sur la capacité d'innover. La transparence permet la circulation des idées, favorisant ainsi l'innovation dans la gestion gouvernementale.

■ Des exemples concrets

Dans les principaux pays développés, les exemples concrets d'innovations résultant de la transparence et de l'existence d'un gouvernement ouvert sont multiples.

Au Royaume-Uni, la divulgation publique de la performance des médecins et des hôpitaux en matière des chirurgies cardiaques a notamment incité les praticiens à accroître leur performance et la qualité des services et à optimiser les méthodes de travail innovantes grâce à un plus grand partage des bonnes pratiques⁴⁰.

En France, avec l'utilisation d'une plate-forme collaborative pour simplifier les démarches administratives et moderniser l'action publique, plus de 300 mesures de simplification de services, de programmes ou de règles administratives ont été engagées à la suite des suggestions des participants⁴¹.

Au Québec même, dans le cadre d'un marathon de programmation de Hacking Health qui se tenait à l'Hôpital Sainte-Justine à Montréal à l'hiver 2014, plus d'une trentaine d'applications informatiques ont été développées. Chacune d'elles visait à régler un problème ou à améliorer une situation vécue par les patients ou par les praticiens⁴².

■ Un État où les idées circulent

Un État ouvert est ainsi un État où les idées circulent et où les sources d'innovation se multiplient.

L'État doit pouvoir profiter de la diversité des connaissances et des compétences de la société. La société civile est à même de proposer au gouvernement des pistes de solution dans une perspective d'amélioration continue.

⁴⁰ Sources : Tim Kelsey, "Transparency in the NHS not only saves lives – it is a fundamental human right", 12 mars 2013, <http://www.guardian.co.uk/society/2013/mar/12/nhs-transparency-open-data-initiative>, et Phil Hammond, "Comment: Clear choice", *The Commissioning Review*, n° 5, 17 mars 2014, <http://www.thecommissioningreview.com/article/comment-clear-choice>.

⁴¹ Site Web <http://www.faire-simple.gouv.fr/>.

⁴² CHU Sainte-Justine, *Hacking Health @ CHU Sainte-Justine : Un événement couronné de succès!*, [Communiqué de presse], 26 février 2014.

❑ L'innovation et la productivité dans l'administration publique

L'innovation est l'un des principaux facteurs d'amélioration de la productivité.

En termes simples, la productivité est la capacité pour une organisation de produire (biens ou services) davantage avec les mêmes intrants (donc au même coût) ou de produire la même chose avec moins d'intrants, donc à des coûts plus faibles.

Pour l'État, faire des gains de productivité signifie offrir davantage de services publics (ou de meilleurs services publics) à coûts constants ou offrir les mêmes services de même qualité à coûts moindres.

L'innovation, en proposant de meilleurs processus de production, une meilleure utilisation des ressources – les ressources humaines au premier chef –, de meilleurs outils d'aide à la décision et de meilleures méthodes de gestion, permet de faire plus sans ressources additionnelles ou permet de faire la même chose avec moins de ressources. Ainsi, l'innovation contribue à améliorer la productivité de l'État.

■ Les ressources humaines

L'innovation est d'abord portée par la qualité des ressources humaines. On peut donner deux exemples de gouvernements investissant dans les ressources humaines pour accroître la productivité en innovant.

■ L'exemple du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral s'est ainsi doté d'une stratégie en matière de gestion des ressources humaines. La stratégie, décrite dans le document *Destination 2020*, vise à assurer une fonction publique compétente et performante, qui sait faire preuve d'innovation, de transformation et de renouvellement continu.

Parmi les mesures mises en place, on peut mentionner :

- l'École de la fonction publique du Canada, haute direction et employés des ministères et organismes;
- les pratiques de réseautage s'inscrivant directement dans la philosophie du gouvernement ouvert;
- la promotion de la fonction publique comme employeur;
- la mise sur pied du Comité consultatif sur la fonction publique⁴³.

■ L'exemple de la Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique instituait en 2006 le plan d'entreprise pour les ressources humaines intitulé *Being the Best (Être les meilleurs)*, revu et publié annuellement depuis.

Le plan, les politiques et les programmes qui en découlent visent à :

- renforcer la capacité interne de la fonction publique en favorisant une culture d'entreprise, le développement de carrière de ses meilleurs talents et la formation continue;
- améliorer la compétitivité de la fonction publique comme employeur de choix en vue du renouvellement de sa main-d'œuvre en améliorant son système de recrutement, en offrant davantage de mobilité et de flexibilité à ses employés et en favorisant une culture d'innovation, de collaboration et de reconnaissance au sein de l'organisation;
- gérer en fonction des résultats en s'assurant que les employés comprennent bien leur rôle au service de l'État, détiennent les meilleurs outils technologiques pour livrer efficacement les services aux citoyens, demeurent en bonne santé et obtiennent la reconnaissance qui leur est due pour leur performance.

⁴³ Fondé en 2006 pour conseiller le premier ministre et le greffier du Conseil privé au sujet du renouvellement de la fonction publique, le Comité consultatif sur la fonction publique a pour objectif d'aider à faire de la fonction publique une institution nationale axée sur l'excellence et composée d'employés très engagés et hautement qualifiés qui s'acquittent des tâches essentielles avec professionnalisme et efficacité.

■ Les nouvelles technologies de l'information

L'introduction des nouvelles technologies de l'information illustre le lien existant entre l'innovation et l'amélioration de la productivité.

Les technologies de l'information sont l'un des principaux leviers de transformation organisationnelle, d'innovation et de performance pour la réalisation de solutions durables, en appui à la mission des organismes publics. Leur usage, jumelé à une révision des processus, permet de réaliser des gains de productivité, favorise une convergence ou une intégration des actions et des services aux clientèles.

Les technologies de l'information contribuent à transformer les services aux citoyens et aux entreprises. On peut mentionner les renseignements disponibles sur Portail Québec et les divers services accessibles en ligne pour les déclarations de revenus, pour l'aide financière aux étudiants et l'assurance parentale. Grâce aux technologies de l'information, plusieurs services publics sont accessibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Les technologies de l'information appuient les organismes publics dans leurs opérations administratives. L'entreposage et le traitement de l'information et la simplification de processus internes en sont des exemples. Ces innovations sont source de gains en ce qui a trait à l'efficacité et à l'efficacités, permettant au gouvernement de tirer des bénéfices importants au plan économique et au niveau des expertises.

La capacité d'innovation de l'administration publique : l'exemple de l'Australie

L'Australian Public Service Innovation Action Plan

Lancée en juin 2011, cette initiative du gouvernement australien a pour objectif d'appuyer l'administration publique dans le développement d'une culture de l'innovation. Le gouvernement australien mise ainsi sur la capacité d'innovation pour mettre en place des politiques, des programmes et des services de qualité et accroître la productivité de son administration publique.

La stratégie du plan d'action consiste à mobiliser les ressources de l'administration publique pour relever les défis à partir de nouvelles perspectives et avec l'apport des sciences de l'information, des communications et des nouvelles technologies dans un esprit de collaboration, d'expérimentation et de transparence.

Le plan d'action comporte quatre axes :

- le développement d'une culture de l'innovation au sein de l'administration publique;
- le dégagement d'une capacité d'innovation;
- le recours au levier de la co-création pour le développement de solutions;
- le renforcement du leadership afin d'encourager l'innovation à tous les niveaux de l'administration publique.

Une telle initiative d'innovation ne se limite pas à l'Australie. Plusieurs pays sont engagés dans des démarches similaires, dont le Canada, les États-Unis, et le Royaume-Uni.

❑ **L'innovation au sein de l'administration publique québécoise : à géométrie variable**

Lors des rencontres que la commission a effectuées avec les ministères, la commission a constaté que ceux-ci ont un degré variable d'ouverture en matière d'innovation, notamment en ce qui a trait à l'introduction de nouvelles façons de faire, à l'arrivée des nouvelles technologies et aux changements qu'il est possible d'apporter aux méthodes de travail comme aux produits et aux services offerts.

En d'autres termes, les efforts consacrés en vue d'améliorer la qualité des services et la productivité sont à géométrie variable.

■ **La formation et le perfectionnement directement affectés par les coupes budgétaires**

L'État innovant s'appuie d'abord sur l'amélioration des ressources humaines, et donc sur les investissements consacrés à la formation et au perfectionnement des ressources déjà présentes dans l'administration publique.

Il faut constater qu'au Québec, les restrictions budgétaires imposées de façon récurrente aux ministères et aux organismes ont directement affecté les budgets consacrés à l'amélioration des ressources humaines.

En période de coupes paramétriques, ces budgets étaient plus faciles à réduire puisque les diminutions ainsi effectuées avaient peu d'impact à court terme sur les services offerts.

Plus récemment, au cours des dernières années, les cibles de réduction budgétaire ont directement visé les budgets consacrés à la formation et au perfectionnement. C'est ainsi qu'en 2010-2011, le Conseil du trésor imposait une cible de réduction de 25 % des coûts de formation, de même ampleur que la cible imposée pour les coûts de publicité et de déplacement.

■ **Pas de plan d'action global en matière de ressources humaines**

De façon globale, la commission constate que le gouvernement n'a pas mis en place de plan d'action d'ensemble visant l'amélioration de ses ressources humaines, de même nature que ce qui existe au gouvernement fédéral ou en Colombie-Britannique.

Le gouvernement croit en la formation des ressources humaines lorsqu'il impose des investissements à cette fin au secteur privé. Cette même conviction doit s'étendre à ses propres ressources humaines.

■ Une absence de vision et de compréhension des ressources informationnelles, par rapport aux orientations stratégiques

La gouvernance des ressources informationnelles est souvent limitée par l'absence de vision d'ensemble et de compréhension du positionnement des technologies à l'intérieur des orientations stratégiques et des besoins d'affaires de l'organisme.

Certains ministères et organismes pourraient tirer davantage profit des technologies de l'information afin d'améliorer leur prestation de services.

C'est le cas notamment du ministère de la Justice. Peu d'innovations y ont été introduites au cours des ans, si bien que les façons de faire dans nos cours de justice ont peu évolué depuis les trente dernières années.

Les actions du ministère de la Sécurité publique sont tournées vers les opérations régulières. Il dispose de peu de marge de manœuvre pour s'améliorer et innover. De surcroît, il n'a que peu de budgets d'investissement.

■ Des ressources surtout pour l'entretien d'actifs

Pour l'année 2013-2014, sur un total de 1,5 milliard de dollars en dépenses en ressources informationnelles, 76 % de cette somme a été consacrée à l'entretien des actifs et seulement 24 % de celle-ci a été consacré à la réalisation de projets permettant de la création de valeur ou le remplacement d'actifs. Ces proportions étaient respectivement de 60 % et de 40 % en 2008.

Les technologies représentent 3 % de la dépense totale au Québec, contre 3,6 % dans des administrations comparables⁴⁴.

Les technologies de l'information sont un secteur où l'on constate des dédoublements d'activités, et ce, notamment par une sous-utilisation du potentiel des services communs. Entre autres, chaque ministère ou organisme a la responsabilité de son parc bureautique et de ses infrastructures.

⁴⁴ Données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

■ Des exemples de démarches innovantes

L'absence de vision d'ensemble en matière d'innovation au sein de l'État québécois est d'autant plus regrettable qu'il existe un potentiel important au sein des ministères et des organismes.

On peut facilement illustrer ce potentiel avec quelques exemples récents de démarches d'innovation, grâce auxquelles l'organisme et le ministère concernés ont obtenu d'importants gains de productivité et une amélioration significative de la qualité des services offerts.

■ Revenu Québec

Revenu Québec a été à même de mettre en place certaines façons de faire innovatrices. Ses solutions novatrices ont souvent retenu l'attention du public et ont permis d'obtenir la reconnaissance de plusieurs grands organismes.

À titre d'exemple, son projet Indices de richesse, qui lui permet d'identifier et d'intervenir auprès de citoyens qui possèdent sans les déclarer des avoirs importants, s'est vu décerner six prix importants dont celui de l'ONU en 2010 dans la catégorie Amélioration de la prestation services pour la zone géographique Europe et Amérique du Nord.

■ Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a innové :

- dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, en limitant la production des déchets enfouis par l'usage d'instruments économiques, telle une redevance, qui, en augmentant le coût d'enfouissement, favorise la valorisation des matières et ce faisant le développement de l'économie verte;
- par l'introduction de la bourse du carbone pour la réduction des gaz à effet de serre.

❑ Les recommandations de la commission en matière d'innovation

La commission a recommandé précédemment que lors de l'instauration ou de la révision d'un programme, le gouvernement instaure l'examen obligatoire du mode de prestation sous la forme d'un « test » permettant de déterminer qui, du secteur privé ou de l'État, est le plus apte à offrir le service le plus performant à meilleur coût⁴⁵.

Ce test serait une façon d'introduire davantage d'innovations dans les façons de faire.

Recommandation n° 12

Afin de favoriser et de valoriser l'innovation à l'échelle de l'administration publique, la commission recommande la mise sur pied d'un plan d'action gouvernemental d'innovation assorti des ressources adéquates.

Recommandation n° 13

La commission recommande également la mise en place d'une plate-forme collaborative, afin de permettre à l'État de bénéficier de l'innovation externe et interne.

Recommandation n° 14

La commission recommande enfin au gouvernement d'investir dans ses ressources humaines, afin de favoriser l'émergence de personnes pouvant être les moteurs de l'innovation dans leurs organisations.

⁴⁵ Voir ci-dessus, à la page 78.

5. DÉVELOPPER UNE VISION COMMUNE ET COHÉRENTE DANS UNE ORGANISATION SIMPLIFIÉE

La quatrième condition de succès identifiée par la commission pour assurer le changement vers un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population concerne le développement d'une vision commune et cohérente, dans une organisation simplifiée.

Sous ce thème, la commission identifie des points qu'elle considère comme essentiels, concernant la gouvernance de l'État et son organisation.

Pour la commission, l'État performant qu'elle souhaite pour tous les Québécois doit se caractériser par :

- une vision commune de l'État et une cohérence dans l'action;
- des structures plus simples, plus compréhensibles et plus stables;
- un guichet multiservice offrant un nombre significatif de prestations;
- un système de services de soutien à l'organisation – ce que l'on appelle communément le back office – efficace et largement utilisé;
- une présence efficace sur le territoire.

5.1 Une vision commune de l'État et une cohérence dans l'action

Les différents ministères et organismes formant l'État québécois doivent avoir une vision commune de l'État qu'ils forment.

☐ Les constats de la commission

La commission constate que c'est loin d'être le cas.

■ L'appareil gouvernemental québécois ne fonctionne pas comme un système

Chacun des sous-systèmes n'a pas le réflexe de penser aux conséquences de ses initiatives sur les autres sous-systèmes composant le système global.

Ce réflexe d'anticiper les incidences des initiatives de l'organisation sur les autres entités gouvernementales est souvent déficient, de même que la culture de collaboration et de concertation, faute de temps, de ressources disponibles et de sensibilité à cet égard.

Par exemple, le ministère de la Justice a de la difficulté à gérer l'impact des interventions accrues de Revenu Québec sur les activités des tribunaux, ou de l'augmentation et de l'évolution des enquêtes policières sur la charge de travail de l'appareil judiciaire.

■ Des difficultés de coordination et de cohérence dans certains dossiers horizontaux

La commission identifie des difficultés dans certains dossiers horizontaux de nature stratégique, où plusieurs ministères interviennent sans qu'il y ait une coordination, une cohérence et une cohésion optimales dans l'action⁴⁶.

C'est le cas, notamment, pour les interventions gouvernementales en matière de développement économique, de formation et d'emploi ainsi que de culture.

■ Le développement économique

L'absence d'une politique de développement économique et d'orientations clairement établies conduit à la multiplication des outils et à la dispersion des efforts.

Le soutien aux entreprises est défini et administré par douze ministères et organismes, gérant 110 programmes différents (aide directe et aide indirecte), une cinquantaine de mesures fiscales et appuyant plus de 500 organismes pour soutenir les entreprises.

On peut ainsi parler d'éparpillement de l'action gouvernementale, les ministères et les organismes concevant rarement leur intervention sous la forme d'un système gouvernemental.

■ La formation et l'emploi

Sur les plans de la formation et de l'emploi, la commission constate un problème de coordination entre les ministères concernés.

Cette situation rend difficile l'atteinte d'une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi afin d'amener toute la main-d'œuvre à l'emploi, alors que les entreprises soulignent le manque de main-d'œuvre dans nombre de métiers et professions.

■ L'aide financière aux festivals et événements

Une dizaine d'organisations gouvernementales sont impliquées dans l'aide financière aux festivals et aux événements. En absence de leadership, cette approche multipartite comporte des risques en matière de cohérence et d'efficacité.

De plus, les règles d'octroi des subventions ne sont pas uniformes, alors que les promoteurs doivent transiger avec plusieurs organisations gouvernementales pour obtenir du financement. Cela a pour effet de doubler les démarches pour les promoteurs et de dupliquer les analyses des organisations gouvernementales.

⁴⁶ Ces difficultés ont été clairement identifiées dans le cadre des tables horizontales. Voir le volume 2 du présent rapport, à la page 98.

**Un exemple de coordination efficace de l'État québécois :
le Plan national de sécurité civile**

Le Plan national de sécurité civile est l'exemple d'un processus réussi de coordination des interventions gouvernementales.

Le Plan national de sécurité civile est un cadre d'intervention définissant les responsabilités de chaque intervenant gouvernemental en cas de problème remettant en cause la sécurité des citoyens. La mise en œuvre de ce cadre d'intervention est assurée par le ministère de la Sécurité publique. Tout repose sur une responsabilisation claire de chacun des acteurs gouvernementaux ainsi que sur une imputabilité unique.

La tragédie de Lac-Mégantic a illustré l'efficacité de ce processus de coordination.

■ **Des problèmes de chevauchements**

Ces déficiences dans une vision commune s'accompagnent de problèmes de chevauchements, qui constituent autant d'entraves à la cohérence dans l'action.

Des situations de chevauchements existent au sein d'un même portefeuille et entre ministères. C'est le cas de la formation professionnelle et technique (cégeps, commissions scolaires), ainsi que de la recherche et l'innovation (ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations)

Ces chevauchements sont aggravés par une véritable « mentalité de clocher », conduisant les ministères et organismes à considérer leur domaine d'intervention comme une véritable chasse gardée qu'il faut protéger contre les interventions d'autres organismes gouvernementaux.

Le nombre élevé de ministères et d'organismes et leur statut particulier favorisent une culture « en silo ». Chacun évolue dans un univers clos, dans le contexte d'un mandat bien circonscrit, avec des objectifs définis.

❑ Des pistes

Plusieurs pistes sont concevables pour diffuser parmi les ministères et organismes une vision commune de l'État, et pour lutter contre les chevauchements.

Dès sa mise en place, la commission a accompagné la création de tables horizontales visant justement à faire travailler et réfléchir ensemble des ministères et des organismes intervenant dans un domaine d'activité commun⁴⁷.

Ces tables horizontales ont effectivement permis d'établir des ponts, et d'inciter chacun des ministères participants à penser en fonction du système gouvernemental – au lieu de rester limité à sa propre mission⁴⁸.

■ Élargir le mandat des comités ministériels

La commission recommande d'aller plus loin, et d'élargir le mandat actuel des comités ministériels permanents.

Les comités ministériels permanents ont pour mandat de préparer le travail du Conseil des ministres, en assurant la cohérence des dossiers devant être discutés par le Conseil et en exerçant ainsi une sorte de filtre. Ce mandat est cependant limité aux dossiers devant être discutés par le Conseil des ministres.

Recommandation n° 15

La commission recommande que le gouvernement utilise davantage les comités ministériels pour inviter les ministères à travailler en système.

⁴⁷ Voir ci-dessus, à la page 4.

⁴⁸ Voir ci-après, dans le volume 2 du présent rapport, à la page 98.

Les comités ministériels mis en place par le gouvernement du Québec

Le Conseil exécutif, aussi appelé Conseil des ministres, a pour rôle de définir les orientations de l'activité gouvernementale et de diriger l'administration de l'État. Il forme, avec le lieutenant-gouverneur, le gouvernement du Québec.

Principal organe décisionnel du gouvernement, le Conseil des ministres assume la direction du gouvernement et la mise en application des lois. C'est le lieu où se réalisent les activités essentielles à la gestion de l'État.

Afin d'accroître ses efforts de planification et de coordination, ainsi que d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action gouvernementale, le Conseil des ministres s'est doté – en plus du Conseil du trésor – de comités ministériels. Le nombre de comités peut varier selon la volonté du premier ministre.

Actuellement, ils sont au nombre de six :

- le Comité des priorités et des projets stratégiques;
- le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel;
- le Comité ministériel de l'économie, de la création d'emplois et du développement durable;
- le Comité de législation;
- le Comité ministériel du Plan Nord;
- le Comité ministériel de l'implantation de la stratégie maritime.

5.2 Des structures plus simples, plus compréhensibles et plus stables

En matière de structures gouvernementales, c'est-à-dire d'organisation des ministères et des organismes, la commission formule deux constats.

❑ Les structures sont complexes et lourdes

En premier lieu, les structures du gouvernement du Québec sont complexes et lourdes.

La commission a été confrontée à cette complexité lorsqu'elle a voulu dresser une cartographie des organismes gouvernementaux. Malgré tous ses efforts, une cartographie complète s'est révélée impossible, avec le degré de précision que la commission souhaitait.

Il est difficile pour un citoyen comme pour une entreprise de se retrouver dans le dédale des organismes gouvernementaux.

■ Le nombre d'organismes : un symptôme

Le nombre d'organismes gouvernementaux constitue un symptôme de la complexité de l'appareil étatique.

Alors que seulement 18 organismes publics ont été créés entre 1867 et 1959, il s'en est ajouté 34 entre 1960 et 1969. Il s'en est ajouté 69 entre 1970 et 1988, pour atteindre un total de 170 en 2013-2014.

Depuis les années 1980, le gouvernement a engagé à plusieurs reprises un examen systématique des organismes existants, afin d'en réduire le nombre total.

Dans le cadre du dévoilement du *Budget de dépenses 2015-2016*, le président du Conseil du trésor a annoncé son intention de réviser les structures par la fusion d'organismes ayant des responsabilités similaires. Certains regroupements ont déjà été annoncés⁴⁹.

Les résultats mitigés des exercices menés depuis plus de vingt ans amènent à conclure que ces exercices de rationalisation doivent être précédés d'une volonté politique et d'un fort leadership pour l'obtention de résultats.

⁴⁹ La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes, toutes deux responsables d'administrer des rentes et des régimes de retraite seront fusionnées. La Commission des normes du travail, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et la Commission de l'équité salariale, responsables de l'encadrement du travail, seront aussi fusionnées. Enfin, la Commission des lésions professionnelles et la Commission des relations de travail seront regroupées pour former le Tribunal du travail.

❑ Les structures sont changeantes

En deuxième lieu, les structures ministérielles sont changeantes.

Certaines activités ministérielles sont régulièrement l'objet de déplacements ou de regroupements, ce qui est source d'instabilité et de coûts. Ces déplacements incessants peuvent avoir pour résultat de faire apparaître des « programmes orphelins », non clairement rattachés à un ministère donné.

■ Toujours les mêmes ministères affectés

La commission constate que cette instabilité affecte essentiellement les mêmes ministères.

- La Faune et les Parcs sont régulièrement détachés du ministère des Ressources naturelles ou y sont rattachés.
- Le Développement économique est particulièrement instable : rattaché aux Finances ou distinct des Finances, le Développement économique recouvre un portefeuille dont la composition varie régulièrement.
- Certaines activités sont rattachées à des portefeuilles ou à des ministères changeants, en fonction de considérations le plus souvent liées à l'origine régionale du ministre porteur. C'est le cas du Secrétariat à la condition féminine, actuellement relié au ministère de la Justice, et du Secrétariat à la Capitale-Nationale, rattaché depuis 2014 au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Ces multiples changements se répercutent sur le nom même du ministère, ce qui entraîne des problèmes de lisibilité pour le simple citoyen.

Depuis 25 ans, combien de fois la Faune et les Parcs ont-ils changé de ministère?	
– 1979-1994 :	Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
– 1994-1999 :	Ministère de l'Environnement et de la Faune
– 1999-2004 :	Société de la faune et des parcs du Québec
– 2004-2005 :	Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs
– 2005-2012 :	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (seulement la Faune)
– 2005-2012 :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (seulement les Parcs)
– 2012-2014 :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
– Depuis 2014 :	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

■ Une instabilité contreproductive et perturbante

Cette instabilité est contreproductive et perturbe directement les services offerts aux citoyens, tout en étant une source de coûts pour l'État.

Le cas des modifications récurrentes apportées à l'encadrement gouvernemental de la science et de la technologie est illustratif à cet égard.

Depuis la création d'un ministère de la Science et de la Technologie en 1983, on dénombre neuf changements de ministère pour ce secteur. Après plus de trente ans passés à tester différentes structures, force est de constater qu'il n'existe pas de modèle gagnant, ni au Québec ni ailleurs dans le monde.

Tout le monde s'entend qu'il faut bien tracer une ligne quelque part entre, l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation et l'économie, mais l'endroit précis où on la trace n'est pas si important que cela. Ce qui importe, c'est qu'on laisse les structures en place assez longtemps pour qu'elles puissent fournir un travail efficace.

Un exemple de structures ministérielles changeantes : les modifications récurrentes apportées à l'encadrement gouvernemental de la science et de la technologie

Chaque gouvernement a voulu imprimer sa marque, en rattachant la science et la technologie tantôt à l'éducation, tantôt à l'industrie – sans que l'un ou l'autre des deux systèmes ait fait les preuves de sa supériorité sur l'autre.

La recherche et l'innovation n'ont cessé d'être séparées, puis regroupées, puis séparées à nouveau.

La chronologie qui suit (puisée en partie dans un mémoire de 2007, du Conseil de la science et de la technologie) donne une idée du temps passé par les fonctionnaires à refaire leurs cartes professionnelles et à se demander comment allait évoluer leur mandat, et qui seraient leurs nouveaux patrons.

- 1980 : Création du poste de ministre d'État au Développement scientifique.
- 1982 : Création du poste de ministre délégué à la Science et à la Technologie.
- 1983 : Création du ministère de la Science et de la Technologie.
- 1984 : Fusion du ministère de la Science et de la Technologie avec le secteur de l'Enseignement supérieur du ministère de l'Éducation et création du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie.
- 1986 : La responsabilité du développement technologique est confiée au nouveau ministère du Commerce extérieur et du Développement technologique. Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie devient le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.
- 1989 : La responsabilité du développement technologique est confiée au ministère de l'Industrie et du Commerce, qui devient le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.
- 1994 : Réunion des missions Science et technologie au sein du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.

Un exemple de structures ministérielles changeantes : les modifications récurrentes apportées à l'encadrement gouvernemental de la science et de la technologie (suite)

- 1998 : Nomination d'un ministre responsable de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
- 1999 : Création du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
- 2002 : Fusion du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie avec le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère des Finances pour former le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche.
- 2003 : Démantèlement partiel du ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche et constitution du ministère du Développement économique et régional, qui devient un peu plus tard le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche pour rappeler qu'il comporte également une mission Science, Technologie et Innovation.
- 2005 : Le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche devient le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Le Conseil de la science et de la technologie disparaît en 2011, alors que sont créés les Fonds de recherche du Québec et le poste de Scientifique en chef.
- Septembre 2012 : Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation disparaît. L'Enseignement supérieur est extrait du ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport, la Science et l'Innovation sont séparées de l'Économie. Les trois passent au nouveau ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
- 5 décembre 2013 : L'Assemblée nationale adopte enfin, après moult débats, le projet de loi n° 45 qui donne une existence légale au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
- 23 avril 2014 : Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science remplace le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. L'innovation est transférée au ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations.

Source : Valérie Borde, « Les casseurs de science », *L'Actualité*, dans [Le blogue Santé et Science](#). 13 mai 2014.

❑ Les recommandations de la commission

À partir de ces constats, la commission formule plusieurs recommandations.

■ Une révision permanente des organismes

Recommandation n° 16

De la même façon que les programmes, les organismes devraient faire l'objet d'une révision permanente.

Cette révision devrait porter sur la pertinence de l'organisme, sur son statut ainsi que sur ses résultats.

La révision des organismes devrait avoir pour effet de mettre fin aux chevauchements trop souvent constatés.

■ La stabilité des structures ministérielles

Recommandation n° 17

Le gouvernement devrait se préoccuper de la stabilité des structures ministérielles, et faire bénéficier ces structures d'une meilleure permanence.

Avant tout changement de structure, le gouvernement devrait évaluer les coûts des modifications envisagées – cette évaluation s'appliquant également aux problèmes de lisibilité résultant des changements de noms des ministères.

■ Stabiliser les missions Éducation et Développement économique

Recommandation n° 18

Un effort spécifique devrait être consenti afin de stabiliser l'organisation des ministères responsables des grandes missions de l'État.

La commission fait ici particulièrement référence à l'organisation ministérielle concernant les missions Éducation, Science et technologie et Développement économique.

■ Les réformes de structure ne sont pas une fin en soi

En matière de structures, la commission souhaite par ailleurs souligner que les réformes apportées aux structures telles qu'on les connaît périodiquement ne peuvent être une fin en soi. Les changements qui leur seront éventuellement apportés doivent appuyer des objectifs clairement définis – et les précéder.

Là aussi, la commission est préoccupée par l'instabilité et les coûts entraînés par des modifications de structure dont le lien avec les problèmes à régler est loin d'être établi.

5.3 Un guichet multiservice offrant un nombre significatif de prestations

Dans tous les pays développés, des efforts considérables ont été consentis afin d'offrir un nombre significatif de prestations de services aux citoyens comme aux entreprises par l'intermédiaire d'un guichet multiservice – portail informatique ou guichet physique.

Le gouvernement a mis en place Services Québec afin d'assurer ce mandat.

□ Les constats de la commission

La commission dresse plusieurs constats, concernant la livraison des services par l'État québécois par l'intermédiaire de Services Québec.

■ Services Québec

Créé en 2004, Services Québec a pour mission d'offrir aux citoyens et aux entreprises, sur tout le territoire du Québec, un guichet unique multiservice afin de leur permettre un accès simplifié à des services publics.

Onze ans après sa création, Services Québec compte, parmi ses réalisations⁵⁰ :

- un numéro de téléphone unique pour obtenir des informations sur les services gouvernementaux du Québec;
- plus de 180 points de services à travers le Québec;
- une offre de services multimode (Web, téléphone et comptoir);
- des renseignements généraux sur les programmes et services gouvernementaux;
- le Service québécois de changement d'adresse;
- les services liés au Registre foncier du Québec et au Registre des entreprises;
- une prestation Web avec Portail Québec, Espace Citoyens, Mon dossier citoyen, Mon dossier entreprise, etc.

⁵⁰ Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

■ Le retard du Québec pour le guichet multiservice

Malgré ce bilan, le relevé des services offerts aux citoyens et aux entreprises par l'intermédiaire d'un guichet multiservice – Services Québec au Québec – ou d'un portail gouvernemental démontre le retard du Québec à cet égard, par rapport au Nouveau-Brunswick, à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique.

À la date du relevé, en mars 2015, les citoyens du Québec n'avaient accès qu'à six des quatorze services recensés, ce qui plaçait le Québec au dernier rang des juridictions comparées. Le Nouveau-Brunswick était au premier rang, avec douze services offerts.

Pour ce qui est des entreprises, le Québec était également au dernier rang, avec un seul service offert sur les onze services recensés, l'Ontario étant au premier rang avec huit services offerts.

■ Des services éparpillés

Au Québec, les services aux citoyens et aux entreprises restent éparpillés en un grand nombre de points d'accès.

Plus de 400 services du gouvernement du Québec sont offerts par environ 80 ministères et organismes. On compte plus de 800 sites Web, une vingtaine de centres d'appels et plus de 500 bureaux à vocation grand public⁵¹.

Pour les citoyens et les entreprises, l'appareil gouvernemental, par cette multitude de réseaux parallèles, peut être peu convivial et démontre peu de cohésion.

Les citoyens et les entreprises souhaitent trouver de l'information utile et facile d'accès à un seul endroit et que leur relation soit simplifiée avec l'administration publique. Le décroisement des services offerts aux clientèles passe notamment par le gouvernement en ligne permettant une prestation électronique de services.

⁵¹ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Services Québec : La prestation de services aux citoyens et aux entreprises à l'heure des choix*, Présentation à la Commission de révision permanente des programmes, mars 2015, p. 2.

TABLEAU 4

Principaux services offerts aux citoyens par le guichet multiservice et par le portail gouvernemental au 11 mars 2015

	Québec	Nouveau-Brunswick	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Guichet multiservice	Services Québec	Services Nouveau-Brunswick	Service Ontario		ServiceBC
Portail gouvernemental	Gouv.qc.ca	Gnb.ca	Ontario.ca	Alberta.ca	Gov.bc.ca
Services aux citoyens					
Dossier citoyen	Oui	Oui	Oui		
Comptoirs	177	39 ⁽¹⁾	300 ⁽²⁾	226 ⁽⁴⁾	61 ⁽⁵⁾
Immatriculation – Permis de conduire					
Renouvellement permis de conduire					
Renouvellement immatriculation					
Païement de contraventions					
Certificat de naissance					
Certificat de décès					
Certificat de mariage					
Changement d'adresse	Et téléphone		⁽³⁾		Et téléphone
Renouvellement – Carte d'assurance maladie					
Registre de biens personnels					
Registre foncier					
Recherche d'emploi					
Permis de pêche					
Permis de chasse					

(1) 39 centres de services pour les citoyens et les entreprises.

(2) 300 points de services intégrés, 54 bureaux d'enregistrement.

(3) Pour le permis de conduire et la carte santé.

(4) 226 bureaux d'agences d'enregistrement.

(5) 61 centres de services.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Légende :

En ligne ou au comptoir
Comptoir
En ligne

TABLEAU 5

Principaux services offerts aux entreprises par le guichet multiservice et par le portail gouvernemental au 11 mars 2015

	Québec	Nouveau-Brunswick	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Guichet multiservice	Services Québec	Services Nouveau-Brunswick	Service Ontario		ServiceBC
Portail gouvernemental	Gouv.qc.ca	Gnb.ca	Ontario.ca	Alberta.ca	Gov.bc.ca
Services aux entreprises					
Dossier entreprise	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Comptoirs	177	39 ⁽¹⁾	68 ⁽³⁾	226 ⁽²⁾	100 ⁽⁴⁾
Enregistrer une entreprise					
Registre corporatif		Et téléphone			
Paieement d'impôt					
Changement d'adresse					Et téléphone
Actualiser les données					
Recherche noms commerciaux					
Outils de gestion					
Recherche de permis et licences					
Demande de financement					
Fermeture entreprise					
Appel d'offres gouvernemental					

(1) 39 centres de services pour les citoyens et les entreprises.

(2) 226 bureaux d'agences d'enregistrement.

(3) 68 Centres d'aide aux entreprises, 12 bureaux de Services consultatifs.

(4) 100 centres OneStop pour les entrepreneurs.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Légende :

En ligne ou au comptoir

Comptoir

En ligne

■ Le rapport produit en 2010 concernant Services Québec

Le rapport produit en 2010 par la firme Raymond Chabot Grant Thornton dégage un certain nombre de constats⁵².

Une analyse globale de la situation amène à conclure que certaines contraintes ont eu des impacts significatifs sur le déploiement de Services Québec et n'ont pas favorisé la simplification de l'accès aux services publics.

Ces contraintes sont :

- les lacunes observées, au démarrage du projet, à l'égard de certains éléments de la planification initiale du projet et de sa promotion au sein de l'appareil gouvernemental;
- la stratégie d'adhésion volontaire des partenaires;
- le manque de clarté du nouveau modèle de prestation intégrée des services aux citoyens et aux entreprises et la difficulté de rallier les partenaires à ce modèle d'affaires innovateur;
- la complexité du modèle de financement;
- la difficulté d'arrimer les rôles entre plusieurs organisations gouvernementales engagées dans le développement et la promotion de la prestation électronique de services.

La compréhension de ces facteurs est essentielle pour expliquer les écarts entre la situation actuelle et la vision du législateur

■ De nouvelles initiatives du gouvernement

Pour ce qui est de Services Québec, le gouvernement a annoncé au printemps 2015 certaines initiatives.

Dans son Budget des dépenses 2015-2016⁵³, le gouvernement a annoncé qu'il continuera à étendre son guichet multiservice aux citoyens et aux entreprises au moyen de Services Québec. L'objectif est que plus de 90 % de la population ait accès à un point de service intégré dans un rayon de 50 kilomètres.

Services Québec mettra sur une utilisation optimale des technologies de l'information par le déploiement des services Web informationnels et transactionnels et des services soutenus par les centres de relations avec la clientèle. L'approche préconisée vise à créer une administration en réseau facilitant la transparence et des services orientés vers le client au meilleur coût.

⁵² Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport – Application de la Loi sur Services Québec*, juin 2010.

⁵³ Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2015-2016*, mars 2015.

❑ Les recommandations de la commission

Dans son rapport, Raymond Chabot Grant Thornton formule différentes recommandations.

La commission endosse pleinement les recommandations suivantes.

Recommandation n° 19

Pour ce qui est de Services Québec, la commission recommande que dans la réforme en cours, le gouvernement tienne compte des points suivants :

- l'élaboration d'une vision et d'un modèle d'affaires clairs, approuvés par les autorités gouvernementales et communiqués aux partenaires et le dépôt d'un plan de déploiement complet et réaliste;
- l'appui des autorités gouvernementales en cours de déploiement afin que les orientations soient respectées et que les bénéfices escomptés se concrétisent;
- le recours au mode d'adhésion obligatoire pour les ministères et organismes pour lesquels cette avenue sera jugée nécessaire pour l'atteinte de la vision d'affaires;
- la définition d'un modèle de prestation de services qui précisera la nature et la portée des services offerts respectivement par Services Québec et par ses partenaires;
- la conception d'un nouveau modèle de financement qui, tout en visant l'autofinancement à moyen terme, permettra à l'organisation d'avoir les moyens de financer ses investissements en évitant de pénaliser ses partenaires avec une tarification trop élevée;
- la définition d'un modèle de prestation de services au gouvernement du Québec qui devra être bien intégré à la vision et au modèle d'affaires de Services Québec.

5.4 Un système de services de soutien à l'organisation – ce que l'on appelle communément le *back office* – efficace et largement utilisé

Afin d'être performants, les ministères et les organismes doivent se demander quelle est la meilleure façon de se procurer les services venant en soutien à l'organisation – ce que l'on appelle le *back office*.

La mise en commun ou le partage de services est l'approche retenue par un nombre croissant d'administrations publiques, afin :

- d'améliorer la qualité des services;
- de réaliser des économies d'échelle;
- d'uniformiser les processus administratifs;
- de concentrer la masse critique de savoir-faire essentielle au bon fonctionnement d'une administration publique au service des citoyens et des entreprises.

Il existe trois niveaux de services de soutien à l'organisation au sein de l'administration publique québécoise, soit :

- les mises en commun de services réalisées au sein d'un même portefeuille ministériel;
- les centres interministériels de services partagés;
- le Centre de services partagés du Québec.

Les résultats obtenus sont variables.

☐ **Les mises en commun de services au sein d'un même portefeuille ministériel : peu d'effets**

Les mises en commun de services réalisées au sein d'un même portefeuille ministériel n'ont pas eu l'impact escompté, essentiellement en raison du caractère non obligatoire de la démarche.

Le gouvernement s'est limité à inciter les ministères et organismes appartenant à un même portefeuille ministériel à mettre en commun leurs services. Cette démarche a eu peu d'effets, selon les informations reçues par la commission.

❑ **Les centres interministériels de services partagés : un succès**

La création des centres interministériels de services partagés constitue par contre un succès indéniable.

De tels centres sont mis en place à la suite de l'initiative d'un ministère ou d'un organisme d'offrir des services à d'autres ministères et organismes. Leur offre de services est complémentaire à celle du Centre de services partagés du Québec.

Trois organisations se sont rapidement distinguées comme centres interministériels de services, soit Revenu Québec, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Société québécoise des infrastructures.

■ **Revenu Québec**

Revenu Québec a conclu diverses ententes en vertu desquelles l'Agence offre des services aux ministères et aux organismes du gouvernement du Québec.

Une partie de ces ententes visent les services de perception, tels les versements périodiques pour la CSST, la perception et la remise des cotisations pour la Commission des normes du travail, l'assurance médicament, le Régime québécois de l'assurance parentale, la Régie des rentes du Québec, le droit spécifique sur les pneus neufs à Recyc-Québec et la taxe spécifique sur l'hébergement.

D'autres ententes portent sur des services de nature générique, tels le service d'authentification pour les entreprises clicSÉCUR et des services de mise en enveloppe, d'envoi massif, de vérification et d'entreposage.

■ **Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale agit à titre de centre interministériel de services partagés auprès de certains ministères et organismes. À ce titre, il offre les services administratifs préétablis notamment en matière :

- de communication;
- de ressources humaines;
- d'audit interne;
- de ressources matérielles;
- de ressources financières;
- de gestion contractuelle.

Ce ministère peut également offrir des services à la carte à ses clients actuels ou tout nouveau client pour des besoins ad hoc.

Les principaux clients du centre interministériel de services partagés sont le ministère de la Famille, la Régie du bâtiment, la Commission de l'équité salariale, le Conseil de gestion de l'assurance parentale, la Commission des relations de travail et le Bureau d'évaluation médicale.

■ La Société québécoise des infrastructures

Autre exemple de centres interministériels de services partagés, la Société québécoise des infrastructures, auparavant la Société immobilière du Québec, a principalement pour mission d'assurer la gestion de projets d'infrastructure publique des organismes publics, de mettre à leur disposition des immeubles et de leur fournir divers services en matière immobilière.

En vertu de la loi constitutive de la société⁵⁴, l'utilisation de ses services est obligatoire pour la plupart des ministères et organismes.

Sur une base volontaire, certains organismes non visés par la loi lui confient l'administration de leur gestion immobilière ou de leurs projets. L'École nationale de police en est un exemple.

■ Un bilan positif

Le bilan de ces ententes est positif. Tous y trouvent leur compte :

- les organismes qui utilisent ces services font des économies;
- les centres interministériels de services partagés optimisent leurs investissements;
- lorsque touchées par ces mises en commun, les clientèles profitent de services simplifiés.

⁵⁴ Loi sur les infrastructures publiques (RLRQ, chapitre I-8.3).

❑ **Le Centre de services partagés du Québec : un bilan mitigé**

Le Centre de services partagés du Québec est le principal organisme mis en place afin d'assurer la mise en commun des services.

Créé en 2005, le Centre de services partagés du Québec a reçu le mandat de fournir ou de rendre accessibles aux ministères et organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informatiques, de façon à soutenir l'amélioration de la prestation de services ainsi que la réduction des coûts grâce à une meilleure intégration et à une centralisation des services administratifs.

■ **Un rappel : les conclusions du rapport de 2010 sur le Centre de services partagés du Québec**

Il convient de rappeler les conclusions du rapport de la firme Raymond Chabot Grant Thornton sur l'application de la Loi sur le Centre des services partagés⁵⁵.

Dans son rapport, Raymond Chabot Grant Thornton souligne certaines contraintes ayant eu des impacts significatifs sur le déploiement du Centre de services partagés :

- la complexité du modèle organisationnel du Centre, opérant à plusieurs niveaux (centre, centres interministériels, portefeuilles ministériels);
- la stratégie d'adhésion volontaire des partenaires;
- la difficulté à implanter une réelle culture de services partagés au sein de l'appareil gouvernemental;
- la complexité du modèle de financement;
- la difficulté d'arrimer les rôles entre plusieurs organisations gouvernementales impliquées dans la gouvernance des technologies de l'information;
- l'absence d'un modèle rigoureux de gestion des bénéfices.

Selon ce rapport, les organisations des secteurs public et privé qui ont réussi en matière de mutualisation des services ont réalisé des économies de l'ordre de 20 % à 25 % sur un horizon de deux à quatre ans.

■ **Le rapport du Vérificateur général du Québec**

Dans son rapport de vérification de l'optimisation des ressources rendu public en juin 2014⁵⁶, le Vérificateur général du Québec conclut qu'en cette matière, le Centre de services partagés du Québec n'est pas encore devenu, après huit ans d'existence, le centre d'excellence qu'il devrait être et qu'il n'est toujours pas la référence dans son domaine.

Le Vérificateur général soulève l'importance d'arrimer l'offre de services en matière d'acquisitions aux besoins prioritaires des clients et d'orienter le Centre sur les meilleures économies potentielles pour le gouvernement.

⁵⁵ Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport – Application de la Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, septembre 2010.

⁵⁶ Vérificateur général du Québec, *Vérification de l'optimisation des ressources – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*, chapitre 3, « Acquisitions de biens et de services », printemps 2014.

■ La démarche du gouvernement

La commission note que le gouvernement a pris acte des observations du Vérificateur général du Québec et a entrepris une démarche de révision de son modèle d'affaires et de son offre de services.

Le gouvernement vient de prendre un certain nombre d'initiatives pour relancer l'approche retenue⁵⁷. La commission prend note des réformes récemment engagées par le gouvernement.

Le plan de transformation du Centre de services partagés du Québec repose sur cinq axes d'intervention :

- revoir l'offre de services;
- améliorer la gestion des technologies de l'information et des communications;
- améliorer les relations avec les ministères et organismes clients;
- repenser le cadre financier et légal des services partagés;
- améliorer la performance de l'organisation.

Au cours des trois prochaines années, la transformation consistera à entreprendre l'évaluation systématique de la valeur ajoutée des services offerts ainsi que des processus d'affaires et administratifs. À terme, le Centre de services partagés du Québec procédera à la mise sur pied d'une offre de services à valeur ajoutée démontrée s'appuyant sur des processus de livraison optimisés et sur un service à la clientèle consolidé.

Cette transformation permettra de dégager des bénéfices financiers appréciables et l'assurance de services répondant aux besoins communs de l'administration publique. L'adhésion à certains services déjà offerts sera désormais obligatoire, ce qui permettra du même coup un certain volume d'affaires plus important, dégageant de plus grandes économies.

⁵⁷ Gouvernement du Québec, *Plan de transformation du CSPQ – « Plus d'efficacité et plus d'économies grâce aux services partagés »* – Martin Coiteux, [Communiqué de presse], 16 avril 2015.

❑ Les recommandations de la commission

Au sein de l'appareil gouvernemental québécois, la notion de services partagés et les avantages qui en découlent font l'unanimité.

Cependant, on doit constater que, douze ans après les premières tentatives élargies en matière de mise en commun, d'importantes difficultés sont rencontrées et les objectifs en termes d'économies ne sont pas au rendez-vous.

La commission est d'avis que la mise en commun des services constitue l'une des pistes pour favoriser une administration publique performante.

Recommandation n° 20

La commission recommande que la mise en commun des services au sein d'un même portefeuille ministériel soit rendue obligatoire.

L'approche actuelle est beaucoup trop lente, et la simple incitation n'a pas joué le rôle souhaité.

Recommandation n° 21

La commission recommande le renforcement de l'utilisation des centres interministériels de services.

Les centres interministériels de services sont un réel succès. Le gouvernement devrait en tirer les conséquences et soutenir davantage cette démarche. Les centres interministériels sont une voie intéressante pour favoriser des économies et simplifier le service à la clientèle.

Recommandation n° 22

La commission appuie la démarche engagée par le gouvernement afin de réviser le modèle d'affaires et l'offre de services du Centre de services partagés du Québec.

5.5 Une présence efficace sur le territoire

Le dernier élément d'organisation analysé par la commission concerne la présence sur le territoire.

□ Une cartographie des services de l'État québécois en région

Afin de mieux saisir la réalité de la présence de l'État québécois en région, la commission a procédé à une cartographie des services de l'État québécois en région.

L'étude des données colligées à l'aide des informations reçues du Secrétariat du Conseil du trésor permet de dégager un premier portrait sommaire, mais éclairant, de la répartition des effectifs en lien avec la population par région administrative.

Il faut noter que ces données excluent les organisations publiques non assujetties à la Loi sur la fonction publique, dont les hôpitaux, les écoles et les sociétés d'État.

TABEAU 6

Effectifs de la fonction publique par rapport à la population – Régions du Québec

Régions	Population	Effectif par région selon la LFP ⁽¹⁾	Effectif/population (en pourcentage)
Capitale-Nationale	710 861	29 116	4,10
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	94 473	1 153	1,22
Abitibi	146 683	1 595	1,09
Côte-Nord	95 688	910	0,95
Bas-Saint-Laurent	201 184	1 850	0,92
Montréal	1 915 616	13 702	0,72
Mauricie	265 557	1 669	0,63
Saguenay-Lac-Saint-Jean	277 249	1 469	0,53
Nord-du-Québec	43 023	226	0,53
Estrie	313 582	1 267	0,40
Chaudière-Appalaches	414 427	1 532	0,37
Outaouais	373 905	1 331	0,36
Laurentides	56 668	1 692	0,30
Centre-du-Québec	236 184	693	0,29
Laval	406 098	1 088	0,27
Montréal	1 469 505	3 727	0,25
Lanaudière	476 937	1 148	0,24
ENSEMBLE DU QUÉBEC	8 007 655	64 168	0,80

(1) Loi sur la fonction publique. Ces données excluent les organisations publiques qui n'y sont pas assujetties.

Source : Données du Secrétariat du Conseil du trésor.

❑ Les constats de la commission

Cette cartographie reflète la forte présence gouvernementale dans la région de la Capitale-Nationale.

■ Une présence variable

Les employés de la fonction publique représentent 4,1 % de la population de la région de la Capitale-Nationale. La Gaspésie–îles-de-la-Madeleine, l'Abitibi, la Côte-Nord et le Bas-Saint-Laurent suivaient immédiatement, avec des effectifs de la fonction publique représentant plus ou moins de 1 % de la population. À l'opposé, la région de Lanaudière est la région où les effectifs de la fonction publique sont proportionnellement les moins nombreux, avec des employés du gouvernement du Québec représentant 0,24 % de la population régionale.

Autre constat, six régions administratives sont mieux représentées que celle de Montréal pour laquelle le ratio se chiffre à un employé pour 140 habitants. La présence des grandes sociétés d'État à vocation commerciale ne fait pas partie de la cartographie de la présence sur le territoire.

Cela permet de conclure que le gouvernement est présent à échelle variable sur l'ensemble du territoire québécois pour assurer les services aux citoyens.

■ Un impact sur le développement régional

Cette présence a un impact significatif sur le développement régional par l'entremise de la création ou du maintien d'emplois de qualité offerts à la population.

■ Une organisation propre à chaque ministère

Le déploiement des services sur le territoire, par l'intermédiaire de bureaux régionaux, de directions régionales, de centres opérationnels et de points de service a été effectué dans la perspective d'assurer une couverture fondée sur l'organisation propre à chaque ministère ou organisme, sans poser un regard sur les services dispensés par d'autres instances gouvernementales déjà en place.

Le déploiement régional de l'action gouvernementale ne s'appuie pas sur une vision d'ensemble et démontre une fois de plus la culture en silo. Sans portrait complet et intégré de la présence du gouvernement en région, il est difficile de prendre des décisions fondées sur la performance et l'optimisation.

■ Un éparpillement des services gouvernementaux

L'absence de vision et de leadership gouvernemental en matière de déploiement régional mène à un constat d'éparpillement des services gouvernementaux.

Les ministères et organismes ne détiennent pas l'information nécessaire pour évaluer les différentes options au moment :

- d'ouvrir, de fermer ou de regrouper des bureaux régionaux, des directions régionales ou des points de services;
- de centraliser ou de décentraliser des services au profit des régions;
- de maintenir ou d'implanter un centre opérationnel offrant des services de soutien à l'organisation ou en ressources informationnelles;
- de contribuer au développement régional notamment en offrant des emplois de qualité dans toutes les régions du Québec.

❑ Les recommandations de la commission

Il existe un lien direct entre la participation des régions aux activités du gouvernement et le développement régional.

Plusieurs approches sont possibles, pour stimuler le développement régional tout en rendant plus efficace et plus efficiente la présence de l'État en région.

Au lieu de s'éparpiller dans le déploiement de petits bureaux, le gouvernement devrait définir une stratégie de présence dans les régions plus structurée et plus efficace.

C'est ainsi que la délocalisation d'activités gouvernementales des villes centres vers les régions permettrait d'assurer un nombre critique d'emplois du gouvernement, bien rémunérés, comme levier économique régional. Elle serait sans conséquence sur l'efficacité et l'efficience de l'administration générale du gouvernement étant donné les capacités de communication virtuelle d'aujourd'hui.

■ Pour un déploiement amélioré

Recommandation n° 23

La commission recommande que le déploiement régional des services à la population soit abordé de façon globale en tenant compte des enjeux actuels ainsi que des possibilités d'amélioration.

Tous les ministères devraient revoir leur besoin en matière de directions régionales et de bureaux régionaux.

Certains bureaux pourraient être regroupés sous un même toit afin de maintenir une masse critique de personnel et de partager les services administratifs. La fermeture des bureaux n'offrant pas de services directs à la population et ne pouvant maintenir une masse critique de personnel pourrait aussi être envisagée.

Il y a lieu d'examiner la possibilité de délocaliser davantage certaines activités, telles que des centres d'appels, des salles de serveurs informatiques ou de développement technologique, ainsi que des centres de traitement de courrier. La délocalisation pourrait également s'appliquer à l'administration de programmes particuliers.

CONCLUSION

L'importance même du rôle que joue l'État québécois dans le développement de la société impose que tous les efforts soient consentis afin que cet État soit performant. L'intérêt commun l'exige, et le bien-être de la population en dépend.

Le contexte financier actuel ajoute une urgence additionnelle à cet objectif. Le changement s'impose d'autant plus que l'État québécois a de redoutables défis à relever, en raison des pressions financières auxquelles il est soumis et des attentes des citoyens auxquelles il doit répondre.

La commission a identifié les conditions de succès pour que l'État réalise le changement nécessaire. L'État québécois doit acquérir la capacité de se remettre en cause de façon continue et systématique, ce qui conduit à la mise en place d'un processus de révision permanente des programmes. L'État doit adopter et mettre en œuvre un mode de gestion axé sur la performance. Cet État doit être transparent, stratège et innovant, pour disposer des leviers nécessaires au changement souhaité. Il faut enfin que l'organisation de l'État québécois soit plus simple et plus cohérente – et sur ce plan, de nombreuses améliorations pourraient être apportées à l'organisation étatique actuelle.

La commission formule une série de recommandations afin de réunir ces différentes conditions.

❑ Investir dans le changement

Il en est une supplémentaire, concernant les ressources à mobiliser pour réaliser le changement souhaité.

La mise en place d'un État performant ne se fera pas sans coût. Toute transformation nécessite des investissements, et les transformations recommandées par la commission ne font pas exception à cet égard.

En particulier, il faudra prévoir des ressources spécifiques pour soutenir l'émergence d'une gestion effectivement axée sur la performance, pour financer les projets d'innovation ou pour appuyer des projets pilotes illustrant la mise en place d'un État transparent et stratège, offrant des services efficaces aux citoyens.

Recommandation n° 24

La commission recommande que des ressources soient explicitement réservées aux changements à apporter à l'État québécois. Ces ressources pourraient être gérées dans le cadre d'un fonds de transformation, inspiré de la provision pour optimisation des revenus, instaurée au ministère des Finances. La création d'un tel fonds et la transparence de sa gestion illustreraient le sérieux et la rigueur de la démarche entreprise par le gouvernement, pour rendre l'État québécois performant.

DEUXIÈME PARTIE – LE MÉCANISME DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

La mise en place d'un processus de révision permanente des programmes constitue la première condition de succès au changement que la commission propose, afin de bâtir un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

La définition d'un tel processus est également au centre du mandat confié à la commission par le gouvernement.

L'État doit avoir la capacité de se remettre en cause, en s'évaluant de façon continue et systématique. La mise en place d'un mécanisme de révision permanente des programmes revêt ainsi un caractère stratégique. Le mécanisme choisi doit permettre d'institutionnaliser une culture de révision au sein de l'administration publique québécoise, afin de s'assurer que les programmes existants permettent effectivement d'atteindre les objectifs visés lors de leur mise en place.

❑ La définition d'un mécanisme de révision permanente des programmes

Le mécanisme de révision permanente des programmes recommandé par la commission est présenté ci-après en suivant la logique des réflexions qui y ont été consacrées.

- La commission a d'abord retenu une démarche qu'elle souhaite expliquer. La commission s'est directement inspirée des bonnes pratiques recensées hors du Québec, ainsi que des constats dégagés au Québec même.
- Une fois cette démarche présentée, il importe de préciser le résultat que l'on attend du processus de révision – soit la notion du concept de révision ainsi que les différents « produits livrables » résultant du processus proposé.

La démarche retenue par la commission a permis d'identifier certaines caractéristiques considérées comme essentielles. C'est en fonction de ces caractéristiques que la commission a élaboré sa proposition. La commission recommande ainsi :

- un mécanisme de révision intégré dans l'administration publique;
- une approche fondée sur une réelle compétence;
- un processus bénéficiant de contributions indépendantes;
- un mécanisme de révision transparent.

Au terme de sa présentation, la commission a souhaité évaluer le processus recommandé et lui donner un contenu concret :

- en expliquant dans quelle mesure le mécanisme proposé constitue un cheminement structuré et continu, rejoignant les bonnes pratiques en la matière;
- en définissant une première proposition de planification des activités, conformément au mandat confié par le gouvernement.

L'univers examiné par la commission : les programmes gouvernementaux

Comme le précise le rapport de novembre 2014¹, l'univers examiné par la commission recouvre tout projet, service, initiative, intervention, stratégie ou plan d'action gouvernemental visant à résoudre une problématique ou à répondre à un besoin de l'ensemble ou d'une partie de la société.

Les dépenses correspondant au sens strict à cet univers sont les dépenses consolidées, sans le service de la dette.

En 2015-2016, les dépenses consolidées sans le service de la dette ont atteint 88,1 milliards de dollars.

Trois catégories de dépenses correspondent ainsi aux programmes gouvernementaux, soit :

- les dépenses de programmes, financées par le fonds général (impôts et taxes généraux devant être soumis à l'Assemblée nationale pour approbation);
- les dépenses additionnelles des fonds, des organismes et des réseaux, financées par des revenus autonomes (taxes spécifiques ou tarifs versés par les utilisateurs);
- les dépenses financées par le régime fiscal (crédits d'impôt remboursables).

Dans les faits, le mandat confié à la commission excède cet univers, puisqu'il fait référence aux sociétés d'État, dont les dépenses ne sont pas incluses dans les dépenses consolidées du gouvernement⁽⁴⁾.

1 *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, novembre 2014, p. 13.

2 *Lettre du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor adressée à la présidente de la Commission de révision permanente des programmes*, 4 novembre 2014. La lettre est reproduite à l'annexe 3 du rapport de la commission de novembre 2014, *op. cit.*, p. 156.

1. LA DÉMARCHE RETENUE

Afin de définir le mécanisme de révision permanente des programmes proposés au gouvernement, la commission a choisi une démarche s'appuyant à la fois sur une analyse des expériences observées dans les autres juridictions et sur les caractéristiques du contexte québécois.

Plus précisément, la commission a fondé sa réflexion :

- sur une analyse des expériences hors Québec les plus pertinentes;
- sur les informations obtenues dans le cadre de l'approche ministérielle;
- sur les enseignements que l'on peut retirer des tentatives de révision des programmes effectuées au cours des dernières décennies au Québec;
- sur les travaux de révision effectués par la commission depuis juin 2014.

1.1 Les expériences hors Québec

Pour la commission, il était essentiel de prendre connaissance de la stratégie et des mécanismes de révision des programmes observés dans les autres juridictions. L'approche de l'étalonnage – que la commission a systématiquement utilisée tout au long de ses travaux – permet ici de tirer parti des expériences analysées ailleurs, afin d'identifier les bonnes pratiques et de s'en inspirer.

❑ Plusieurs sources d'analyse

À cette fin, la commission a utilisé plusieurs sources d'analyse.

Le secrétariat de la commission a examiné les expériences de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick, de même que celles du gouvernement fédéral.

Un mandat a été confié à l'ENAP afin de présenter à la commission les expériences de certains autres pays, tels l'Australie, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni⁵⁸.

Plusieurs études sur le sujet ont aussi été consultées, dont celles de Steve Jacob et al.⁵⁹ et de Marc Robinson⁶⁰.

❑ Un premier constat

La commission a d'abord constaté que de nombreux pays développés ont mis en place des mécanismes de révision des programmes, et cela depuis plusieurs années.

Le gouvernement fédéral a procédé à deux opérations majeures de révision des programmes, dans le cadre de son « Examen des programmes » effectué lors de l'élaboration des budgets 1995-1996 et 1996-1997. L'« Examen des programmes » visait à dégager les moyens permettant d'assainir les finances publiques, en réduisant le déficit et en permettant à terme une réduction de la dette.

Le gouvernement fédéral a mis en place un processus de révision permanente à partir de 2007. Ce processus a pris la forme d'un « Examen stratégique » au cours de la période allant de 2007-2008 à 2010-2011. Il a été remplacé par un « Examen stratégique et fonctionnel » à partir de 2011-2012.

L'Australie, le Danemark et le Royaume-Uni ont procédé à plusieurs reprises à d'importantes opérations de révision des dépenses publiques, à partir des années 1980 et 1990.

En fait, selon une enquête de l'OCDE de 2012, la moitié des pays membres interrogés ont mis en place des mécanismes de révision des dépenses depuis la crise financière de 2008⁶¹.

⁵⁸ L'étude effectuée par l'ENAP est reproduite dans le volume 3 du présent rapport de la commission.

⁵⁹ Steve Jacob, Sandra Speer et Jan-Eric Furubo, "The Institutionalization of evaluation matters: Updating the *International Atlas of Evaluation* 10 years after", *Evaluation*, vol. 21, n° 1, p. 6-31.

⁶⁰ Marc Robinson, *La révision des dépenses publiques*, 34^e réunion annuelle des hauts responsables du budget des pays de l'OCDE, Groupe de travail des hauts responsables du budget, juin 2013, p. 34-35.

⁶¹ Enquête citée par Marc Robinson, *op. cit.*, p. 11.

❑ **Trois observations essentielles**

La commission dégage trois observations essentielles de ce qui s'est passé ailleurs.

■ **Des mécanismes permanents et institutionnalisés**

En premier lieu, dans un grand nombre de juridictions des pays développés, les mécanismes de révision des programmes sont devenus permanents et ont été en quelque sorte institutionnalisés au sein des administrations publiques.

Créés au départ pour répondre aux pressions touchant les finances publiques, ils sont maintenant intégrés dans les façons de faire normales de ces juridictions.

■ **Une révision des programmes qui a changé de nature**

En deuxième lieu – et cette observation prolonge et explique l'observation précédente – la révision des programmes a changé de nature.

Elle s'est souvent transformée d'une opération ad hoc, ciblée sur les coupes budgétaires, en une opération systématique et permanente, intégrée de façon récurrente dans la préparation du budget de l'État, avec un objectif lui-même plus large. Le but n'est plus d'atteindre une cible budgétaire précise, mais d'assurer la pérennité des services publics, notamment en priorisant les programmes et en réalisant des gains d'efficience.

Dans plusieurs juridictions, l'un des objectifs explicitement mentionné est ainsi de dégager des marges de manœuvre budgétaires qui seront ensuite utilisées pour mieux financer les programmes prioritaires, ainsi que pour répondre à de nouveaux besoins.

■ **Une attention croissante à la qualité des services offerts**

En troisième lieu, on constate que dans les juridictions les plus engagées dans la révision des programmes, une attention croissante est portée à la qualité des services offerts à la population dans le cadre de ces programmes.

Les expériences du gouvernement du Canada, de la France et du Royaume-Uni en matière de révision des programmes

Le Canada

L'« Examen des programmes » 1995-1996

À partir du début des années 1990, le gouvernement fédéral s'est engagé dans un processus majeur de révision des programmes. Ce processus s'est imposé en raison des contraintes budgétaires auxquelles le gouvernement fédéral était soumis.

Le processus, intitulé « Examen des programmes », a été réalisé en deux cycles dans le cadre des budgets 1995-1996 et 1996-1997.

L'examen des programmes visait explicitement à assainir les finances publiques pour contenir un haut niveau de déficit et réduire la dette. La procédure reposait sur un réexamen des administrations et était guidée par six « questions » posées concernant des critères d'évaluation des programmes. Le processus mis en place bénéficia d'un soutien ferme et visible du premier ministre, face aux ministères sectoriels.

En quelques années, le gouvernement fédéral a réussi à réduire ses déficits. Le rétablissement des finances publiques s'est appuyé sur une redéfinition du rôle de l'État, une amélioration de la mesure des résultats et un effort de responsabilisation des ministères.

L'« Examen stratégique » de 2007-2011 et l'« Examen stratégique et fonctionnel » à partir de 2011-2012

En 2007, le gouvernement fédéral a mis en place un processus de révision permanente, d'abord sous la forme d'un « Examen stratégique » (2007-2008 à 2010-2011), puis à partir de 2011-2012, sous celle d'un « Examen stratégique et fonctionnel ».

Le processus se déroule sur un cycle quadriennal : le gouvernement fédéral vise un examen complet des dépenses et des programmes sur une période de quatre ans. Des économies, dont l'objectif a été fixé à 5 %, doivent être identifiées en vue d'une éventuelle réaffectation des fonds vers les programmes prioritaires. En 2011-2012, étant donné l'ampleur de la crise économique mondiale, l'accent a été mis sur les restrictions budgétaires. Cet examen stratégique a permis d'identifier sur une base permanente des économies de l'ordre de 3 milliards de dollars par année à partir de 2013-2014.

Les expériences du gouvernement du Canada, de la France et du Royaume-Uni en matière de révision des programmes (suite)

La France

La Révision générale des politiques publiques

En 2007, le gouvernement français lançait la Révision générale des politiques publiques, avec pour objectif un réexamen de l'ensemble des missions de l'État dans le but de diminuer les dépenses publiques tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique.

Cette démarche devait renforcer une réforme de l'État qui n'avait jusque-là produit que des résultats partiels. Un bilan a permis de déceler des lacunes au processus mis en place.

La démarche est apparue trop quantitative, trop centrée sur la recherche d'économies, trop centralisée, déficiente sur le plan de la communication, avec pour résultat de ne pas susciter une adhésion suffisante de la part des principaux acteurs concernés.

La Modernisation de l'action publique

En 2012, la Révision générale des politiques publiques a été remplacée par la Modernisation de l'action publique. Cette nouvelle démarche vise à mettre en œuvre des réformes structurelles et durables afin, notamment de restaurer la compétitivité et la cohésion sociale.

Trois chantiers ont été lancés :

- l'évaluation partenariale des politiques publiques, sur un périmètre plus large que la révision de 2007; on ne s'interroge plus seulement sur l'efficacité des politiques, mais aussi sur leur pertinence, leur efficacité et la cohérence de leurs objectifs;
- la simplification de l'action administrative;
- l'accélération de la transition numérique.

Selon un bilan réalisé en 2014, la mise en application des mesures issues des évaluations a dégagé des économies de 4 milliards d'euros en deux ans.

Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, des réformes majeures ont été engagées à partir des années 1990 afin de redresser la situation économique. Ces réformes ont comme ligne directrice l'amélioration constante de la performance.

À partir de 1998, le gouvernement britannique a instauré une démarche de révision couvrant un cycle de trois années budgétaires.

L'exercice de 2010 représente l'aboutissement de plusieurs années de révision des programmes.

L'exercice est lié au processus budgétaire et s'effectue sous la forme d'une négociation où chacun des ministères doit s'entendre avec le Conseil des ministres sur des cibles de réductions de dépenses. À l'exception des ministères dont une partie des dépenses était protégée en raison des engagements pris par le gouvernement de coalition, dont le ministère de la Santé, les cibles de réduction oscillaient entre 25 % et 40 % en termes réels pour les dépenses courantes, et entre 33 % et 50 % pour les dépenses administratives.

La révision ne vise pas uniquement à mettre l'accent sur la réalisation d'économies budgétaires par des gains d'efficacité. Elle prend également en considération les aspects stratégiques de l'activité gouvernementale.

1.2 Les rencontres ministérielles

Les rencontres ministérielles effectuées par la commission ont permis de dégager un certain nombre de constats, notamment au sujet de la démarche d'évaluation existant actuellement au sein de l'État québécois.

☐ Un rappel des constats de la commission concernant la démarche d'évaluation

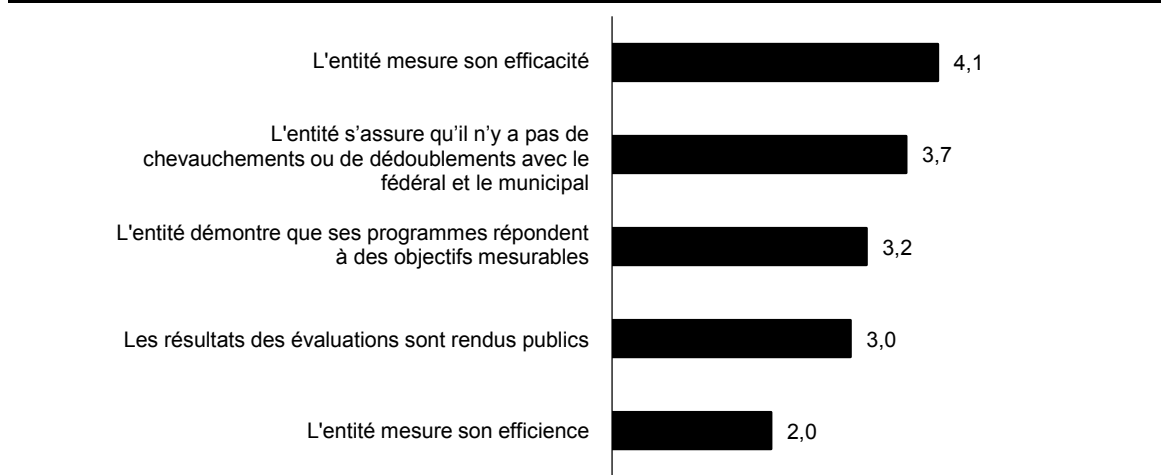
Ces constats ont été présentés précédemment⁶².

- L'efficacité est peu évaluée.
- Les ministères ne s'assurent pas souvent que leurs programmes ne chevauchent pas ou ne dédoublent pas d'autres programmes, notamment avec des programmes fédéraux et municipaux.
- Les ministères peuvent rarement démontrer que leurs programmes répondent à des objectifs mesurables.
- Les ministères ont peu tendance à rendre publics les résultats de leurs évaluations.
- L'efficience est peu évaluée.

GRAPHIQUE 18

Rencontres de la Commission de révision permanente des programmes avec les ministères – Relevé des activités de mesure de la pertinence, de la performance, de l'évaluation et de la révision des programmes

(appréciation globale des résultats des ministères sur une échelle de 0 à 10)



Source : Évaluation du secrétariat de la commission.

⁶² Voir ci-dessus, à la page 40.

❑ La confirmation d'autres analyses

Les rencontres ministérielles confirment d'autres analyses également abordées précédemment⁶³ :

- La fonction d'évaluation des programmes ne fait pas partie intégrante et institutionnelle du mode de fonctionnement de l'administration publique.
- Les ressources affectées à l'évaluation des programmes sont limitées.
- Les résultats obtenus restent le plus souvent confidentiels.
- Ces évaluations visent l'amélioration des processus et n'ont pas de réelle portée stratégique.

⁶³ Voir ci-dessus, à la page 43.

❑ **Les points sur lesquels faire porter l'effort**

Les rencontres ministérielles ont permis à la commission d'identifier les points sur lesquels un effort particulier doit être consenti, pour bénéficier d'un mécanisme performant de révision des programmes.

■ **Les rapports entre les organismes centraux et les ministères**

En premier lieu, les rapports établis entre les organismes centraux et les ministères constituent un point crucial dans le succès de l'implantation d'un mécanisme de révision des programmes.

Les ministères sont soumis à un contrôle budgétaire étroit, qui donne à un exercice de révision une perspective et une nature souvent critiquées par ces ministères.

Simultanément, les ministères soulignent l'insuffisance de l'appui dont ils bénéficient de la part du Secrétariat du Conseil du trésor.

■ **Une certaine résistance au changement**

En deuxième lieu, et dans plusieurs cas, la commission a perçu lors de ses rencontres une certaine résistance au changement – parfois relayée et nourrie par les clientèles concernées.

■ **Des lacunes quant à une vision commune et cohérente**

En troisième lieu, les lacunes constatées précédemment pour ce qui est de l'existence d'une vision commune et cohérente se répercutent sur la révision des programmes⁶⁴.

L'appareil gouvernemental ne fonctionne pas comme un système. Chacun des sous-systèmes n'a pas le réflexe de penser aux conséquences de ses initiatives sur les autres sous-systèmes.

Ce constat est particulièrement évident dans certains dossiers horizontaux de nature stratégique – tels que le développement économique, la formation et l'emploi ainsi que la culture – où plusieurs ministères et organismes interviennent sans qu'il y ait une coordination, une cohérence et une cohésion optimales dans l'action.

■ **La disponibilité de données de gestion**

En quatrième lieu, la commission constate des lacunes importantes quant à la disponibilité de données de gestion ainsi que d'analyses.

Les ministères sont confrontés à l'absence ou à la pauvreté des données sur lesquelles ils peuvent appuyer l'analyse des programmes placés sous leur responsabilité.

Cette analyse est souvent déficiente en raison de la pénurie de ressources pour la réaliser. Les coupures successives imposées aux ministères ont le plus souvent affecté directement la capacité d'analyse des ministères, dans la mesure où il fallait prioritairement protéger les services assumés directement à la clientèle.

⁶⁴ Voir ci-dessus, à la page 90.

1.3 Les tentatives de révision des dernières décennies au Québec

La volonté de mettre en place au Québec un mécanisme de révision des programmes n'est pas nouvelle. Depuis le milieu des années 1980, cinq exercices majeurs de révision des programmes et de l'action de l'État ont été engagés au plus haut niveau – soit à l'initiative directe du premier ministre alors en place.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que ces tentatives de révision n'ont pas donné les résultats attendus.

Pour la commission, il importait de tirer des enseignements de ces échecs afin qu'ils servent pour l'avenir. Dans le cadre de ses travaux, la commission a ainsi rencontré plusieurs des acteurs du processus engagé en 2003. Ces rencontres ont directement inspiré la commission dans l'élaboration de ses propositions.

❑ Trois enseignements majeurs des échecs rencontrés

La commission a tiré trois constats majeurs des tentatives de révision effectuées par le passé, et en particulier des résultats décevants de l'exercice de « réingénierie » engagé en 2003.

■ Un problème d'adhésion des ministères

En premier lieu, lors de ces différents processus, la démarche provenait du sommet et s'imposait à l'ensemble de l'appareil administratif selon une logique hiérarchique, sans aucune préoccupation visant à susciter l'adhésion des ministères et organismes directement concernés.

Ce point a été spécifiquement souligné dans le cadre de l'exercice de réingénierie de 2003 : les ministères n'ont pas été assez consultés lors de la mise en œuvre de la démarche, ce qui s'est répercuté directement sur leur mobilisation et leur adhésion au processus.

■ Un essoufflement lié à l'affaiblissement du soutien venant du sommet de l'État

En deuxième lieu, les différentes tentatives de révision des programmes et de l'action de l'État se sont essouffées dès que le soutien venant du sommet de l'État s'est lui-même affaibli – cet affaiblissement résultant directement d'une absence de soutien populaire.

Il faut ajouter qu'en l'absence de loi pour encadrer le processus, la pérennité des initiatives de révision des programmes n'était pas assurée, ni leur institutionnalisation dans l'administration publique québécoise.

■ La résistance au changement

En troisième lieu, les échecs des tentatives précédentes de révision des programmes et de l'action gouvernementale s'expliquent globalement par la résistance au changement, venant aussi bien de l'administration publique que de la société.

On a déjà souligné la résistance au changement venant de plusieurs ministères et nourrie par les clientèles concernées, comme la commission l'a constaté lors des rencontres ministérielles. La résistance au changement est un phénomène naturel, qui ne peut être surmonté que par la transparence, des explications suffisantes concernant l'exercice engagé, et l'implication directe des ministères et organismes concernés.

❑ Un ensemble de conditions non réunies

En fait, la commission constate que les exercices de révision effectués au cours des dernières décennies n'ont pu être menés à bien parce qu'un certain nombre de conditions n'étaient pas présentes. Toute la démarche proposée par la commission vise justement à ce que le nouvel exercice soit accompagné des conditions nécessaires à son succès.

De multiples tentatives de révision des programmes

Au cours des trente dernières années, les gouvernements ont eu à faire face à des enjeux budgétaires majeurs. Si tous ont eu à appliquer des coupes paramétriques plus ou moins importantes, certains se sont engagés dans des exercices de révision des programmes.

Les rapports Gobeil, Scowen et Fortier, gouvernement de Robert Bourassa, 1986

En 1986, le premier ministre Robert Bourassa confie trois mandats à des groupes de travail afin de réviser le rôle de l'État québécois.

- Le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, présidé par Paul Gobeil, avait pour mandat de revoir l'organisation gouvernementale et la gestion des programmes publics.
- Le Groupe de travail sur la déréglementation, présidé par Reed Scowen, a examiné l'impact de la réglementation gouvernementale sur les activités économiques et les entreprises.
- Le Comité sur la privatisation des sociétés d'État, présidé par Pierre Fortier avait pour mandat d'évaluer la pertinence de transférer, en partie ou en totalité, les sociétés d'État dont les activités sont de nature commerciale ou industrielle.

Leurs propositions n'ont été que peu appliquées par le gouvernement.

La commission parlementaire Vivre selon nos moyens et l'exercice de réaligement, gouvernement de Daniel Johnson, 1994

Le gouvernement fait face à des déficits budgétaires de plus de 4 milliards de dollars en 1993 et 1994 et il convie la population à une réflexion à cet égard. Le ministre des Finances, André Bourbeau, annonce dans son budget de 1994 une série de privatisations.

La fonction publique est invitée à revoir la pertinence de l'ensemble de ses programmes dans le cadre de l'opération de réaligement.

Le gouvernement Johnson n'est pas reporté au pouvoir à la fin de 1994 et l'exercice n'est pas reconduit.

Les sommets économiques, gouvernement de Lucien Bouchard, 1996

Une conférence socio-économique est organisée en 1996 réunissant le gouvernement, les syndicats et le patronat afin d'élaborer des solutions pour parvenir au déficit zéro en trois ans.

Une seconde conférence a lieu la même année concernant la lutte contre la pauvreté.

Le déficit zéro est ensuite atteint, mais au prix de coupures massives de personnel dans le secteur de la santé qui ne sont pas sans conséquence pour les services et leur accessibilité.

De multiples tentatives de révision des programmes (suite)

Le rapport Facal, 1997

En avril 1997, le gouvernement du Québec procède à la création du Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux.

Présidé par le député de Fabre et adjoint parlementaire du premier ministre, Joseph Facal, le groupe de travail a pour mandat d'examiner le rôle et les fonctions des organismes.

Le but de l'exercice est de réduire le nombre d'organismes, soit en les abolissant, soit en les regroupant selon la similitude ou la complémentarité de leurs missions.

Certains organismes sont supprimés, mais d'autres sont créés, et au terme de l'exercice, leur nombre demeure sensiblement le même.

La réingénierie et le Plan de modernisation, gouvernement de Jean Charest (2003-2004)

Nouvellement arrivé au pouvoir, le gouvernement Charest convie la population et la fonction publique à une réingénierie de l'État. Les réactions négatives de la population refroidissent l'ardeur du gouvernement.

Un plan de modernisation de la fonction publique est publié en 2004.

Plusieurs des initiatives annoncées dans le plan de modernisation sont maintenant en place, comme la création de Services Québec et du Centre de services partagés du Québec. Les résultats de l'ensemble de l'opération demeurent mitigés.

1.4 Les travaux de révision de la commission

Dans sa démarche, la commission s'est enfin fondée sur sa propre expérience, résultant des travaux engagés depuis juin 2014.

Dans le cadre de son mandat, la commission a procédé à la révision ou à un début de révision de plusieurs programmes gouvernementaux. Les premiers résultats de ce travail de révision ont été communiqués au gouvernement dans le rapport de novembre 2014.

Ce travail s'est poursuivi depuis, et de nouveaux résultats sont présentés dans le deuxième volume du présent rapport.

Cet exercice de révision a amené la commission à effectuer un certain nombre de constats, qui ont directement nourri sa réflexion dans la définition d'un mécanisme de révision permanente des programmes.

☐ L'importance d'un appui politique fort, au plus haut niveau

Le premier constat est une confirmation : la crédibilité de la commission et les travaux qu'elle a engagés avec les ministères et les organismes se sont appuyés avant tout sur un appui politique fort, provenant du premier ministre lui-même et du président du Conseil du trésor.

En très peu de temps, la commission a été en mesure de dégager plusieurs pistes dans des directions nouvelles, et de proposer des initiatives tranchant avec les orientations traditionnelles de l'État québécois.

☐ Des recommandations mal coordonnées avec l'action gouvernementale

En deuxième lieu, et malgré cet appui politique fort, les recommandations de la commission formulées en novembre dernier ont été mal coordonnées avec l'action gouvernementale.

Sur plusieurs dossiers majeurs, la commission s'est prononcée alors que le gouvernement avait déjà abouti à ses propres conclusions, à partir d'analyses effectuées en même temps que les travaux de la commission⁶⁵.

Dans le mécanisme à mettre en place, un soin particulier devra ainsi être apporté à l'arrimage des travaux de révision avec l'action gouvernementale.

⁶⁵ Les travaux des deux commissions mises en place par le gouvernement – soit la présente commission et la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise – ont quand même été utilisées par le gouvernement, dès l'automne 2014, pour traiter le dossier des services de garde.

❑ Les avantages et les limites d'une commission indépendante

En troisième lieu, la commission a vécu concrètement une démarche comportant une forte dose d'indépendance par rapport aux instances gouvernementales.

La nature indépendante de la commission a permis d'ouvrir des voies nouvelles, d'identifier des pistes que des instances intégrées dans l'administration publique auraient peut-être hésité à aborder.

La commission a constaté également les limites d'une telle approche – soit essentiellement la difficulté d'arrimer les travaux d'un organisme indépendant avec le processus d'analyse et de décision du gouvernement.

❑ Un problème de ressources

En quatrième lieu, la commission a été confrontée à un problème de ressources à mobiliser en un temps réduit, pour respecter le mandat exigeant qui lui était confié. Disposant de peu de ressources humaines au départ, la commission a dû constituer sa propre équipe de soutien, dans des délais très serrés.

La commission constate que cette exigence sur le plan des ressources avait probablement été sous-évaluée au départ.

La commission en tire comme enseignement que la mise en place d'un mécanisme de révision des programmes devra s'accompagner des moyens adéquats correspondant à l'envergure de l'exercice visé.

2. LE RÉSULTAT ATTENDU DU PROCESSUS DE RÉVISION

Il faut préciser ici :

- le concept de révision auquel on fait référence;
- les différents « produits livrables » attendus du processus.

2.1 Le concept de « révision des programmes »

Il existe peu de différences entre la révision et l'évaluation. Les deux exercices visent le même objectif, soit celui d'éclairer la prise de décisions.

Toutefois, au gouvernement du Québec, le terme d'« évaluation de programme » a une signification précise.

- Il répond généralement à des règles relativement strictes et précises au plan méthodologique.
- Il est principalement axé sur le besoin du gestionnaire de programmes.
- Il ne remet pas en cause l'existence même d'un programme.

❑ La signification du terme « révision de programmes »

La commission a décidé de réserver le terme de révision à un mécanisme :

- misant sur l'adaptabilité et la souplesse dans le choix des méthodes de collecte et d'analyse de données afin de formuler des propositions de changements visant le statu quo, l'amélioration, le remplacement, l'abolition ou le réinvestissement des ressources dans des activités et des interventions qui répondent aux besoins prioritaires de la population;
- multidisciplinaire puisqu'il utilise plusieurs sources de données;
- s'arrimant aux objectifs budgétaires afin de faciliter la prise de décisions;
- stratégique, en ce sens qu'elle porte sur les priorités gouvernementales et implique la participation des plus hautes instances décisionnelles.

■ La révision établit des constats

Concrètement, la révision établit d'abord des constats

La révision peut être définie comme une analyse des résultats obtenus des politiques des organisations ou provenant des programmes publics. À partir de conclusions fiables et utiles, la révision a pour objectifs d'améliorer la prise de décision, l'affectation des ressources et la reddition de comptes.

Ces objectifs peuvent être atteints en informant l'opinion, en étayant solidement les procédures d'élaboration des grandes décisions et en encourageant les organismes à être en situation permanente d'apprentissage⁶⁶.

La révision consiste donc à établir des constats devant permettre d'orienter la prise de décisions.

■ La révision propose des changements

La révision propose également des changements

La révision est le mécanisme par lequel un État effectue l'examen de ses programmes pour s'assurer que ceux-ci :

- répondent à un besoin prioritaire des citoyens;
- relèvent directement de la mission de l'État;
- sont administrés de manière efficace et efficiente;
- ont une structure de gouvernance appropriée;
- ont un mode de financement adéquat et cohérent avec la capacité de payer des citoyens.

⁶⁶ OCDE – PUMA, *Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation*, Note de synthèse n° 5, Service de gestion publique, mai 1998.

■ La révision comprend l'évaluation des programmes

La révision comprend l'évaluation de programme. La révision et l'évaluation doivent se réaliser dans le cadre d'un même exercice de planification.

La révision s'appuie sur différentes sources, telles que les études comparatives, les enquêtes et études, les vérifications et audits, la gestion des risques et l'optimisation des ressources.

SCHÉMA 2

La révision des programmes



Source : Secrétariat de la commission

2.2 Les « produits livrables » d'un mécanisme de révision

Concrètement, le mécanisme de révision des programmes doit permettre de disposer de trois produits livrables :

- une planification des travaux de révision à venir;
- les analyses de révision proprement dites, conduisant à des recommandations;
- un suivi des propositions de révision formulées précédemment.

Pour la commission, ce mécanisme de révision des programmes doit également s'appliquer aux sociétés d'État, conformément au mandat reçu par la commission en novembre 2014.

3. UN MÉCANISME DE RÉVISION INTÉGRÉ DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La démarche de révision des programmes doit être intégrée dans l'administration publique, ce qui suppose :

- un leadership politique fort et soutenu, au plus haut niveau;
- la responsabilité de la révision des programmes confiée à une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor;
- un processus en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires;
- une démarche pleinement assumée par les ministères et les organismes.

3.1 Un leadership politique fort et soutenu, au plus haut niveau

Comme la commission l'a observé dans son analyse des expériences de révision des programmes hors Québec, l'appui d'un leadership politique fort et soutenu, situé au plus haut niveau, est crucial pour le succès de la démarche.

☐ Un appui au plus haut niveau

En France, l'exercice de révision des programmes est directement rattaché au premier ministre.

Au gouvernement fédéral, la révision des programmes effectuée dans le courant des années 1990 s'appuyait directement sur un triumvirat composé du premier ministre, du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor.

Dans le cas du Québec, les expériences des dernières années confirment cette observation. Les différentes tentatives de révision des programmes ont progressé tant qu'elles avaient l'appui direct du premier ministre. Il est donc essentiel que cet appui soit soutenu.

☐ Un soutien conjugué

La commission constate de plus qu'au Québec, comme au gouvernement fédéral, le soutien conjugué du premier ministre, du président du Conseil du trésor et du ministre des Finances revêt une importance stratégique. Ce soutien doit se manifester à chacune des étapes principales du processus.

Une vision commune et cohérente est nécessaire à un processus de révision réussi.

❑ La proposition de la commission : s'appuyer sur le comité des priorités et des projets stratégiques

Dans l'organisation gouvernementale actuelle, le Comité des priorités et des projets stratégiques est le comité ministériel de plus haut niveau⁶⁷.

Le Comité des priorités et des projets stratégiques a actuellement pour mandat :

- de définir l'orientation générale des politiques du gouvernement, de déterminer ses priorités d'action et d'en assurer le suivi;
- d'examiner les enjeux budgétaires et financiers reliés à l'élaboration du cadre financier, à la revue de programmes et à la préparation du budget, ainsi que les processus entourant ces opérations, et d'effectuer les arbitrages requis entre les priorités gouvernementales et les objectifs budgétaires;
- d'examiner les dossiers stratégiques comportant des enjeux majeurs pour la société québécoise ou ayant de fortes incidences interministérielles afin d'évaluer leur opportunité et d'assurer la cohérence des politiques et des programmes gouvernementaux;
- d'orienter la réflexion prospective sur des questions ayant des répercussions sur l'ensemble de l'activité gouvernementale;
- de définir l'encadrement général de la planification stratégique des ministères et organismes⁶⁸.

Ce comité est présidé par le premier ministre et comprend de façon permanente :

- le premier ministre;
- la vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique;
- le leader parlementaire et ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes et de la Francophonie canadienne et responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques⁶⁹.

Sa composition varie selon les dossiers abordés. Tout ministre peut, sur demande du président du Comité, assister à une réunion de ce comité.

⁶⁷ Voir ci-dessus, à la page 94.

⁶⁸ Décret 387-2014, 24 avril 2014.

⁶⁹ *Ibid.*

Recommandation n° 25

Afin de s'assurer que la démarche de révision est endossée et appuyée au plus haut niveau du gouvernement et bénéficie d'un leadership politique fort, la commission recommande que le Comité des priorités et des projets stratégiques, présidé par le premier ministre, soit l'organe décisionnel en matière de révision des programmes à deux moments clefs :

- Il reviendrait au Comité des priorités et des projets stratégiques de recevoir et d'approuver la planification de la démarche de révision. Le Comité des priorités et des projets stratégiques recevrait les rapports et les recommandations formulées en matière de révision.
- Le Comité des priorités et des projets stratégiques prendrait une décision concernant les recommandations présentées, ou, s'il le juge préférable, les soumettrait au Conseil des ministres.

Recommandation n° 26

La commission recommande par ailleurs que pour toute question touchant la révision des programmes, le Comité des priorités et des projets stratégiques comprenne de façon statutaire le président du Conseil du trésor, le ministre des Finances et le ou les ministres concernés par les recommandations présentées lors de la discussion des recommandations.

SCHÉMA 3

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Un leadership politique fort au plus haut niveau



Source : Secrétariat de la commission

3.2 La responsabilité de la révision confiée à une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor

Dans tous les pays analysés – à l'exception de la France –, les mécanismes de révision des programmes sont placés sous la responsabilité d'une unité administrative dépendant du Secrétariat du Conseil du trésor, ou de son équivalent – soit le ministère des Finances.

En France et en Irlande, des entités ont été spécialement créées pour la révision des programmes. Ces entités assument notamment la fonction de coordonner l'ensemble du processus de révision des programmes ainsi que de soutenir et d'accompagner les entités responsables de réaliser les révisions.

Ces entités peuvent également présenter leurs propres scénarios d'économies aux principaux acteurs politiques afin de « challenger » les scénarios retenus par l'entité responsable de la révision. En France, ce mécanisme est confié à une unité administrative relevant du premier ministre.

☐ Une unité administrative relevant directement du président du Conseil du trésor

Recommandation n° 27

La commission recommande que le mécanisme de révision soit confié à une unité administrative relevant directement du président du Conseil du trésor.

Au Québec, le président du Conseil du trésor a un mandat clair en matière de gestion gouvernementale et de politique budgétaire. De plus, le président du Conseil du trésor a un lien direct avec tous les ministères.

Il semble préférable à la commission qu'une unité administrative soit créée et qu'elle soit rattachée directement au président du Conseil du trésor, ce qui implique sa mise en place au moyen d'une loi.

La commission tire ainsi les enseignements de la démarche de « réingénierie » engagée en 2003. Le gouvernement avait créé à l'époque un sous-secrétariat à la réingénierie, intégré au Secrétariat du Conseil du trésor, ce qui n'a pas permis d'assurer la pérennité de l'exercice, ni de l'institutionnaliser.

En créant une unité administrative directement rattachée au président du Conseil du trésor, le gouvernement enverrait un signal clair concernant l'importance qu'il attache à la mise en place de cette démarche, tout en réunissant des garanties quant à la pérennité de l'initiative.

Cette initiative aurait l'avantage de rendre la révision des programmes clairement distincte des activités courantes du Secrétariat du Conseil du trésor, et en particulier des activités ayant trait à la préparation et au suivi annuel des budgets des ministères.

La création d'une unité administrative distincte du Secrétariat du Conseil du trésor permettrait de confier à cette unité un champ d'application autonome – incluant par exemple les sociétés d'État, indépendamment du champ d'application de la Loi sur l'administration publique.

❑ Les mandats confiés à l'unité de révision des programmes

Recommandation n° 28

La commission recommande que l'unité de révision des programmes ait les mandats suivants :

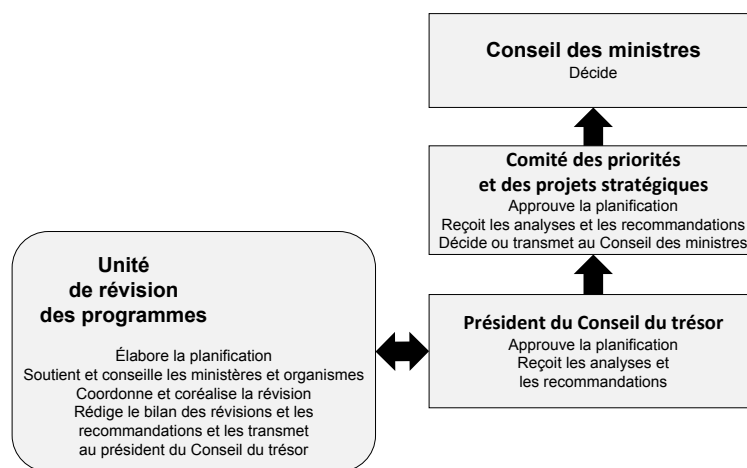
- élaborer la planification des exercices de révision;
- soutenir et conseiller les ministères, les organismes et les sociétés d'État dans leurs exercices de révision;
- coordonner et coréaliser la révision, avec les responsables de ces révisions;
- rédiger le bilan des révisions ainsi que les recommandations, et les transmettre au président du Conseil du trésor.

Il reviendrait par ailleurs au président du Conseil du trésor :

- d'approuver la planification reçue de l'unité de révision des programmes, avant de la transmettre au Comité des priorités et des projets stratégiques;
- de recevoir les rapports et les recommandations et de les transmettre au Comité des priorités et des projets stratégiques.

SCHÉMA 4

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor



Source : Secrétariat de la commission.

3.3 Un processus en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires

Toutes les expériences étrangères analysées confirment qu'un lien solide doit être établi entre le processus de révision et les besoins du gouvernement, et particulièrement les objectifs budgétaires. Il faut que le mécanisme de révision soit utile, autrement dit qu'il rejoigne les besoins du gouvernement.

Ce constat est également évident dans le contexte québécois.

- Il faut que l'exercice de révision soit directement relié aux besoins et aux priorités du gouvernement.
- Il faut de plus que la démarche de révision soit liée aux objectifs budgétaires. Il doit y avoir un arrimage étroit entre les choix budgétaires, la planification de la révision et les résultats de l'exercice de révision.

❑ Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances

Cela signifie que le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances doivent jouer un rôle spécifique dans le déroulement du processus de révision.

Recommandation n° 29

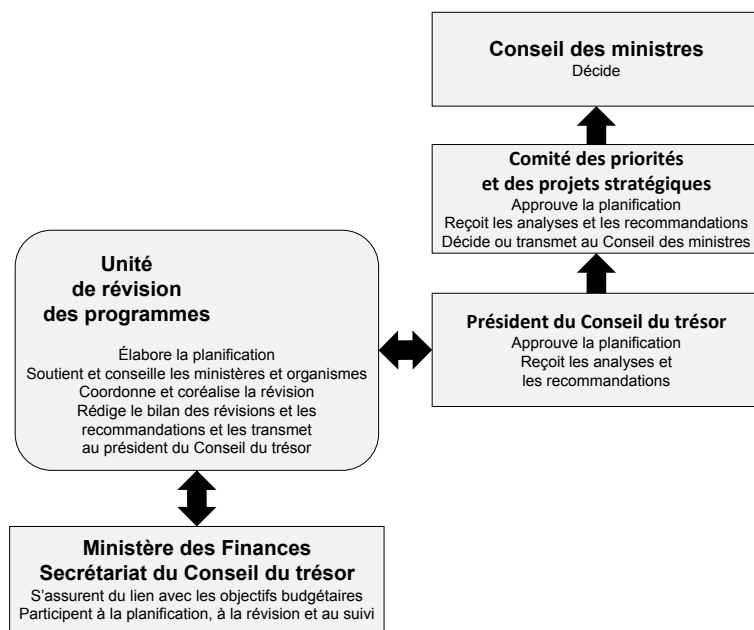
Pour établir un lien étroit entre le processus de révision, les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires, la commission recommande que le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances soient étroitement reliés au mécanisme de révision des programmes.

Selon cette recommandation, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances collaboreraient à l'élaboration de la planification de la révision, aux révisions elles-mêmes et à leur suivi.

Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances auraient la responsabilité particulière de relier le processus de révision aux objectifs budgétaires.

SCHÉMA 5

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Un processus en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires



Source : Secrétariat de la commission.

3.4 Une démarche pleinement assumée par les ministères et les organismes

Le rôle confié aux ministères et aux organismes est un point stratégique dans l'élaboration du processus de révision.

Dans la plupart des juridictions examinées par la commission, les ministères sont responsables de l'exercice de révision.

Dans le cas du Québec, il apparaît également logique que l'exercice de révision soit effectué principalement par les ministères et par les organismes concernés. Les ministères et les organismes sont les mieux placés pour connaître les enjeux en cause ainsi que pour prendre en compte les besoins des clientèles. Certains ministères et organismes disposent déjà des ressources humaines et financières nécessaires au processus de révision.

☐ Deux préoccupations

La commission constate cependant que pour de nombreux ministères, l'exercice de révision ne pourra être effectué de façon rigoureuse sans un soutien à cette fin.

La commission est par ailleurs préoccupée de l'adhésion des ministères et des organismes au processus de révision. La démarche de réingénierie, dans les années 2003 et 2004, s'est heurtée en partie à la non-adhésion des ministères et organismes concernés. On doit trouver les moyens nécessaires pour assurer cette adhésion, et vaincre ainsi la résistance au changement soulignée précédemment.

☐ Le rôle des ministères et des organismes

Recommandation n° 30

Sur le fond, et pour tirer pleinement parti des connaissances que les ministères et les organismes ont du domaine d'application de leurs programmes, la commission recommande que les ministères et les organismes :

- participent à la planification de la révision;
- réalisent ou coréalisent la révision;
- effectuent le suivi et en rendent compte.

Lorsque cela est nécessaire, des soutiens appropriés devront être apportés aux ministères et aux organismes.

Lors des rencontres ministérielles, les ministères et organismes ont souvent souligné l'insuffisance de l'aide provenant des organismes centraux. Ce point a également été relevé dans les études consultées par la commission.

Il reviendra à l'organisme de révision des programmes d'apporter aux ministères et aux organismes tout le soutien requis.

❑ Assurer l'adhésion des ministères et des organismes

Recommandation n° 31

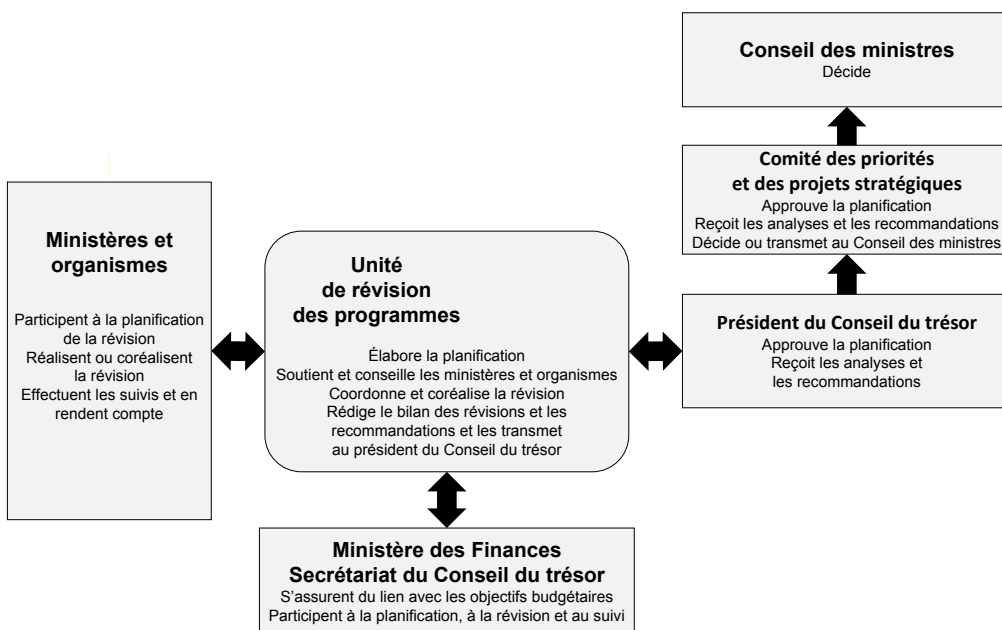
Afin d'assurer l'adhésion des ministères et des organismes au processus de révision, la commission recommande :

- que les exercices de révision soient définis de telle sorte qu'ils contribuent à régler des problèmes précis auxquels sont confrontés les ministères et les organismes;
- que le gouvernement envisage des incitatifs financiers liés au bon déroulement de dossiers de révision.

Par exemple, il pourrait être permis aux ministères et aux organismes réalisant des économies d'allouer une partie de ces économies à d'autres activités.

SCHÉMA 6

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une démarche pleinement assumée par les ministères et par les organismes



Source : Secrétariat de la commission.

4. UNE APPROCHE FONDÉE SUR UNE RÉELLE COMPÉTENCE

La démarche de révision des programmes doit être fondée sur une réelle compétence, ce qui implique :

- une unité de révision des programmes de haut calibre;
- des connaissances solides dans les ministères et les organismes.

4.1 Une unité de révision des programmes de haut calibre

L'expérience tirée des juridictions examinées par la commission est claire : la révision des programmes doit être placée sous la responsabilité d'une unité de haut calibre, au savoir-faire reconnu.

Selon les recommandations formulées par la commission, l'unité de révision des programmes aura un rôle exigeant à remplir. Il devra

- élaborer la planification de la révision;
- soutenir et conseiller les ministères et les organismes dans leur exercice de révision;
- coordonner et coréaliser certaines de ces révisions;
- rédiger les rapports et les recommandations.

□ Une équipe forte

Pour bien jouer son rôle, l'unité de révision des programmes devra compter sur une équipe interne forte, composée de ressources humaines ayant des profils multidisciplinaires, et dotée de ressources financières suffisantes.

On fait référence notamment à des spécialistes en évaluation de programme, en méthodologie, en gestion des risques, en enquêtes et études, en vérification de l'optimisation des ressources, en étalonnage, en politiques publiques et en économie.

Depuis un an, la commission a fait l'expérience des besoins de savoir-faire suscités par des exercices de révision. La révision des programmes est un exercice exigeant. Il mobilise des ressources humaines de qualité. Il nécessite la disponibilité de données et d'analyses.

■ Des coûts à prévoir

Les exercices de révision s'appuieront sur des sources de données de différente nature, dont l'obtention représentera des coûts.

On fait référence ici aux vérifications, aux études comparatives, aux enquêtes et études, ainsi qu'aux démarches de gestion des risques et d'optimisation des ressources, qui font partie intégrante d'un processus de révision⁷⁰.

Il faut convenir que le processus de révision ne pourra être réalisé à coût nul.

■ L'équipe du Secrétariat du Conseil du trésor

La révision des programmes comprend l'évaluation de programme. Une équipe consacrée à l'évaluation de programme a été mise en place au Secrétariat du Conseil du trésor⁷¹. Elle doit être intégrée à l'unité de révision des programmes.

⁷⁰ Voir ci-dessus, à la page 138.

⁷¹ Voir ci-dessus, à la page 47.

❑ Un centre de savoir-faire

L'unité de révision des programmes devrait pouvoir compter sur un centre de savoir-faire.

Intégré à l'unité de révision des programmes, il aurait comme rôle de soutenir directement et de conseiller les ministères, les organismes et les sociétés d'État dans la révision de leurs programmes afin de renforcer leur capacité à réaliser des révisions.

Afin de bien jouer son rôle, il devrait être composé de ressources multidisciplinaires.

❑ Des ressources externes

L'unité de révision des programmes comme le centre de savoir-faire devront pouvoir recourir à des ressources externes.

Le manque d'informations pertinentes à la réalisation de révisions constitue un obstacle important à ces révisions. Le recours à des ressources externes devrait être utilisé principalement pour identifier les possibilités d'amélioration et d'efficience, dans certains dossiers de révision donnés.

Le centre de savoir-faire pourrait recourir à des ressources externes pour combler des besoins de ministères ou d'organismes.

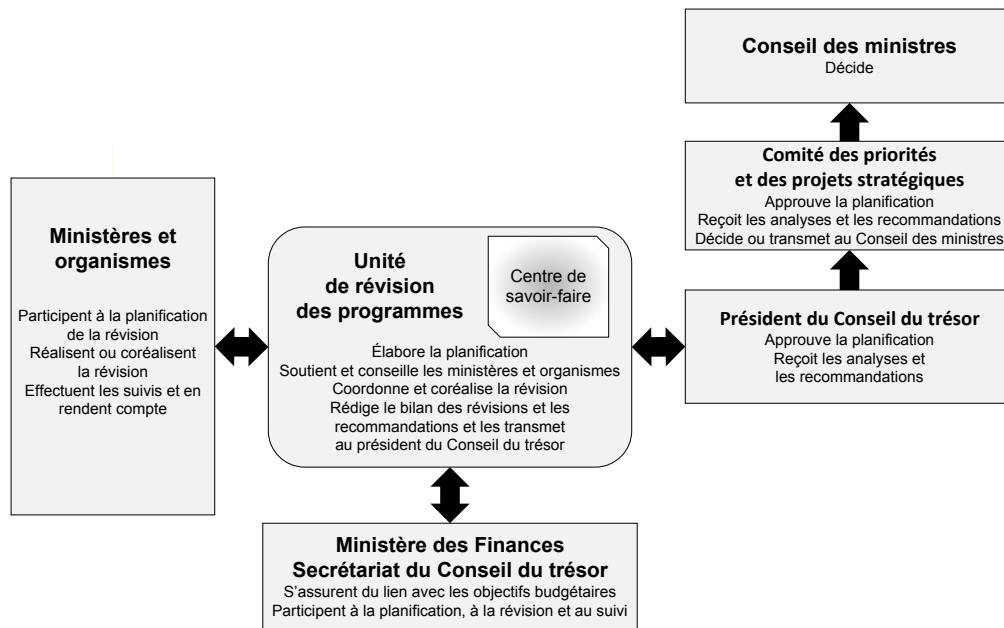
Recommandation n° 32

La commission recommande :

- que l'unité de révision des programmes soit dotée de ressources correspondant au mandat qui lui est confié;
- que l'unité de révision des programmes puisse mettre en place un centre de savoir-faire;
- que l'unité de révision des programmes apporte son soutien aux ministères et aux organismes;
- que l'unité de révision des programmes se voit allouer un budget suffisant pour faire appel à des ressources externes, lorsque nécessaire;
- que l'équipe consacrée à l'évaluation de programme mise en place au sein du Secrétariat du Conseil du trésor soit intégrée à l'unité de révision des programmes.

SCHÉMA 7

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une unité de révision des programmes de haut calibre



Source : Secrétariat de la commission.

4.2 Des connaissances solides dans les ministères et les organismes

Les ministères et les organismes joueront un rôle central dans le processus de révision. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des connaissances solides à cette fin.

Dans toutes les juridictions examinées par la commission, la capacité évaluative des ministères et des organismes fait partie des conditions de succès. Le manque d'informations pertinentes nécessaires à une révision efficace des programmes est souligné comme une difficulté récurrente.

En Irlande, un service a été créé pour renforcer le savoir-faire des ministères pour ce qui est des analyses économiques et de l'optimisation des ressources. Ce service procède également à des analyses transversales sur certaines thématiques.

Recommandation n° 33

La commission recommande qu'un soutien approprié soit apporté aux ministères et aux organismes, afin de les aider

- à participer à la planification de la révision;
- à réaliser la révision et les suivis.

Dans le mécanisme proposé par la commission, le soutien aux ministères et aux organismes proviendra de l'unité de révision des programmes, qui pourra s'appuyer à cette fin sur le centre de savoir-faire. Les ministères et les organismes pourront compter sur les conseils et le soutien de l'unité de révision des programmes.

Les décisions de collaboration seront prises conjointement par l'unité de révision des programmes et par les ministères et les organismes concernés.

Le soutien de l'unité de révision des programmes pourra prendre les formes suivantes :

- partage de personnel spécialisé;
- accès facilité à de l'expertise externe;
- coréalisation de certaines activités de révision;
- sessions de formation pour les ministères et les organismes;
- communautés de pratique.

Des outils souples et flexibles seront proposés aux ministères et organismes, adaptés à leurs problématiques particulières. L'approche recommandée par la commission diffère des travaux effectués au cours des derniers mois par le Secrétariat du Conseil du trésor⁷².

⁷² Voir ci-dessus, à la page 47.

5. UN PROCESSUS BÉNÉFICIAIRE DE CONTRIBUTIONS INDÉPENDANTES

La commission est convaincue de l'intérêt de faire bénéficier le processus de révision des programmes de contributions indépendantes, soit :

- de la participation aux différents travaux d'un comité d'experts indépendants;
- de la mise en place d'une plate-forme de collaboration et de participation.

5.1 Un comité d'experts indépendants

La commission a été à même de juger de l'intérêt du caractère indépendant des responsabilités de révision.

Pour la commission, il importe de lier étroitement le processus de révision aux besoins du gouvernement et aux objectifs budgétaires. Pour cette raison, on l'a vu, la commission recommande la mise en place d'une unité de révision des programmes, reliée directement au président du Conseil du trésor – et donc non indépendant.

❑ Des ressources indépendantes pour de réelles remises en cause

La commission est cependant convaincue qu'il faut s'appuyer sur des ressources indépendantes de haut niveau et dotées d'un réel pouvoir d'intervention pour s'assurer que le processus conduit à de véritables remises en cause.

Il est indéniable que la présence d'un comité d'experts indépendants renforcerait la crédibilité de l'ensemble de la démarche.

La présence d'un comité d'experts indépendants serait originale, par rapport aux expériences examinées ailleurs. Cette présence s'expliquerait par le contexte de l'exercice de révision au Québec.

Il ne s'est pas développé de véritable culture de la révision des programmes au sein de l'administration québécoise, à la différence de ce que l'on constate dans plusieurs juridictions. Un comité d'experts indépendants serait le bon levier pour stimuler le processus de révision, apportant un avis externe et critique lors des différentes étapes des travaux. Il forcerait l'unité de révision des programmes comme les ministères et les organismes à s'ouvrir sur l'extérieur et à prendre en compte des idées nouvelles.

Ce comité aurait pour mission de rappeler la nature et l'intérêt de l'exercice, de souligner les possibilités à explorer, et ainsi, de contribuer à faire avancer les choses plus rapidement.

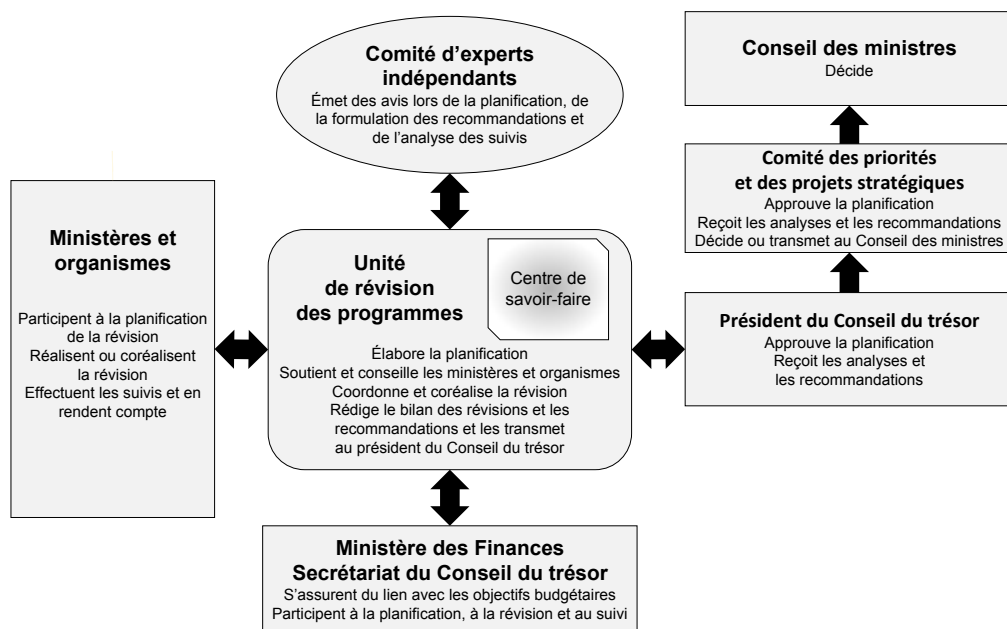
Recommandation n° 34

La commission recommande ainsi la mise en place d'un comité d'experts indépendants ayant pour tâche de formuler des conseils lors de la planification et de la réalisation des révisions.

Le comité d'experts indépendants émettrait des avis lors de chacune des étapes du processus de révision – soit la planification, la formulation des recommandations et l'analyse des suivis. Ces avis feraient partie intégrante des documents produits par l'unité de révision des programmes.

Le comité d'experts indépendants jouerait ainsi le rôle d'un conseil consultatif, auprès duquel seraient testés les travaux et les propositions.

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Un comité d'experts indépendants



Source : Secrétariat de la commission.

5.2 Une plate-forme de collaboration et de participation

L'autre volet des contributions indépendantes souhaitées par la commission concerne la mise en place d'une plate-forme de collaboration et de participation.

La plate-forme de collaboration et de participation vise à consulter les citoyens dans le processus de révision. Ceux-ci peuvent ainsi soumettre des suggestions de programmes à réviser et donner leurs opinions sur des questions précises qui leur seront adressées.

Grâce à une telle plate-forme, les citoyens ont accès aux planifications, aux avis produits par les différents intervenants, aux rapports de révision ainsi qu'aux recommandations. Comme le soulignait le rapport Gautrin en 2012, il s'agit essentiellement « de faire appel à l'intelligence collective pour associer les citoyens à l'élaboration des projets gouvernementaux⁷³ ».

La commission a déjà souligné l'importance qu'elle attache à la collaboration et à la participation des citoyens par l'intermédiaire de plates-formes conçues à cette fin. De telles plates-formes illustrent concrètement la mise en place d'un État transparent et innovant proposée par la commission⁷⁴.

❑ Une plate-forme collaborative, partie intégrante du processus

Recommandation n° 35

La commission recommande qu'une plate-forme collaborative fasse partie intégrante du mécanisme de révision des programmes.

La plate-forme prendrait la forme d'un site Internet, sur lequel les suggestions et les commentaires des citoyens comme des organisations seraient reçus sur des sujets définis et dans un cadre balisé. Cette plate-forme serait également ouverte aux experts, aux personnes concernées et au personnel des ministères et organismes.

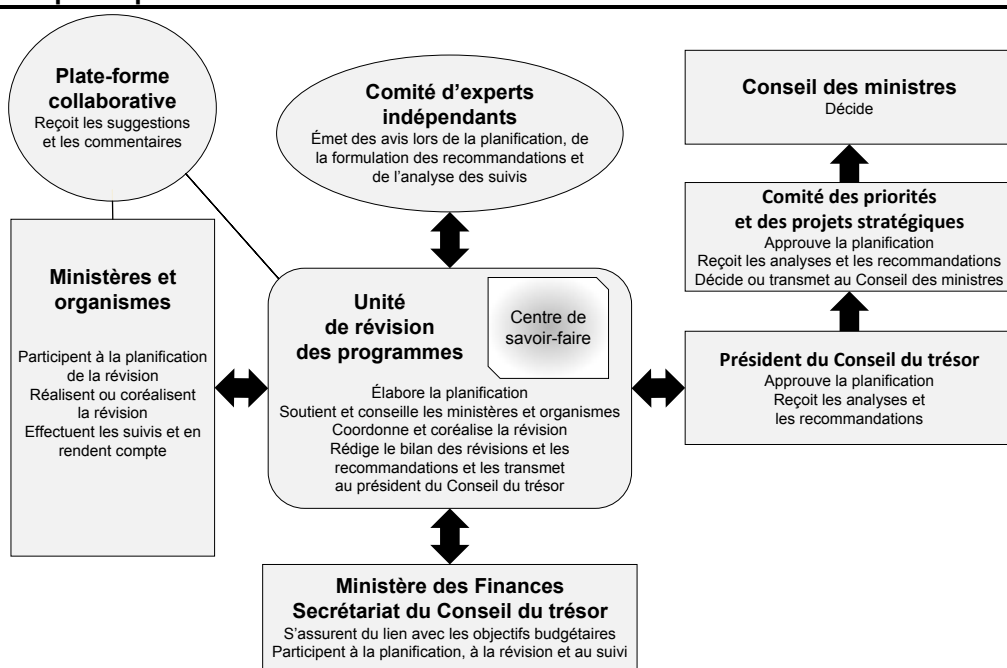
Des plates-formes de cette nature ont été mises en place par le gouvernement du Québec au cours des derniers mois, le Québec rejoignant ainsi de nombreuses autres juridictions.

⁷³ <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport-gautrin-web-2-2012-03-06.pdf>, page 72.

⁷⁴ Voir ci-dessus, à la page 65.

SCHÉMA 9

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Une plate-forme de collaboration et de participation



Source : Secrétariat de la commission.

Des exemples concrets de plates-formes de collaboration publiques

Ensemble, simplifions (gouvernement français)¹

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique du gouvernement français utilise la plate-forme collaborative pour simplifier les démarches administratives et moderniser l'action publique.

Depuis le lancement du site, plus de 300 mesures de simplification de services, de programmes ou de règles administratives ont été engagées à la suite des échanges ainsi que des suggestions proposées sur le site par les participants.

Challenge.gov (gouvernement fédéral des États-Unis)²

Le site Challenge.gov du gouvernement fédéral américain fait appel aux idées et solutions des citoyens sous forme de concours. Les prix remis aux contributeurs qui identifient des solutions innovatrices et économiques varient entre 100 \$ et plusieurs millions de dollars.

L'initiative permet entre autres aux agences fédérales de payer uniquement pour les succès, d'étendre le spectre des fournisseurs, d'augmenter le nombre d'idéateurs qui se penchent sur des problématiques, d'identifier des approches novatrices, sans assumer des niveaux de risques élevés et de maximiser le rendement sur investissement pour les contribuables.

Je vois Montréal/Je fais Montréal (Société civile et entrepreneuriale, Montréal)³

Lancé par la Banque de Montréal en collaboration avec la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Je vois Montréal est un mouvement citoyen composé de leaders de tous horizons qui vise à donner un nouvel élan à la métropole.

Le 17 novembre 2014, plus de 1 500 personnes mobilisées pour la relance économique de Montréal se sont réunies à la Place des Arts de Montréal. Au terme de la journée, les participants se sont engagés à réaliser 181 projets s'articulant autour de chantiers prioritaires : l'attraction et la rétention de talents, la vigueur des entreprises et la revitalisation du cadre de vie.

En février 2015 la plate-forme Web Je fais Montréal est lancée pour faire suite à l'événement citoyen Je vois Montréal. Plus de 300 personnes sont réunies à l'hôtel de ville pour le passage en mode réalisation des 181 projets porteurs identifiés par la société civile montréalaise.

Réinventer la ville – Reconstruction de Lac-Mégantic⁴

Dans le cadre de la reconstruction du centre-ville de Lac-Mégantic à la suite de l'accident ferroviaire de juillet 2013, les autorités de la ville et la communauté ont lancé la plate-forme Web « Réinventer la ville ». Le site s'inscrit dans une démarche de participation citoyenne visant à concevoir un plan de reconstruction du centre-ville de Lac-Mégantic.

Le public est invité à soumettre (en texte, photo ou vidéo) ses idées directement sur le site et ces suggestions sont soumises aux commentaires et aux votes des internautes.

1 Portail de la modernisation de l'action publique du gouvernement français (modernisation.gouv.fr).

2 Challenge.gov - A partnership between the public and the government to solve important challenges (www.challenge.gov).

3 Je fais Montréal (jefaismtl.com).

4 Réinventer la ville – Reconstruction de Lac-Mégantic (reinventerlaville.ca).

6. UN MÉCANISME DE RÉVISION TRANSPARENT

Le processus de révision des programmes mis en place par le gouvernement devra être un processus transparent.

La commission a déjà souligné avec force l'importance de la transparence dans les activités de l'État, et particulièrement pour ce qui est de la révision des programmes⁷⁵ :

La transparence fera en sorte qu'une démarche institutionnalisée de révision des programmes aura tous les effets requis sur l'organisation de l'État. Le succès de la démarche de révision dépend en fin de compte de l'appui de la population aux changements recommandés.

La révision des programmes n'aura un impact réel que dans la mesure où les analyses effectuées sont accessibles aux citoyens, et que ceux-ci sont rapidement informés des résultats obtenus.

La transparence favorise l'adhésion des citoyens aux changements proposés, en les informant clairement des enjeux en cause, des solutions possibles et des raisons pour lesquelles certaines options ont été retenues, et d'autres, écartées.

☐ Une transparence maximale

Recommandation n° 36

La commission recommande :

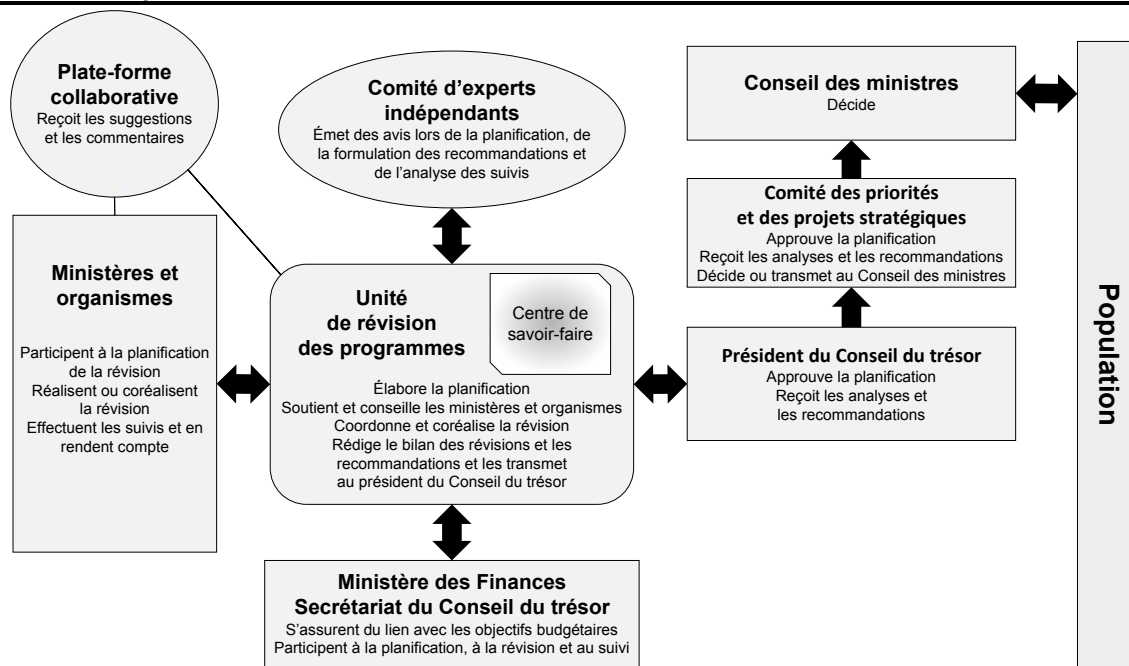
- la publication de la planification annuelle des travaux de révision des programmes;
- la publication des recommandations transmises au Comité des priorités et des projets stratégiques au plus tard six mois après leur dépôt auprès du président du Conseil du trésor;
- la publication des décisions de révision du gouvernement;
- la publication du rapport effectuant le suivi des recommandations précédentes.

La commission est consciente du changement de culture qu'imposent ces recommandations.

La commission est également convaincue qu'un tel changement est inéluctable, et que l'État québécois en sortira gagnant.

⁷⁵ Voir ci-dessus, à la page 66.

Le mécanisme de révision permanente des programmes – L'ajout de la population – Le modèle complet



Source : Secrétariat de la commission.

7. UN CHEMINEMENT STRUCTURÉ ET CONTINU

Au terme de sa présentation, la commission :

- présente le processus de révision des programmes auquel elle aboutit;
- souligne que ce processus rejoint les bonnes pratiques en la matière.

7.1 Le processus de révision des programmes

La commission propose un processus de révision permanente des programmes réunissant ce que la commission considère comme les conditions de succès, soit :

- une démarche intégrée dans l'administration publique;
- une démarche fondée sur une réelle compétence;
- un processus bénéficiant de contributions indépendantes;
- un processus transparent.

Dans le processus proposé, l'essentiel des activités de révision des programmes serait confié à la fois à l'unité de révision des programmes et aux ministères et organismes. Ces activités seraient appuyées par le Secrétariat du Conseil du trésor et par le ministère des Finances.

Le processus serait soutenu au plus haut niveau, soit par le président du Conseil du trésor et ultimement par le premier ministre, dans le cadre du Comité des priorités et des projets stratégiques.

Le processus serait appuyé par un comité d'experts indépendants, jouant le rôle d'un comité consultatif.

Il pourrait compter sur un centre de savoir-faire, ainsi que sur la participation citoyenne issue de la plate-forme collaborative.

7.2 Un processus rejoignant les bonnes pratiques

La commission a évalué ses propositions en utilisant comme critère un relevé des bonnes pratiques observées dans les juridictions des principaux pays développés.

On réfère ici aux exercices de révision de l'Australie, du Canada, de l'Irlande, de la France, du Royaume-Uni, ainsi qu'aux textes de Pernelle Smits et Steve Jacob (2014), de Deloitte (2013), de Marc Robinson (2013) et de la Banque mondiale (2010).

Selon cette évaluation, les propositions formulées par la commission respecteraient ces bonnes pratiques.

TABEAU 7

Évaluation du mécanisme proposé en fonction des bonnes pratiques

Quatre bonnes pratiques et leurs indicateurs	Modèle proposé
Assurer le leadership et favoriser la collaboration	
Établir des liens forts entre le politique et l'unité de révision	✓
Impliquer les parties prenantes dans la révision	✓
Mettre en place des incitatifs à la collaboration	✓
Informar les entités des objectifs et des paramètres spécifiques de la révision	✓
Obtenir un mandat clair et soutenu du politique	✓
Favoriser l'utilité ainsi qu'un maximum de retombées	
Réviser l'ensemble des programmes, de manière exhaustive et ciblée	✓
Renforcer la capacité des entités en matière de révision de programmes	✓
Coordonner, coréaliser ou réaliser les processus de révision avec les entités	✓
Assurer l'accès aux informations pertinentes	
Diffuser publiquement la planification des révisions pour permettre aux entités d'anticiper les travaux et de colliger préalablement les données requises	✓
Utiliser toutes les données pertinentes et disponibles, fiables et crédibles, et ce, qu'elles soient internes ou externes à l'entité concernée	✓
Favoriser la collaboration des instances concernées par la révision; des instances responsables des programmes et des instances détentrices d'informations stratégiques	✓
Favoriser la prise en compte des recommandations	
Octroyer le temps requis et raisonnable pour la réalisation des révisions	✓
Arrimer les révisions au cycle budgétaire ⁽¹⁾	✓
Diffuser publiquement les résultats des révisions et faire preuve de transparence	✓
Faire approuver les recommandations des révisions par les hautes instances politiques	✓

(1) Le mécanisme proposé par la commission est en lien avec les objectifs budgétaires.

Source : Secrétariat de la commission

8. UNE PROPOSITION DE PLANIFICATION DES ACTIVITÉS

La proposition de la commission quant au mécanisme de révision des programmes n'aurait pas été complète si elle ne s'accompagnait pas d'une proposition de planification des activités.

- La commission recommande une approche très large en matière de planification, comprenant à la fois une démarche ciblée et un processus exhaustif.
- La commission a illustré par ailleurs une application concrète du mécanisme proposé, en décrivant le calendrier annuel de révision des programmes.

8.1 Une planification à la fois ciblée et exhaustive

Le mécanisme de révision des programmes suppose dans une première étape la planification des activités de révision à venir.

❑ Une approche très large

La commission propose une approche très large, englobant à la fois une démarche ciblée et un processus exhaustif.

La planification de la révision des programmes devrait comprendre une démarche ciblée, soit l'identification de programmes à réviser en fonction de critères précis.

La planification de la révision des programmes devrait également viser un processus exhaustif, c'est-à-dire la révision de tous les programmes gouvernementaux à un horizon plus ou moins éloigné.

- Il ne serait pas normal que le gouvernement écarte dès le départ du processus de révision certains des programmes existants.
- Il faut en même temps être réaliste, et ne pas fixer des objectifs de révision impossibles à atteindre.

Recommandation n° 37

La commission recommande que dans le cadre d'un objectif de révision exhaustive de tous les programmes, la planification adopte une approche récurrente, structurée et organisée pour aborder à terme l'ensemble des champs d'intervention de l'État.

Critères à utiliser pour planifier les travaux de révision
Liste des critères à considérer pour la priorisation des programmes à réviser : – niveau d'importance du programme en matière d'allocation des ressources; – contribution du programme à l'atteinte de la mission de l'entité; – programme ayant un impact significatif sur la croissance économique ou sur les citoyens; – cadre réglementaire du programme exigeant que celui-ci doive être révisé avant d'en autoriser la reconduction; – date de sa dernière révision; – changement dans l'environnement du programme.

❑ La révision devrait toucher tous les programmes

Le mécanisme de révision des programmes devrait s'appliquer aux différents types de programmes existants, soit notamment :

- les programmes normés;
- les programmes mission;
- les programmes clientèles ou programmes horizontaux.

Les programmes normés, les programmes mission et les programmes clientèles

Les programmes normés

Les programmes normés concourent à la réalisation d'objectifs particuliers, moyennant l'octroi ou la promesse de subventions établies dans le cadre d'un programme particulier dont les normes ont été préalablement approuvées par le Conseil du trésor.

À titre d'exemple :

- Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles.
- Programme des services ambulanciers.

Les programmes mission ou programmes ministériels

Les programmes mission concourent directement à la mission d'un ministère ou d'un organisme.

À titre d'exemple :

- Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs.
- Programmes de gestion des ressources humaines, des ressources informationnelles ou des ressources contractuelles du Secrétariat du Conseil du trésor.

Les programmes clientèles ou programmes horizontaux

Les programmes clientèles sont dispensés par plusieurs ministères et organismes. Ils répondent directement aux besoins spécifiques d'une clientèle particulière ou aux exigences d'un champ d'intervention précis.

À titre d'exemple :

- L'aide financière aux municipalités.
- Programme à l'intention des personnes âgées.
- Programme à l'intention des autochtones.

❑ **Les nouveaux programmes devraient respecter les mêmes exigences que les programmes existants**

Pour la commission, la planification des activités de révision devrait exclure les nouveaux programmes. Par définition, la révision des programmes ne doit concerner que des programmes existants.

Il faut cependant que les nouveaux programmes respectent les mêmes exigences que les programmes existants.

Recommandation n° 38

Les nouveaux programmes devraient respecter les mêmes principes que les programmes existants, même s'ils sont exclus de la planification des activités de révision.

La commission recommande que le gouvernement s'assure de soumettre les nouveaux programmes à des exigences de même nature que les programmes révisés, soit la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Les principes de bonnes pratiques qui guident la révision de programmes devraient être appliqués à la mise en place de nouveaux programmes, afin de s'assurer :

- qu'ils répondent à un besoin réel de la population, lesquels ont été clairement identifiés;
- que les objectifs visés sont clairement formulés, accompagnés d'indicateurs de résultats de performance et d'impacts mesurables;
- que des estimations de coûts et d'impacts ont été préalablement effectuées, s'appuyant sur des bases solides et vérifiables;
- que les suivis permettant la collecte de données pour la mesure des résultats sont prévus, de même que les ressources nécessaires à cette fin.

Ces bonnes pratiques pourraient par exemple être systématiquement appliquées par le Secrétariat du Conseil du trésor dans le cadre de l'approbation des programmes par le Conseil du trésor.

Enfin, tout nouveau programme devrait être révisé au terme d'une période préétablie, au maximum de cinq années.

8.2 Le calendrier illustratif de révision des programmes

Afin d'expliquer concrètement le mécanisme proposé, la commission a choisi de présenter le calendrier illustratif des révisions de programmes à l'année « 1 », soit la première année d'implantation du mécanisme de révision des programmes.

❑ La planification triennale

La planification triennale réalisée en collaboration avec les ministères et les organismes est mise à jour annuellement, à l'automne.

L'unité de révision des programmes :

- complète et bonifie la planification en y indiquant les programmes à réviser;
- reçoit et traite les avis du comité d'experts indépendants;
- transmet la planification triennale au président du Conseil du trésor, qui la soumet pour approbation au Comité des priorités et des projets stratégiques.

La planification triennale est publiée au plus tard à la fin de l'automne.

❑ La révision

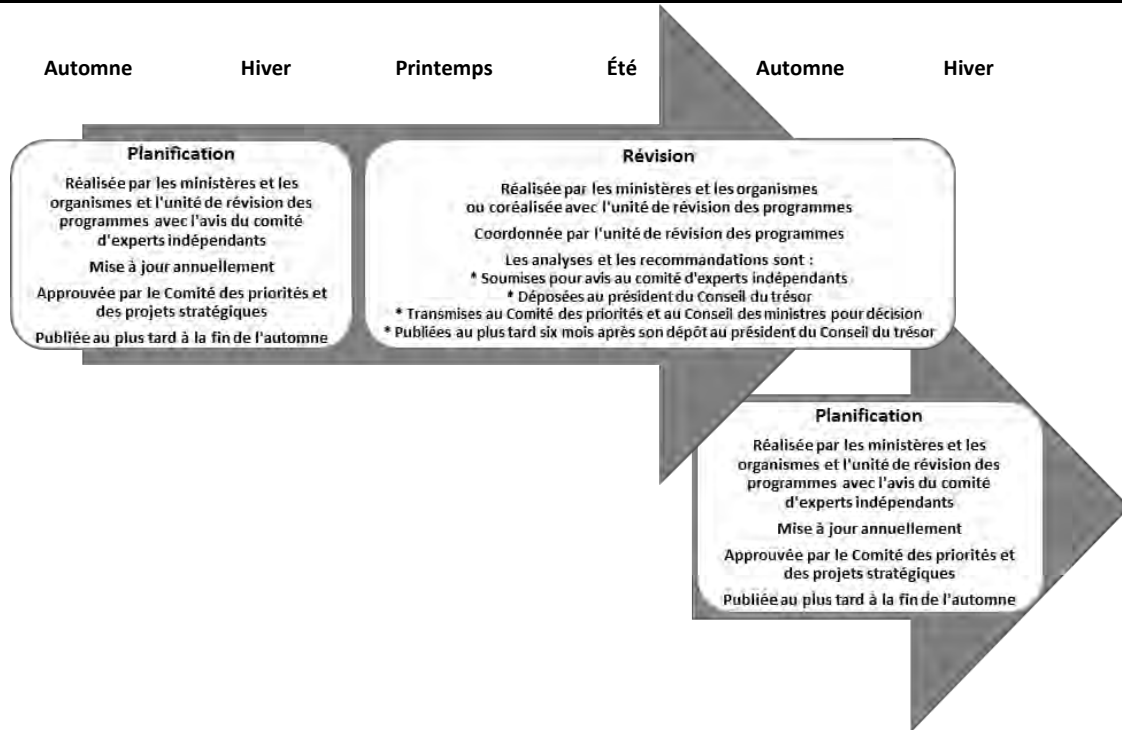
Les ministères et les organismes réalisent les révisions ou les coréalisent avec l'unité de révision des programmes en hiver et au printemps.

- Ils présentent un rapport préliminaire à mi-parcours.
- Ils reçoivent les avis du comité d'experts indépendants.
- Ils transmettent la version finale des rapports de révision et des recommandations à l'unité de révision des programmes, qui recueille les avis du comité d'experts.

L'unité transmet au président du Conseil du trésor les rapports de révision et les recommandations au cours de l'automne.

- Les recommandations sont analysées par le Comité des priorités et des projets stratégiques et éventuellement par le Conseil des ministres, pour décision finale au plus tard à la fin de l'automne.
- Le bilan est publié au plus tard six mois après son dépôt au président du Conseil du trésor.

Calendrier annuel de révision des programmes – An 1



Source : Secrétariat de la commission.

CONCLUSION

La commission propose un mécanisme de révision permanente des programmes conçu pour faire en sorte que la démarche de révision soit effectivement institutionnalisée au sein de l'État québécois.

Pour réussir une telle institutionnalisation, il faut d'abord que la révision permanente des programmes s'appuie sur un leadership fort et soutenu, situé au plus haut niveau. Ce mécanisme doit être directement relié aux besoins du gouvernement et aux objectifs budgétaires. La démarche doit en même temps être pleinement assumée par les ministères et les organismes. À tous les niveaux, la révision des programmes doit pouvoir s'appuyer sur un savoir-faire solide et des connaissances approfondies. La commission est par ailleurs convaincue que la transparence du mécanisme est une garantie de sa pleine intégration dans les façons de faire de l'État québécois.

☐ Le mécanisme proposé

Pour la commission, le mécanisme de révision permanente des programmes devrait ainsi être endossé et appuyé par le Comité des priorités et des projets stratégiques – soit le comité ministériel de plus haut niveau, présidé par le premier ministre. La responsabilité de la révision serait confiée à une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor, en étroite relation avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor, mais indépendant de ces deux organismes centraux. L'exercice de révision devrait être confié en bonne partie aux ministères et organismes. Ils sont les mieux placés pour connaître les enjeux en cause et prendre en compte les besoins des clientèles.

La commission recommande par ailleurs que l'unité de révision des programmes comme les ministères et organismes puissent s'appuyer sur des connaissances solides, avec notamment la création d'un centre de savoir-faire, et les ressources nécessaires pour bâtir des équipes de haut calibre.

☐ Tirer les bonnes leçons

Pour formuler ses recommandations, la commission s'est fondée sur les expériences hors Québec les plus convaincantes, mais également sur son analyse des besoins de l'administration publique québécoise. Les rencontres effectuées avec l'ensemble des ministères et un retour sur les expériences passées de révision des programmes ont mis en lumière les insuffisances et les lacunes expliquant le retard pris par le Québec en matière d'évaluation systématique et continue des programmes. La commission est convaincue que le mécanisme proposé devrait permettre de combler ces lacunes.

L'expérience des derniers mois a également confirmé la commission dans l'intérêt que représente l'apport de réflexions provenant de ressources indépendantes. En intégrant dans le mécanisme proposé des ressources externes de haut niveau, dotées d'un réel pouvoir d'intervention, la commission propose que le gouvernement se munisse d'un levier efficace pour inciter à de réelles remises en cause.

C'est avant tout cette capacité de remise en cause que vise la commission, avec le mécanisme de révision permanente des programmes dont elle recommande la mise en place.

ANNEXE 1 : LE PROCESSUS D'ORGANISATION ET D'ANALYSE DES RENCONTRES MINISTÉRIELLES

❑ Démarche d'appréciation de la gestion des programmes et de leur révision

■ Objectifs

La démarche suivie par la commission visait à obtenir un portrait d'ensemble concernant la gestion des programmes gouvernementaux.

Plus spécifiquement, la commission cherchait à savoir si les ministères :

- s'intéressent à la pertinence de leurs programmes;
- mesurent la performance de leurs programmes;
- évaluent leurs programmes et ont engagé leur exercice de révision, en réponse à la demande du gouvernement;

■ Collecte de données

■ Rencontres préparatoires avec les ministères et les organismes

En août 2014, la commission a entrepris une série de rencontres avec les 22 ministères et certaines des organisations sous leur autorité. Chacune de ces rencontres a été précédée d'une séance de travail préparatoire lors de laquelle un plan de présentation⁷⁶ était suggéré aux autorités.

Une semaine avant chaque rencontre, le ministère était convié à transmettre les documents demandés par le secrétariat de la commission. La commission et son secrétariat prenaient ainsi connaissance des informations préalablement à chaque rencontre, permettant de préparer des questions et des points d'intérêt orientant les discussions.

■ Rencontres avec les ministères et les organismes

La rencontre avec la commission se déroulait en présence du sous-ministre en titre assisté, à sa discrétion, par les membres de son comité de direction ou de la haute direction.

Occasionnellement, le ministère se faisait accompagner de dirigeants d'organismes relevant du portefeuille ministériel. La secrétaire associée, la directrice générale et des analystes du secrétariat de la commission ont également assisté à chacune des rencontres.

■ Suivi des rencontres avec les ministères et les organismes

Lorsque demandées par les commissaires, des informations complémentaires ont été produites ou fournies à la suite des rencontres par les représentants des ministères.

À la suite de chacune des rencontres, un analyste du secrétariat de la commission a réalisé un compte-rendu en complétant les données initialement obtenues et les informations transmises après la rencontre, ainsi qu'en les bonifiant avec les informations recueillies dans le Dialogue social, dans les mémoires et commentaires transmis, ainsi que dans les rapports et études disponibles⁷⁷.

⁷⁶ Voir ci-après à la page 182.

⁷⁷ Rapport de vérification de l'optimisation des ressources du Vérificateur général du Québec, rapports annuels de gestion, plans stratégiques, etc.

■ Analyse des données

Sur la base des données colligées et à la lumière des principaux critères retenus par la commission, dont la pertinence, l'efficacité et l'efficience, le secrétariat a procédé à une appréciation fondée sur une analyse descriptive des réponses transmises et des observations faites de la gestion des programmes gouvernementaux et de leur révision.

Pour ce faire, une grille d'analyse abordant une vingtaine d'items et utilisant une échelle de Likert a été élaborée par le secrétariat.

Pour chacun des ministères rencontrés, ces grilles d'analyses ont été remplies par différents analystes du secrétariat de la commission. Les analyses préliminaires ont fait l'objet de validations et de vérifications entre les analystes et la direction du secrétariat et, dans certains cas, auprès de commissaires.

Les résultats ont été agrégés afin d'établir un portrait d'ensemble. Ils ont été présentés aux commissaires pour analyse et recommandations.

■ Limites de la démarche

L'analyse qualitative et globale réalisée par la commission constitue un premier niveau de diagnostic, fondé principalement sur l'information directement transmise par les ministères et les organismes.

S'il permet effectivement d'apprécier l'état des lieux, d'émettre des constats fiables, réalistes et crédibles, d'autres travaux pourraient être requis afin de préciser certains éléments ou de répondre à certaines questions restées en suspens.

TABLEAU 8

Calendrier des rencontres des ministères

Date de rencontre	Ministère
2014-08-26	Enseignement supérieur, Recherche et Science
2014-08-27	Éducation, Loisir et Sport
2014-08-27	Agriculture, Pêcheries et Alimentation
2014-09-04	Famille
2014-09-11	Santé et Services sociaux
2014-09-18	Affaires municipales et Occupation du territoire
2014-11-27	Culture et Communications
2014-11-27	Relations internationales et Francophonie
2014-12-04	Emploi et Solidarité sociale
2014-12-04	Économie, Innovation, Exportations
2014-12-05	Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques
2014-12-05	Forêts, Faune et Parcs
2014-12-11	Justice
2014-12-11	Énergie et Ressources naturelles
2015-01-08	Finances
2015-01-08	Secrétariat du Conseil du trésor
2015-01-15	Transports
2015-01-15	Immigration, Diversité et Inclusion
2015-01-23	Conseil exécutif
2015-01-29	Tourisme
2015-02-05	Sécurité publique
2015-02-05	Travail
2015-02-19	Santé et Services sociaux
2015-03-05	Emploi et Solidarité sociale

Note : Considérant l'ampleur du mandat du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, une deuxième rencontre avec ces ministères a été organisée.

❑ **Plan de présentation suggéré**

À l'intention des ministères pour leur présentation devant la Commission de révision permanente des programmes.

■ **Éléments à transmettre au préalable à la commission**

- Mission
- Secteurs d'activité et clientèles
- Principaux défis internes et en lien avec la mission
- Présentation du budget des dépenses du portefeuille ministériel incluant les organismes et autres instances
 - Masse salariale
 - Dépenses de fonctionnement
 - Dépenses de programmes
 - Investissements et immobilisations
- Déploiement géographique
 - Nombre d'unités centrales, de directions régionales, de bureaux et de points de service
 - Répartition des effectifs par unités centrales, directions régionales, bureaux et points de service
 - Répartition du budget par unités centrales, directions régionales, bureaux et points de service

■ **Présentation des programmes⁷⁸ du ministère**

- Principaux programmes du ministère
 - Crédits par programme et poids relatif par rapport au budget des dépenses
 - Coûts d'administration par programme et poids relatif de ces coûts par programme
 - Croissance des dépenses des principaux programmes et leur poids relatif dans la croissance des dépenses
 - Défis budgétaires en regard des principaux programmes
- Mesures mises en place pour limiter la croissance des coûts de programme

⁷⁸ Aux fins des travaux de la commission, le terme programme doit être compris au sens large de toute activité qui a une implication monétaire pour l'État, ce qui comprend également les structures de gouvernance et de prestation de services (organismes, entités des réseaux, etc.).

■ **Évaluation des programmes au sein du ministère**

- Programmes qui ont fait l'objet d'une évaluation
- Connaissance de l'évolution des clientèles, de leurs besoins, de leurs attentes et de leur niveau de satisfaction
- Est-ce que le coût de revient des programmes est un élément évalué?
- Est-ce qu'il y a des dédoublements de programmes?
- Quels sont les programmes prioritaires?
- Quels seraient les programmes qui pourraient être confiés à d'autres instances?
- Est-ce que vous effectuez de l'étalonnage de vos programmes avec les autres provinces et pays?

■ **Présentation du plan du ministère en matière de révision de ses programmes**

- Description de la démarche
- Présentation des programmes qui feront l'objet d'une révision dans le cadre des mesures déjà déposées

■ **Période d'échange avec les commissaires**

☐ GRILLE D'ÉVALUATION DES INFORMATIONS TRANSMISES ET DES DISCUSSIONS TENUES AVEC LES ENTITÉS

■ VOLET RÉVISION

OBJECTIF :

- Apprécier les mécanismes de révision des programmes des entités rencontrées.

CONSIGNE :

- Remplir une grille par ministère rencontré.
- En vous basant sur la documentation reçue ainsi que sur les discussions tenues lors des rencontres avec les entités, choisissez l'option qui décrit le mieux votre appréciation des éléments mentionnés ci-dessous.
- Si vous n'avez pas l'information pour conclure, cochez l'option « Manque d'information » ou « Ne s'applique pas ».

	Totalement en désaccord	Plutôt en désaccord	Plutôt d'accord	Totalement d'accord	Manque d'information	Ne s'applique pas
Pertinence						
L'entité :						
Questionne la pertinence de ses interventions.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
S'assure qu'il n'y a pas de chevauchements ou de dédoublements avec d'autres entités du gouvernement du Québec.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
S'assure qu'il n'y a pas de chevauchements ou de dédoublements avec le fédéral et le municipal.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Démontre que ses programmes répondent à des objectifs mesurables.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Démontre une bonne connaissance de ses clientèles prioritaires.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mesure l'atteinte des objectifs à l'égard de sa ou ses missions.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Totalement en désaccord	Plutôt en désaccord	Plutôt d'accord	Totalement d'accord	Manque d'information	Ne s'applique pas
Performance						
L'entité :						
A établi des critères d'évaluation de sa performance.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Compare sa performance avec celle d'autres entités semblables.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mesure son efficacité.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mesure son efficience.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mesure la croissance de ses coûts.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Explique les raisons de la croissance, s'il y a lieu.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mesure ses coûts d'administration.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Propose des ajustements pour réduire ses coûts.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Connaît l'évolution de ses clientèles.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
A identifié des programmes prioritaires.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Se questionne sur les modes de livraison de ses services.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Évaluation et révision						
L'entité a un processus d'évaluation continue de ses programmes.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Les résultats des évaluations sont rendus publics.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
L'entité possède un plan de révision de ses programmes.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
L'entité a établi un échéancier pour la révision de ses programmes.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

ANNEXE 2 : LA LISTE DES DOCUMENTS TRANSMIS À LA COMMISSION PAR DES ASSOCIATIONS ET DES REGROUPEMENTS

TABEAU 9

Documents transmis à la commission par des associations et des regroupements

	Nom de l'association	Titre du document
1	Action des nouvelles conjointes et des nouveaux conjoints du Québec (ANCQ)	Commission de révision permanente des programmes
2	Aéro Montréal – Grappe aérospatiale du Québec	Mémoire soumis à la Commission de la révision permanente des programmes
3	Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESSS)	Mémoire sur le projet de loi 10
4	Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCESSS)	Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion
5	Alliance québécoise des garderies privées non subventionnées (AQGPNS)	Aucun
6	AluQuébec – Grappe de l'aluminium	Mémoire d'AluQuébec à la Commission de révision permanente des programmes du gouvernement du Québec
7	Association de l'exploitation minière du Québec (AEMQ)	Consultations publiques Commission de révision permanente des programmes
8	Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ)	Pour un nouveau continuum performant des services d'aide aux enfants aux jeunes et aux familles en difficulté du Québec
9	Association des collèges privés du Québec (ACPQ)	La contribution des collèges privés subventionnés à la société québécoise sous l'angle économique
10	Association des collèges privés du Québec (ACPQ)	Étude comparative sur la réussite et l'obtention du diplôme au collégial privé et public
11	Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS)	Avis de l'association des directions générales des commissions scolaires
12	Association des économistes québécois (AEQ)	Avis à la commission de révision permanente des programmes
13	Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)	Mémoire présenté à la Commission de révision permanente des programmes
14	Association des recycleurs de pièces d'autos et de camions du Québec (ARPAC)	Rehausser la gestion des fonds publics et la performance environnementale de notre parc automobile
15	Association du transport urbain du Québec (ATUQ)	Propositions à la Commission de révision permanente des programmes. Association du transport urbain du Québec (ATUQ)
16	Association francophone pour le savoir (ACFAS)	La recherche : un investissement pour la prospérité
17	Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS)	Révision des programmes : une occasion de moderniser notre système public de santé
18	Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)	Commission de révision permanente des programmes
19	Association québécoise des centres d'intervention en dépendance (AQCID)	Travaillons ensemble pour un réseau des dépendances efficace et complémentaire
20	Association québécoise des responsables de l'aide financière aux étudiants (AQRAFE)	Recommandations formulées à la Commission de révision permanente des programmes

TABLEAU 9 (suite)

Documents transmis à la commission par des associations et des regroupements

	Nom de l'association	Titre du document
21	Association québécoise des technologies (AQT)	L'industrie des technologies de l'information et des communications, partenaire de création de richesse collective
22	Coalition des tables régionales d'organismes communautaires et de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles	Pour un meilleur programme de soutien aux organismes communautaires
23	Coalition nationale contre le tabac de contrebande (CNCTC)	Mémoire de la Coalition nationale contre le tabac de contrebande (CNCTC) dans le cadre des travaux de la Commission de révision permanente des programmes
24	Coalition trifluvienne pour une eau très saine (CTETS)	Abolition du projet de re-fluoration de l'eau potable à Trois-Rivières
25	Coalition québécoise pour le contrôle du tabac	Tarification de la mise en marché, de la distribution et de la vente du tabac au Québec
26	Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau Eau Secours!	De l'argent à l'eau!
27	Coalition québécoise sur la problématique du poids (CQPP)	Une taxe sur les boissons sucrées dédiée à la prévention : pour les finances et la santé publique
28	Comité consultatif clientèle judiciairisée adulte (CCCJA)	Impacts économiques et sociaux des services d'emplois spécialisés pour les personnes judiciairisées adultes
29	Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP)	Pour mieux préparer l'avenir : préservons la solidarité
30	Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation (CTAC)	Aucun
31	Conseil des entreprises en technologies environnementales du Québec (CETEQ)	Mémoire du Conseil des entreprises en technologies environnementales du Québec
32	Conseil des entreprises privées en santé et mieux-être (CEPSEM)	Mémoire du Conseil des entreprises privées en santé et mieux-être (CEPSEM) soumis à la Commission de révision permanente des programmes
33	Conseil du patronat du Québec (CPQ)	Mémoire du Conseil du patronat du Québec soumis à la Commission de révision permanente des programmes
34	Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)	Mémoire présenté à la Commission permanente de révision des programmes
35	COREM	Mémoire présenté à la Commission de révision permanente des programmes
36	Corporation des services d'ambulance du Québec (CSAQ)	Mémoire de la Corporation des services d'ambulance du Québec (CSAQ) présenté à la Commission de révision permanente des programmes
37	Groupe santé Concerto	Représentation prébudgétaire 2014-2015)
38	Écotech Québec	Mémoire soumis dans le cadre des consultations de la Commission de révision permanente des programmes
39	Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)	Fiscalité québécoise : Éviter le piège de l'austérité
40	Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)	Les organismes de familles monoparentales et recomposées : Une présence essentielle!
41	Fédération des commissions scolaires du Québec	Avis de la Fédération des commissions scolaires du Québec

TABLEAU 9 (suite)

Documents transmis à la commission par des associations et des regroupements

	Nom de l'association	Titre du document
42	Fédération des établissements d'enseignement privés (FEEP)	Le financement de l'école privée : des économies pour l'état et les contribuables
43	Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ)	Deux propositions majeures pour améliorer la performance des HLM
44	Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)	La valorisation des programmes en éducation : une révision payante
45	Fédération québécoise de l'autisme (FQA)	Avis de la Fédération québécoise de l'autisme dans le cadre des travaux de la Commission de révision permanente des programmes
46	Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF)	Mémoire présenté par la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille
47	Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)	Augmenter l'efficacité du réseau universitaire tout en préservant ses missions fondamentales d'enseignement et de recherche
48	Finances AmorChem	Aucun
49	Fondation canadienne du rein	Soutenir la pratique de la greffe rénale au Québec : pourquoi et comment
50	Forum des jeunes de la fonction publique québécoise (FJFPQ)	Mémoire du Forum des jeunes de la fonction publique québécoise dans le cadre de la Commission de révision permanente des programmes
51	Groupe de simplicité volontaire de Québec (GSVQ)	Révision des programmes : le cas du compostage
52	Hatley Conseillers en stratégie	Sauvegarder le secteur des sociétés de recherche contractuelle (SRC) au Québec
53	Institut national d'optique (INO)	Accélérer la transformation du savoir en innovation auprès des entreprises pour augmenter la création de richesse et assurer la prospérité du Québec
54	Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ)	Note de propositions Commission de révision permanente des programmes
55	MRC de La Matapédia	Mémoire présenté à la Commission de révision permanente des programmes
56	Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM)	Contribution de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMGM) aux travaux de la Commission de révision permanente des programmes
57	Organisation d'aide aux sans-emploi (ODAS-Montréal)	Québec : une société distincte en Amérique du Nord, égalitaire, inclusive ET solidaire.
58	Place aux jeunes en région (PAJR)	La mobilité interrégionale
59	Regroupement provincial des comités des usagers	Révision des programmes : Faire simplement
60	Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQuODE)	Le secteur de l'employabilité : Un incontournable pour le développement du Québec
61	Réseau québécois du crédit communautaire (RQCC)	Crédit communautaire, petites entreprises et création d'emplois : Le capital humain au service du développement économique
62	Sherbrooke Innopole	Sherbrooke innopole : un CLD innovant!
63	Solidarité Ahuntsic	Maintenons le programme accès-logis afin de poursuivre le développement social et économique d'Ahuntsic et soutenir les ménages mal-logés du quartier

TABLEAU 9 (suite)

Documents transmis à la commission par des associations et des regroupements

	Nom de l'association	Titre du document
64	Solidarité rurale du Québec (SRQ)	Occupation des territoires pour un Québec fort de ses communautés
65	Les Solutions Will	Mémoire sur l'impact économique auprès des petits émetteurs de GES, principalement les PME du Québec, de la mise en place de la phase 2 du RSPÉDE depuis le 1 ^{er} janvier 2015 – Mémoire présenté par Les Solutions Will inc. au nom de ses clients et de tous les petits émetteurs du Québec non assujettis au RSPÉDE
66	Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec	Les FJR et la révision des programmes
67	TechnoMontréal, la grappe des technologies de l'information et des communications (TIC) du Grand Montréal	La synergie de l'industrie des TIC comme vecteur de croissance et de prospérité
68	Universitas	Encourager l'épargne-études : une stratégie payante pour l'ensemble de la société québécoise
69	Vivre en Ville	Deux poids, deux mesures
70	Vivre en Ville	Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités
71	Vivre en Ville	Une révision nécessaire pour construire des collectivités viables
72	YELO Conseils	Document de réflexion sur l'immigration au Québec

Note : Il s'agit des documents transmis à la commission et pour lesquels une autorisation de diffusion a été obtenue.

Source : Site Web de la commission, à l'adresse <https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/commission/documents/>.



Commission
de révision
permanente
des programmes

Québec

