

**POUR DE
MEILLEURS
SERVICES
AUX
CITOYENS**

**UN NOUVEAU
CADRE DE
GESTION POUR
LA FONCTION
PUBLIQUE**

ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LA GESTION GOUVERNEMENTALE

Québec 

Mot du ministre

Depuis la Révolution tranquille, l'État québécois a joué un rôle déterminant dans le développement économique, social, culturel et politique du Québec. Qu'il soit moteur du développement, qu'il l'accompagne ou qu'il l'encadre, l'État, par ses interventions, a été source de progrès pour la société québécoise.

L'environnement dans lequel le Québec se situe se transforme à un rythme accéléré et notre capacité à prendre en compte les changements est un autre gage d'avenir. Le contexte social et économique qui prévaut aujourd'hui, avec l'ouverture des marchés et la forte compétition à laquelle est soumise notre économie, nous amène à revoir nos approches et nos méthodes. L'État est interpellé au même titre que la société et doit, de plus, être exemplaire. D'autres États ont fait le même constat et ont entrepris, depuis quelques années, une modernisation de leur gestion gouvernementale.

La principale mission de l'État est de s'assurer que les citoyens reçoivent des services publics de la plus haute qualité, au meilleur coût. La réforme doit donc conduire à un appareil administratif plus moderne, capable de s'adapter aux défis de court et long terme, bien centré sur les attentes et les besoins des diverses composantes de la société.

La population s'attend à ce que ses élus consacrent toute leur énergie à des priorités telles que l'avenir de la jeunesse, l'élargissement et l'épanouissement de la culture, le développement économique et la création d'emplois, l'amélioration du sort des démunis, ou encore à des défis comme ceux que pose le vieillissement de la population. En conséquence, le gouvernement doit pouvoir compter sur une fonction publique bien outillée pour assumer son double rôle, soit, d'une part, celui de soutien et de conseil et, d'autre part, celui de premier responsable de la mise en œuvre de ses décisions.

Au cours des années, le Québec a développé une fonction publique compétente, loyale et intègre qui a démontré sa capacité d'innovation et d'adaptation. Elle s'est par la même occasion complexifiée pour répondre à des besoins multiples. Aujourd'hui, elle est toujours assujettie à des règles et à des procédures qui cadrent mal avec la performance qu'on attend d'elle au début des années 2000.

Des progrès substantiels ont été réalisés. La *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* convie les hauts fonctionnaires à discuter de leur gestion devant la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale. La planification stratégique et les enveloppes budgétaires fermées ont contribué à une meilleure gestion. La mise sur pied d'unités autonomes de service a permis d'expérimenter une gestion axée sur les résultats et une reddition de comptes au ministre responsable à partir d'indicateurs de performance.

Le présent énoncé de politique propose un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental. Il ne vise pas comme tel le rôle de l'État, mais son fonctionnement ou sa façon de mettre en œuvre les orientations et les politiques ainsi que les lois de l'Assemblée nationale. Ce nouveau cadre de gestion prendra en compte de nouvelles valeurs telle la responsabilisation des gestionnaires, il favorisera la performance et il facilitera une gestion axée sur les résultats.

Le cadre de gestion gouvernementale doit trouver son assise dans une législation. Le débat que l'énoncé de politique et la législation proposés susciteront est essentiel afin que les solutions qui seront retenues soient partagées, répondent aux nouveaux besoins d'une Administration efficace et garantissent la transparence dont les parlementaires ont besoin et que la population exige.

La réforme proposée comporte tous les éléments d'une mission renouvelée pour la fonction publique. Elle lui permettra de se développer et de se donner une nouvelle vision pour faire face, aujourd'hui et demain, au défi d'offrir de meilleurs services aux citoyens.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Léonard', with a stylized flourish at the end.

JACQUES LÉONARD
Ministre d'État à l'Administration
et à la Fonction publique
Président du Conseil du trésor

Table des matières

1. Le contexte de la réforme : le Québec a de nouvelles attentes envers sa fonction publique	1
2. Les origines de la réforme : l'administration publique québécoise depuis la Révolution tranquille	9
3. L'assise de la réforme : axer la gestion sur les résultats	15
4. La mise en œuvre de la réforme : les acteurs	23
5. La mise en œuvre de la réforme : les moyens	27
Conclusion	33

ANNEXES

—⊖ 1. Proposition de loi sur la gestion gouvernementale	37
—⊖ 2. Les initiatives prises depuis 1994 pour adapter le cadre de la gestion gouvernementale	53
—⊖ 3. Le contrat de performance et d'imputabilité	57

1.

Le contexte de la réforme : le Québec a de nouvelles attentes envers sa fonction publique

L'État occupe et continuera à occuper une place stratégique dans la société québécoise. Il est donc de première importance que la gestion des ministères et des organismes soit toujours plus efficace et que les services aux citoyens soient de haute qualité et rendus au moindre coût. C'est ce que croit le gouvernement, et c'est l'objectif qu'il vise en proposant un réexamen en profondeur du cadre de gestion de l'administration gouvernementale.

Depuis quelques années déjà, l'administration publique québécoise a entrepris de modifier son cadre de gestion pour l'adapter aux réalités nouvelles de ce début du XXI^e siècle : accélération du changement social, mondialisation des échanges, rareté des ressources et rigueur budgétaire, omniprésence des nouvelles technologies de l'information, etc.

Car, pour fournir, dans un tel contexte, les services de haute qualité auxquels aspirent les citoyens, il ne suffit plus de suivre les normes et de bien observer les procédures établies. Il faut plus. Il faut une Administration plus simple, plus efficace, plus rapide et dont les actions se jugent davantage en fonction des résultats à atteindre que des règles à suivre. La situation du Québec à cet égard n'est pas unique, d'autres gouvernements y ont été confrontés et ont entrepris de réformer leur gestion.

Les tendances suivantes caractérisent l'expérience
d'autres gouvernements :

- une approche centrée sur le service aux citoyens;
- l'implantation d'une gestion axée sur les résultats et la mesure de la performance;
- la mise à profit des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies.

Chez nous, plusieurs gestes ont déjà été posés en ce sens. Des expériences réussies ont été menées. Il faut maintenant aller plus loin : c'est le but du présent énoncé de politique.

La société québécoise est en profond changement

La Révolution tranquille aura permis à la société québécoise d'entrer dans la modernité. Depuis, notre société s'est profondément transformée :

- l'économie québécoise s'est renforcée en prenant le virage de « la nouvelle économie » basée sur le savoir; une classe d'affaires a émergé, capable de se mesurer à l'échelle internationale;
- de nouvelles formes d'économie sont apparues : économie sociale, travail autonome, commerce électronique, etc.;
- les femmes ont occupé progressivement une place plus importante à tous les niveaux des activités économiques et sociales;
- l'État a cessé d'être vu comme l'unique moteur de développement et le rôle des autres acteurs s'est ramifié et raffermi dans tous les secteurs de la vie collective. L'État a voulu s'associer avec les leaders de la société et agir en partenariat avec eux;
- le peuple québécois s'est enrichi de nouveaux arrivants qui souhaitent s'intégrer aux institutions et dont une proportion grandissante maîtrise la langue française.

Les marchés s'ouvrent aux échanges internationaux

Le secteur privé, le premier, a dû s'adapter à l'ouverture des marchés et des échanges. Il en allait de sa survie. L'administration publique n'est pas, elle non plus, à l'abri de ces changements. Elle aussi est, désormais, soumise aux mêmes défis de compétitivité et de productivité, comme l'ont reconnu plusieurs pays (Royaume-Uni, États-Unis, France, Canada...), si bien que la performance d'une société ouverte sur le monde, comme le Québec, dépend de la capacité de la société et de l'État de s'adapter ensemble à ces nouvelles réalités.

- Au Québec, le poids de l'ensemble du secteur public dans l'économie, incluant les trois paliers de gouvernement, s'élève à 48,7 % du PIB, dont 25,4 % est attribuable au seul gouvernement du Québec.¹

1. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, édition 1998.

- ⊖ Le Québec est devenu l'une des sociétés les plus ouvertes sur le monde. En 1992, 41,3 % de son PIB était exporté à l'extérieur de ses frontières; cette proportion atteint maintenant 56 %.²
- ⊖ Au sein de l'espace économique qu'il partage avec le reste du Canada, le Québec a contribué activement à l'ouverture réciproque des marchés publics par la voie des accords commerciaux auxquels il a adhéré.
- ⊖ La concurrence que le Québec doit subir de la part de ses voisins (surtout les États-Unis et l'Ontario) dépend de plus en plus de facteurs comme le fardeau fiscal, la qualité de l'éducation, l'état des infrastructures de transport, le poids de la réglementation, la présence d'institutions de recherche et de savoir, le degré d'informatisation, la vitalité des institutions culturelles, etc. Qu'on le veuille ou non, le coût et l'efficacité des services publics se répercutent sur le prix des biens et des services.

Tous les ministères du gouvernement entretiennent des relations avec l'étranger. L'ouverture au monde fait partie des nouveaux défis à relever pour l'État québécois dans son ensemble et pour chacun des membres de l'administration publique.

Nos finances publiques ont été assainies

La tâche d'assainir les finances publiques du Québec a été dure et difficile et les efforts, douloureux, mais l'objectif a été atteint. Tous les partenaires sociaux ont contribué à ce succès, obtenu finalement un an plus tôt que le délai convenu lors du Sommet économique de 1996. Il s'agit maintenant de consolider cet acquis et de gérer l'État en conséquence avec les défis que cela comporte.

- ⊖ En quatre ans, un déficit de près de six milliards de dollars a été résorbé, et ce, malgré une réduction des transferts fédéraux. Au cours de cette même période, les transferts fédéraux sont passés de 20,3 % de l'ensemble des revenus budgétaires du gouvernement québécois à 17,5 %. Toutefois, la dette accumulée en raison des déficits passés reste élevée : près de 100 milliards de dollars. C'est l'une des plus élevées au Canada.
- ⊖ Le poids des intérêts de cette dette s'élève à 16 % de l'ensemble des dépenses, ce qui restreint la marge de manœuvre du gouvernement et explique, dans une certaine mesure, le fardeau fiscal plus élevé que doivent supporter les contribuables québécois par rapport à leurs voisins du Canada et des États-Unis.

2. Idem.

- Afin de maintenir l'équilibre budgétaire de façon permanente, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*. Il faut désormais gérer l'État dans cette perspective, en s'assurant que les ressources limitées sont administrées avec la plus grande efficience et la plus grande efficacité possible.

Les technologies de l'information présentent des possibilités nouvelles

On ne peut plus gérer de façon traditionnelle. Dans l'économie des pays développés, l'information est devenue la ressource stratégique qui procure un avantage concurrentiel à qui sait mieux la gérer et l'exploiter. D'ailleurs, bon nombre de citoyens et d'entreprises s'attendent à échanger davantage avec leur État au moyen de ces nouveaux modes de communication.

- Les nouvelles technologies de l'information et des communications ont transformé les modes de production, surtout dans le domaine des services. Elles ont généré de nouveaux modes d'organisation du travail, tout en créant de nouvelles fonctions à valeur ajoutée. Jusqu'à maintenant, l'impact de ces nouvelles technologies a été moins grand dans le secteur public que dans le secteur privé.
- Les citoyens sont de plus en plus nombreux à utiliser quotidiennement les technologies de l'information et des communications dans leurs échanges avec les divers fournisseurs de services (transactions bancaires, commerce électronique, correspondance, etc.). Au Québec, un peu plus d'un million de citoyens de 16 ans et plus utilisent Internet chaque semaine.³

Les nouvelles technologies de l'information et des communications jouent déjà un rôle déterminant dans la gestion de l'État. Jamais, par exemple, un nouveau programme aussi complexe que le régime d'assurance-médicaments n'aurait pu être mis sur pied aussi rapidement et de façon aussi économique sans l'apport de ces nouvelles technologies. Le gouvernement du Québec a déjà indiqué son intention de tirer pleinement profit de cette révolution technologique dans la façon dont il produira et dispensera désormais ses services, par le truchement de l'infrastructure gouvernementale, notamment. Il s'est doté d'une politique québécoise de l'autoroute de l'information⁴ et d'un plan d'action gouvernemental : *Pour mieux servir les citoyens et les entreprises - L'infrastructure gouvernementale*.

3. CEFRIO, RISQ et INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Rapport d'enquête Internet : accès et utilisation au Québec*, novembre 1998.

4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Agir autrement - La politique québécoise de l'autoroute de l'information*, 1998.

L'importance stratégique de la fonction publique

Tous ces changements interpellent directement notre fonction publique. Pour être à la hauteur des attentes aussi bien des citoyens que des dirigeants politiques, elle doit savoir répondre à ces nouvelles réalités, utiliser ces nouveaux moyens de gestion, accroître son efficience, produire à meilleur coût. Si le Québec veut se classer dans le peloton de tête des sociétés modernes, sa fonction publique doit se mesurer aux meilleures dans le monde.

Il faut cependant lui en donner les moyens.

Ce n'est pas l'administration publique qui fixe elle-même le cadre de son action. C'est l'État (Parlement et Gouvernement) qui, répondant aux attentes des citoyens, encadre son action et détermine comment elle peut et doit agir. Ce sont les lois qui fixent le cadre de gestion de l'administration publique. Par conséquent, c'est à l'Assemblée nationale qu'il revient de réviser ce cadre pour l'adapter aux nouvelles façons de gérer et pour donner aux fonctionnaires les moyens dont ils ont besoin pour mieux mettre en œuvre les programmes qui leur sont confiés et leur permettre ainsi d'utiliser pleinement leur capacité de le faire.

L'objet immédiat de la réforme

Le présent énoncé de politique a donc pour objet de réviser le *cadre de gestion* de la fonction publique. Pour ce faire, il y a lieu de modifier les lois, règlements, règles et directives qui encadrent la manière dont la fonction publique peut accomplir les tâches qui sont les siennes, plus particulièrement celle de dispenser les services aux citoyens⁵.

Évidemment, le gouvernement est conscient que le cadre de gestion de la fonction publique proprement dite ne constitue que l'une des nombreuses facettes d'une opération générale qui doit ultimement viser la modernisation de l'ensemble du secteur public. Cette réforme a cependant suffisamment d'envergure et de complexité pour être poursuivie d'une manière distincte.

Des réformes ont déjà été entreprises dans les domaines de l'éducation ainsi que de la santé et des services sociaux, et elles suivront leur cours. Les cadres de gestion qui y prévalent sont régis par d'autres lois; c'est pourquoi la gestion de ces réseaux n'est pas directement traitée dans le présent énoncé de politique.

5. L'énoncé de politique s'accompagne d'une proposition de loi sur la gestion gouvernementale (annexe 1).

Il en va de même pour les sociétés d'État et les entreprises publiques qui débordent du cadre de la fonction publique, ou encore pour l'établissement de nouveaux modes de prestation de services avec des partenaires extérieurs.

Bien entendu, les progrès accomplis au sein de la fonction publique pourront servir de modèle pour les autres secteurs de l'Administration, et vice versa.

Il y a lieu de préciser également, afin d'éviter de faux débats, que la réforme qui est proposée ne porte pas sur le *rôle* de l'État; elle porte sur son *fonctionnement*. Il ne s'agit pas ici de discuter de ce que l'État doit ou ne doit pas faire (le quoi); il s'agit plutôt de la manière dont l'État doit faire ce qu'il a à faire (le comment). Il ne s'agit donc pas d'examiner si tel service devrait être étatisé ou tel autre privatisé, mais de déterminer comment les services publics pourraient être mieux gérés, mieux produits et mieux dispensés.

La comparaison avec le secteur privé

Précisons enfin qu'il n'est pas question d'importer indistinctement dans le secteur public les recettes et méthodes de l'entreprise privée. Car, s'il y a des ressemblances entre les deux secteurs, il y a aussi des différences majeures.

Une première différence concerne le statut et les attentes légitimes de l'acquéreur de biens ou de services publics. Celui-ci jouit, en vertu de son statut de citoyen, de droits, de devoirs et de privilèges lorsqu'il transige avec l'appareil de l'État, et ce, que le service lui soit dispensé d'autorité ou sur une base facultative. De plus, la fonction publique est tenue de protéger les droits des citoyens et même de favoriser et d'inciter à leur exercice en conformité avec les lois qui les régissent.

Une autre différence importante porte sur la mesure des résultats. Ainsi, le secteur privé peut compter sur une mesure simple et efficace des résultats de sa gestion : c'est le profit. Toutefois, il n'existe pas d'équivalent dans le secteur public. La définition au préalable d'objectifs qui soient à la fois significatifs et mesurables reste le principal défi de la gestion par résultats dans l'administration publique.

Enfin, parce qu'elle administre des fonds publics, l'Administration devra toujours être astreinte à certaines règles fondamentales d'impartialité et de transparence, qui resteront particulièrement exigeantes. Pour leur part, les organismes publics qui exercent des fonctions d'adjudication auront toujours à respecter des règles de procédure contraignantes.

Ces différences ne devraient toutefois pas empêcher l'Administration d'utiliser les meilleures techniques de gestion disponibles afin de fournir aux citoyens des services de la meilleure qualité possible et au meilleur coût. Cette transformation est commencée.

Un projet collectif

Citoyens, parlementaires, ministres, fonctionnaires, médias, syndicats et autres associations, tous doivent participer à cette réforme car tous sont concernés et intéressés à un titre ou à un autre.

La tâche en vaut la peine, car le Québec a besoin d'une administration publique forte et dynamique pour lui permettre de s'épanouir comme société moderne. C'est ce rôle de premier plan que notre fonction publique a joué dans l'évolution du Québec depuis la Révolution tranquille. Et c'est le rôle qu'elle est, encore une fois, appelée à jouer dans le passage du Québec au troisième millénaire.

La modernisation de l'administration publique, un mouvement international

Les autres gouvernements occidentaux se confrontent à des défis analogues à ceux du Québec. D'autres pays, en particulier nos principaux partenaires commerciaux, ont déjà entrepris des réformes de leur gestion gouvernementale.

Quelques exemples d'expériences étrangères

États-Unis : *Government Performance and Results Act*

Grande-Bretagne : *Next Steps Initiative, Citizen's Charter, Modernizing Government*

France : *Délégation interministérielle à la réforme de l'État, Charte des services publics*

Suède : Plusieurs réformes de gestion dans les années 1980 et 1990 touchant, entre autres, les agences autonomes de service et la fonction publique



2.

Les origines de la réforme : l'administration publique québécoise depuis la Révolution tranquille

Un bref rappel historique

En réaction à l'arbitraire et au favoritisme des années 1950, notre fonction publique actuelle a été édifée sur la base de principes fondamentaux comme la neutralité politique, l'équité, l'intégrité et l'égalité d'accès, principes qui devront être préservés. On y a vu notamment apparaître le recrutement par concours, l'octroi de contrats par appel d'offres et la fourniture de services encadrée par des programmes normés. Ces pratiques ont été enchâssées dans un encadrement devenu rigide et lourd avec le temps. Il en est résulté, comme dans les appareils publics des autres sociétés démocratiques, une approche selon laquelle le respect des procédures et le contrôle des facteurs de production ont marqué profondément le cadre de gestion.

Au début des années 1980, une révision de la *Loi sur la fonction publique* a amené une réaffirmation des mêmes principes fondamentaux en y ajoutant de nouvelles préoccupations : l'efficacité de la gestion et la qualité des services aux citoyens ainsi que la mobilisation et le développement des ressources humaines. C'était une première ouverture vers un système centré sur le service aux citoyens plutôt que sur les processus internes. Le cadre, quoique assoupli, est resté par ailleurs contraignant pour les gestionnaires. En outre, les dispositions régissant la gestion financière, celle des biens et des services ainsi que de l'informatique n'ont pas été révisées en profondeur de sorte que l'administration publique a été soumise à deux tendances contradictoires.

D'une part, la nécessité de contrôler sévèrement les dépenses a amené le gouvernement à renforcer les contrôles centraux sur l'action des ministères : gels de crédits, multiplication des autorisations préalables, limitation des latitudes administratives, etc. Cette situation a entraîné comme conséquence que le cadre de gestion de notre

fonction publique est devenu de plus en plus centralisé et axé sur les contrôles *a priori* du personnel et des facteurs de production (les ressources financières, matérielles et informationnelles).

D'autre part, devant le succès limité de cette tendance et ses effets négatifs sur la gestion, on a tenté d'autres expériences pour, justement, trouver des façons de faire répondant mieux aux besoins des citoyens, où l'accent serait mis sur les résultats, où les gestionnaires auraient plus de liberté d'action, où ils seraient aussi plus imputables.

Face à ces deux tendances, l'enjeu était de taille : moderniser l'administration publique sans en sacrifier les principes et les aspects les plus positifs, sans risquer que l'appareil gouvernemental s'essouffle ou s'enraye.

Les premiers éléments d'une réforme

Parmi les gestes novateurs, il faut mentionner : l'établissement des enveloppes fermées qui ont remplacé les gels de crédits et donné plus de latitude aux gestionnaires; l'instauration des plans stratégiques pluriannuels et des plans ministériels de gestion des dépenses publiés dans le volume III des documents budgétaires⁶. Ces plans permettent aux ministères de situer leurs choix budgétaires dans le cadre de leurs orientations stratégiques et d'identifier les résultats visés durant l'exercice budgétaire. D'année en année, les ministères ont précisé davantage leurs objectifs et ont réussi à mieux intégrer le plan de gestion à leur démarche de planification interne.

Parallèlement, le Conseil du trésor a retiré de nombreux contrôles administratifs *a priori* sur toutes sortes de dépenses particulières : embauche de personnel occasionnel, achat de biens et de services, virements à l'intérieur du budget de fonctionnement.

Cette façon de faire, tout en contribuant largement à la lutte contre le déficit de 1995 à 1999, aura suscité des habitudes de responsabilité et d'autonomie dans l'ensemble des ministères et des organismes.

À ce chapitre, il faut mentionner de nombreuses initiatives venues des ministères et des organismes ainsi que de leurs fonctionnaires. La plupart de ces organisations ont entrepris des démarches de réexamen de leurs produits et services. Le point de référence fut habituellement le client ou, plus justement, le service aux citoyens. Ici et là dans les organisations, plusieurs démarches de qualité totale, d'aplatissement des structures, de révision des processus de prestation de produits et services, d'étalonnage et de comparaison ont été enclenchées. Certaines unités ont

6. Annexe 2 : Les initiatives prises depuis 1994 pour adapter le cadre de la gestion gouvernementale.

amélioré la performance de leurs équipes et ont même obtenu une certification ISO qui confirme que leurs activités respectent des normes internationales de qualité. Toutes ces réussites réalisées dans les organisations publiques témoignent de la volonté et de l'engagement de nombreux fonctionnaires à améliorer les services aux citoyens et à accroître leur productivité.

Trois développements porteurs d'avenir méritent d'être soulignés plus en détail : l'établissement de l'imputabilité des hauts fonctionnaires, la création des unités autonomes de service et la concertation en matière d'organisation du travail.

L'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme

Au cours des années 1980, l'idée a cheminé auprès de certains parlementaires qu'un ministre ne peut connaître tous les gestes administratifs de son ministère. Bien qu'il en demeure le responsable ultime devant l'Assemblée nationale, il apparaît de moins en moins réaliste de croire que le ministre devra répondre du moindre détail concernant la gestion de son ministère. Il définit les grandes orientations et se porte garant de la qualité des services aux citoyens. C'est la force des choses, il doit partager, par ailleurs, avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme la responsabilité des opérations administratives.

En décembre 1990, le rapport Lemieux-Lazure a recommandé que la *Loi sur la fonction publique* soit amendée afin de « prévoir l'obligation pour les sous-ministres de rendre compte par un témoignage direct devant les commissions parlementaires en l'absence du ministre responsable, des actes découlant d'un pouvoir délégué. »⁷

Le 15 juin 1993, l'Assemblée nationale du Québec adoptait un projet de loi, présenté par le député Henri-François Gautrin, instituant un régime formel d'imputabilité. Cette loi, devenue la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, allait modifier considérablement les relations traditionnelles entre la haute fonction publique et l'Assemblée nationale. Elle permet en effet à une commission parlementaire d'entendre les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme sur leur gestion administrative, notamment sur les suites données aux recommandations du Vérificateur général dans son rapport annuel. En 1995, la loi fut modifiée pour y ajouter les observations du Protecteur du citoyen.

Cette forme d'imputabilité prendra pleinement son envol avec la création, en 1997, de la Commission sur l'administration publique de l'Assemblée nationale. Cette commission s'est en effet montrée particulièrement active, ayant tenu 41 séances publiques depuis sa création, le 14 avril 1997, jusqu'au 20 mai 1999.

7. ASSEMBLÉE NATIONALE. *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec : rapport final*, 17 décembre 1990.

Les unités autonomes de service

À compter de 1995, le gouvernement a favorisé la mise en place d'unités autonomes de service, en s'inspirant du modèle des *executive agencies* mises sur pied au Royaume-Uni, afin de déterminer comment cette formule pourrait s'adapter à la réalité québécoise. C'est ainsi que furent créées les premières unités autonomes de service, mieux connues sous leur acronyme UAS; il y en avait trois au début, elles sont maintenant au nombre de quinze.

L'unité autonome de service

L'unité autonome de service (UAS) peut se définir comme un lieu d'application du modèle de gestion par résultats. Ce concept s'applique à des activités gouvernementales dont les produits et services sont mesurables; ce sont donc particulièrement des unités opérationnelles qui peuvent appliquer ce cadre de gestion. Deux éléments fondamentaux de la gestion, soit la qualité des services et la productivité, sont au centre de ce concept. La gestion par résultats se fonde également sur la responsabilisation du gestionnaire de l'entité à titre de premier responsable de sa performance. La responsabilisation concerne également, au premier chef, les professionnels et les fonctionnaires, car ils se retrouvent souvent en première ligne de la prestation des services. Des cibles sont fixées en début d'année de même que les ressources disponibles. L'entité devra rendre compte des résultats obtenus au regard de ces cibles. Un document encadre la gestion par résultats et est rendu public : une entente de gestion convenue entre le ministre ou le sous-ministre et le chef de l'unité. Un plan d'action et un rapport de gestion sont également rendus publics sur une base annuelle.

Au 1^{er} mai 1999, les UAS étaient au nombre de 15. Au cours des trois prochaines années, en fonction des planifications ministérielles, 23 nouvelles UAS pourraient voir le jour. Il est important de mentionner que, jusqu'à maintenant, le concept des UAS a été développé sans nécessiter de changement important de nature législative ou réglementaire.

De façon générale, la mise en place des UAS contribue à la mobilisation du personnel, au développement de l'initiative et au rapprochement avec les clientèles et les partenaires. À titre d'exemples, on peut citer les faits suivants :

- le Centre de perception fiscale a dépassé, au cours des deux dernières années financières, les prévisions de revenus et de recettes en réduisant ses coûts unitaires de production;
- la Direction du service gouvernemental de courrier a réussi à atteindre l'autofinancement pour la première fois de son existence;
- le Centre de recouvrement en sécurité du revenu a enregistré une diminution d'environ 20 % des plaintes fondées à son endroit, en plus de consacrer à la formation environ 3 % du temps de travail de son personnel.

L'expérience des UAS est encourageante et le présent énoncé de politique propose d'en faire un élément clé de la modernisation de notre fonction publique. Jusqu'à maintenant, pour améliorer leurs résultats, les UAS ont dû fonctionner dans un cadre de gestion qui leur donnait peu de nouvelle latitude. Les objectifs étaient bien définis mais les moyens pour les atteindre restaient sensiblement les mêmes. C'est ce que la réforme proposée vise à corriger.

La concertation en matière d'organisation du travail

Les grands changements, tout autant que l'amélioration continue de la qualité des services, ne peuvent se réaliser sans l'adhésion du personnel. Celui-ci se retrouvant en première ligne, sa perception des problèmes est une source essentielle d'information. Peu à peu s'est donc développée, au sein des ministères et des organismes, une gestion plus participative. Les employés sont ainsi informés des objectifs et des priorités, leur avis ainsi que leur participation sont sollicités. On a donc vu se multiplier des équipes multisectorielles pour réaliser des exercices de révision des processus et des programmes. Les personnes directement concernées travaillent aux solutions de concert avec les divers spécialistes, et ce, tant à l'étape de la conception qu'à celle de l'implantation.

Par ailleurs, depuis 1995, des comités ministériels sur l'organisation du travail (CMOT) ont été formés dans chacun des ministères et organismes; ces comités regroupent des représentants des gestionnaires et des représentants des employés syndiqués. Ils étudient diverses questions ayant trait notamment aux communications internes, à la sous-traitance, à l'aménagement du temps de travail, au télétravail ainsi qu'aux problèmes affectant la vie au travail comme l'aménagement des lieux ou la qualité de l'air.

En 1998, le gouvernement et ses partenaires syndicaux et associatifs ont résolu de poursuivre cette collaboration. Ceci démontre une volonté de concertation et de recherche de solutions par les parties immédiatement concernées. On reconnaît, en outre, la nécessité d'imaginer des solutions adaptées à des situations particulières, plutôt que de toujours recourir aux solutions applicables à l'ensemble ou dites mur à mur.

Ce mécanisme de concertation comporte ses limites, mais il est cependant prometteur. Il pourra donner tous ses fruits dans le nouveau cadre de gestion qui est proposé.

Vers un nouveau cadre de gestion

Au terme de cette évolution, notre fonction publique se trouve donc à la croisée des chemins. Les prémisses sont en place pour un changement de perspective : établir un cadre de gestion axé sur l'externe (fournir des services de qualité aux citoyens dans le respect des règles) plutôt que sur l'interne (s'assurer du respect des règles, des normes et des procédures qui encadrent la gestion des ressources); mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens.

Cependant, le cadre de gestion, lui, est demeuré le même. Les lois n'ont pas été changées. Il en résulte un décalage de plus en plus marqué entre la volonté et les faits. Cela est manifeste, par exemple, lorsqu'on soumet le dirigeant d'une UAS à une reddition de comptes très exigeante, sans lui avoir donné tous les moyens dont il aurait besoin pour atteindre ses objectifs et en continuant à lui imposer des contrôles *a priori* et des vérifications du respect des règles administratives et des procédures. Dans ces conditions, chercher à améliorer la performance ressemble parfois, pour un gestionnaire, à une course à obstacles.

Il faut donc constater que le cadre de gestion actuel, qui pour l'essentiel date du début des années 1970, est devenu un frein à la recherche de la performance et de la qualité des services aux citoyens. Les règles du jeu doivent s'adapter à la nouvelle réalité et aux défis du XXI^e siècle. On doit instaurer un nouveau cadre de gestion.



3.

L'assise de la réforme : axer la gestion sur les résultats

La réforme du cadre de la gestion gouvernementale qui est proposée dans le présent énoncé de politique se résume en quelques mots : il s'agit de mettre en place une gestion axée sur la finalité même de l'administration publique, soit le service aux citoyens. Pour ce faire, l'accent sera mis sur les résultats, on laissera aux gestionnaires une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des moyens et on les rendra plus imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables. On mise également sur une responsabilisation accrue de tous les acteurs.

Cette réforme comporte trois volets, qui se renforcent l'un l'autre : premièrement, une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique; deuxièmement, la généralisation progressive des contrats de performance et d'imputabilité spécifiques à chaque unité qui, avec le temps, permettra à la gestion par résultats de produire tous ses effets. Troisièmement, la réforme s'accompagne d'un renforcement de la reddition de comptes.

L'ENCADREMENT GÉNÉRAL

La révision de l'encadrement administratif qui s'applique à l'ensemble de la fonction publique peut se faire d'une façon globale et assez rapidement.

La réforme vise les ministères et les organismes budgétaires et elle s'étendra à tout autre organisme désigné par le ministre qui en est responsable.⁸

D'abord, il faut mettre résolument l'accent sur le service aux citoyens et, pour cela, se préoccuper davantage de l'atteinte des objectifs par une gestion axée sur les résultats.

8. Voir l'article 2 de la proposition de loi sur la gestion gouvernementale (annexe 1).

Une telle réorientation touche, d'une part, les ministères et les organismes qui fournissent des services aux citoyens et, d'autre part, les organismes centraux qui encadrent et contrôlent l'action de ces derniers. La réforme générale de l'encadrement administratif affectera les uns et les autres.

Les ministères et les organismes

C'est surtout par les éléments suivants que la nouvelle approche se reflétera dans l'action des ministères et des organismes de la fonction publique.

Un engagement public sur la qualité des services

Chaque ministère ou organisme qui fournit des services directement à la population devra élaborer et faire connaître ses objectifs par rapport au niveau des services et à la qualité de ces services. Déjà, un certain nombre de ministères (ex. : Revenu) et d'organismes (ex. : Régie des rentes du Québec) ont adopté cette façon de faire. Cette pratique sera généralisée.

L'élaboration d'un plan stratégique

Chaque ministère et organisme devra rendre public un plan stratégique plurianuel qui tiendra compte des prévisions budgétaires disponibles. Ce plan précisera la mission du ministère ou de l'organisme, le contexte dans lequel il évolue, les orientations stratégiques, les axes d'intervention et les objectifs retenus, les résultats visés au terme de la durée du plan et les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs. Bien que cette planification, dont le contenu est surtout d'ordre politique, dépasse le cadre de la gestion administrative proprement dit, elle en constitue néanmoins la toile de fond et est nécessaire pour replacer la gestion administrative dans son contexte global. Les éléments principaux de cette planification seront donc rendus publics.

La publication d'un plan annuel de gestion des dépenses

Dans le cadre de la présentation des crédits budgétaires, les ministères et les organismes continueront de publier un plan annuel de gestion des dépenses. Ce plan devra présenter, de la façon la plus précise possible, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique, en fonction des ressources financières disponibles. Il servira de barème pour juger de la performance du ministère ou de l'organisme.

La reformulation du rapport annuel en un rapport annuel de gestion

À l'heure actuelle, les rapports annuels de la plupart des ministères et des organismes décrivent surtout les programmes gérés et les structures établies. Cette formulation sera revue afin que ces rapports portent surtout sur les résultats atteints en fonction des objectifs préalablement définis dans le plan stratégique. Déjà, certains ministères ont orienté leur rapport sur les résultats. Cette pratique sera généralisée. Le rapport annuel de gestion servira donc de base à la reddition de comptes. À cette fin, il devra faire état des gestes posés pour garantir la fiabilité des contrôles et la qualité de la gestion.

Les organismes centraux

Pour appuyer cette réorientation, les organismes centraux devront revoir leur action et réduire, autant que faire se peut, les contrôles centraux *a priori*. Ils devront laisser le plus de latitude possible aux ministères et aux organismes dans leur gestion quotidienne.

Dans cette perspective, le Conseil du trésor mènera à terme l'examen détaillé de sa réglementation afin d'en alléger le plus possible le poids et de simplifier au maximum les règles et les procédures qui régissent la prestation de services. Lorsque des contrôles s'imposeront, ceux-ci devront plutôt être exercés *a posteriori* qu'*a priori*, de façon à ne pas ralentir l'action.

Par ailleurs, la gestion des crédits budgétaires sera assouplie afin de permettre, dans les cas où cela est opportun, de virer des crédits entre programmes, de reporter des crédits non dépensés, de voter des crédits pour plus d'un an ou de voter des crédits au net de façon à tenir compte des recettes. De plus, des assouplissements seront introduits à l'égard du contrôle du niveau des effectifs.

Enfin, un certain nombre de mesures pourront être prises pour favoriser l'atteinte d'une plus grande efficacité en ce qui concerne notamment des matières comme le processus d'embauche et de promotion du personnel et la gestion des contrats, le tout dans le respect des principes d'équité, d'accessibilité et d'impartialité.

De façon générale, les organismes centraux réserveront leurs interventions aux enjeux importants, pour prévenir tout éventuel dérapage dans un secteur particulier ou pour effectuer la coordination interministérielle de certains dossiers administratifs d'envergure gouvernementale; ils assureront, en outre, la cohérence gouvernementale.

S'il est donné sensiblement plus de flexibilité de gestion aux ministères et aux organismes, ceux-ci devront assumer eux-mêmes l'exercice du contrôle de leurs opérations. En effet, le contrôle *a priori* diminue le risque mais comporte un coût administratif élevé. Le choix d'un contrôle *a posteriori* induit un facteur de risque qui doit

être géré méthodiquement. Dans une perspective de bonne gestion, les ministères et les organismes devront se doter des outils de gestion nécessaires comme la vérification interne et l'évaluation de programme. En fait, ils devront être eux-mêmes *en contrôle* et seront dorénavant contrôlés sur leur façon d'exercer cette fonction.

Dans cette perspective, le Contrôleur des finances revoit ses façons de faire afin de les adapter au nouveau mode de gestion gouvernementale. Cependant, cette révision tient compte du rôle du Contrôleur des finances, en tant que comptable en chef du gouvernement, et de ses besoins en matière de contrôle de manière à pouvoir remplir adéquatement cette fonction.

Toutes ces mesures n'ont qu'un but : responsabiliser davantage les fonctionnaires et axer leur action sur l'atteinte de résultats. Par ailleurs, elles permettront de donner de meilleurs instruments de contrôle à ceux qui surveillent l'utilisation des fonds publics.

LE CONTRAT DE PERFORMANCE ET D'IMPUTABILITÉ

Le deuxième volet de la réforme, c'est le contrat de performance et d'imputabilité⁹. Celui-ci permettra de pousser plus loin la transformation du cadre de gestion : d'une gestion *axée sur* les résultats, on passera alors à une gestion *par* résultats. En effet, dans un tel contexte, les résultats deviennent suffisamment contraignants (parce que mesurables et effectivement mesurés) pour servir de véritables moyens de contrôle de la gestion. Le contrôle des résultats peut alors remplacer la plupart des contrôles centraux actuels sur les processus et les facteurs de production. La transformation du cadre de gestion est alors complétée.

Un mot sur la notion de contrôle

On ne peut pas bien gérer sans bien contrôler. Le contrôle, en effet, est un élément essentiel de la gestion.

Mais que faut-il contrôler? Dans le cadre de gestion actuel, le contrôle porte surtout sur les processus, les facteurs de production (ressources financières, matérielles et informationnelles) et la gestion du personnel. Dans le cadre proposé, le contrôle porte surtout sur les résultats obtenus. Il n'y a pas abolition, mais déplacement des contrôles.

La gestion par résultats n'est donc pas une gestion sans contrôles. Au contraire, c'est une gestion mieux contrôlée puisque le contrôle porte directement sur la qualité des services fournis aux citoyens.

Pour cela, il faut que les résultats puissent être mesurés de façon suffisamment précise pour être contraignants et pouvoir ainsi servir de contrôles à la gestion. La gestion par résultats est, pour être plus précis, une gestion contrôlée *a posteriori* par ses résultats.

9. Annexe 3 : Le contrat de performance et d'imputabilité.

L'expérience montre qu'il n'est pas facile de définir, pour chaque unité administrative, des objectifs suffisamment précis et mesurables pour servir de cadre de contrôle et d'imputabilité. Il n'est pas aisé, non plus, de mettre en place les statistiques de gestion qui sont nécessaires pour mesurer l'atteinte ou la non-atteinte des objectifs. Tant que ces instruments n'auront pas été mis en place et n'auront pas été validés par le biais de l'expérience, il serait présomptueux de parler de véritable gestion par résultats.

Par contre, une fois les instruments mis en place, on peut tirer pleinement profit de la réforme et se délester de plusieurs contrôles qui portent sur les processus et les facteurs de production. On peut alors donner plus de latitude au gestionnaire sur la façon dont il utilisera son personnel et ses ressources. C'est le but de l'entente de gestion qui peut être conclue avec le Conseil du trésor par le ministre responsable de l'unité. Cette entente de gestion définit un cadre de gestion qui est particulier à l'unité et lui confère tous les pouvoirs dont le gestionnaire a besoin pour atteindre les objectifs fixés.

Difficulté de définir les objectifs et les instruments de mesure, besoin de vérifier l'expérience acquise, diversité des unités administratives concernées, tout cela explique pourquoi la mise en place des contrats de performance et d'imputabilité doit se faire de façon progressive. Au Royaume-Uni, où une expérience semblable a été menée, cela a pris une bonne dizaine d'années avant que la réforme soit à peu près complétée. Compte tenu de la dimension plus restreinte de l'administration publique québécoise, on peut quand même anticiper que l'opération prendra de trois à cinq ans.

Les unités autonomes de service déjà constituées ouvriront la voie. Elles connaîtront un nouveau souffle principalement grâce à un contexte légal axé sur les résultats, ce qui leur confèrera une nouvelle légitimité et leur procurera un cadre encore plus étoffé de gestion par les résultats.

Le contrat de performance et d'imputabilité lui-même est conclu entre une unité administrative et le ministre responsable. En conformité avec leurs responsabilités, le ministre, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme et le plus haut dirigeant de l'unité administrative sont signataires du contrat. L'unité administrative peut être constituée d'une partie d'un ministère ou d'un organisme. Notons que le concept de contrat de performance et d'imputabilité s'applique plus facilement à des activités à caractère opérationnel. Ce contrat comprend les éléments suivants qui sont rendus publics :

- une définition de la mission et des orientations stratégiques de l'unité, les responsabilités de son gestionnaire principal et ses relations avec les autorités supérieures;
- un plan d'action annuel décrivant les objectifs pour l'année financière, les moyens pris pour les atteindre et les ressources disponibles;

- ⊖ les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints;
- ⊖ un engagement à produire, à la fin de l'année financière, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats et, dans la mesure du possible, la comparaison de ces résultats avec ceux d'organismes semblables.

Le contrat de performance et d'imputabilité et le plan annuel de gestion des dépenses du ministère

Il faut préciser que le contrat de performance et d'imputabilité touche plus directement la sphère administrative alors que le plan stratégique et le plan annuel de gestion, qui découle du plan stratégique, appartiennent davantage à la sphère politique.

Le plan stratégique fixe des objectifs de programmes et identifie des indicateurs de résultats qui se rapportent à l'impact économique, social, culturel ou environnemental des programmes. Le plan annuel de gestion des dépenses situe les choix budgétaires dans le cadre des orientations stratégiques.

Le contrat de performance et d'imputabilité se rapporte à la mise en œuvre du plan stratégique. Il s'intéresse particulièrement à l'efficacité de la prestation des produits et des services et fixe des objectifs de qualité et de productivité.

Le contrat de performance et d'imputabilité est complété par l'entente de gestion, conclue entre le ministre responsable et le Conseil du trésor, qui définit un cadre de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles propre à cette unité.

Comme on peut le constater, les éléments constitutifs du contrat de performance et d'imputabilité ne sont que le reflet de l'encadrement général qui s'appliquera à l'ensemble de la fonction publique. L'approche est donc la même, mais elle est poussée plus loin. On cherchera également à introduire plus de flexibilité dans l'application des règles générales, afin de pouvoir les adapter, au besoin, à des situations particulières.

LA REDDITION DE COMPTES

Cette nouvelle façon de gérer, où les objectifs sont fixés à l'avance, où les résultats atteints sont mesurés, où l'information est rendue publique en temps utile, permettra à ceux qui sont chargés de surveiller l'utilisation des fonds publics, et en particulier aux parlementaires, de mieux jouer leur rôle à l'égard de tous les acteurs. La reddition de comptes des ministres sera plus significative et l'imputabilité des gestionnaires, plus poussée.

À l'heure actuelle, les principaux instruments du contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics sont l'étude des crédits budgétaires, le rapport du Vérificateur général, l'examen des engagements financiers et une obligation d'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme.

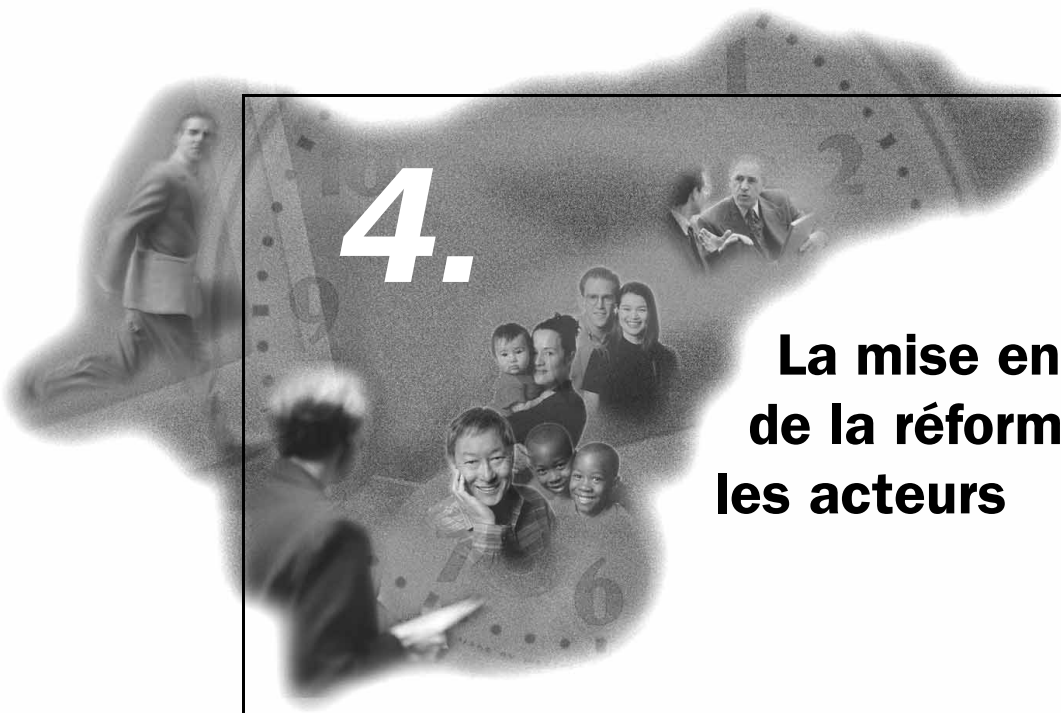
L'engagement sur la qualité des services, le plan stratégique, le plan annuel de gestion des dépenses et le rapport annuel de gestion, pris ensemble, devraient normalement fournir aux parlementaires toute l'information dont ils ont besoin pour jouer pleinement leur rôle de surveillance et de contrôle. De plus, les unités administratives qui auront conclu un contrat de performance et d'imputabilité seront assujetties à une obligation de reddition de comptes auprès de leur ministre, qui sera encore plus exigeante parce que plus précise et mieux mesurée.

Pour y arriver, les ministères et les organismes se seront dotés de systèmes d'information sur les résultats, assurant le suivi de gestion à l'aide de données fiables et crédibles, et permettant d'élaborer les indicateurs de performance qui enrichiront la reddition de comptes.

Tous ces changements devraient également se refléter non seulement lors de l'étude des crédits budgétaires, mais également à l'occasion de l'exercice du contrôle d'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme.

Pour assumer efficacement ces nouvelles responsabilités de surveillance et de contrôle, les commissions parlementaires pourraient décider de consacrer à cette fonction plus de temps et de ressources. On pourrait sans doute y arriver en consacrant au contrôle de l'imputabilité une partie du temps présentement utilisé pour l'examen des engagements financiers, ce qui refléterait ainsi le désir des parlementaires d'attribuer dorénavant plus d'importance à la surveillance des résultats qu'à celle des moyens.

Les diverses commissions parlementaires sectorielles verraient sans doute de plus en plus d'avantages à utiliser dans leurs travaux les documents stratégiques à leur disposition, dont les rapports annuels de gestion aussi bien que les rapports de gestion des unités ayant conclu un contrat de performance et d'imputabilité.



4.

La mise en œuvre de la réforme : les acteurs

La modernisation de la fonction publique est une entreprise exigeante et qui demande du temps.

Certes, un certain nombre d'éléments qui touchent à l'encadrement général peuvent être mis en place assez rapidement. Ils le seront, mais uniquement après étude et discussion en commission parlementaire et prise en compte des expériences étrangères.

Par contre, la réalisation de la réforme dans ses éléments les plus porteurs d'avenir, et notamment le développement des conditions nécessaires à une véritable gestion par résultats, ne pourra se faire que progressivement, à mesure que les unités administratives auront démontré leur capacité de gérer dans ce nouveau cadre. Cela, comme on l'a mentionné, pourra prendre quelques années avant d'être terminé.

Dès le départ, cependant, la mise en place de ce nouveau cadre de gestion, axé sur le service aux citoyens et sur la responsabilisation et l'imputabilité des fonctionnaires, aura de multiples répercussions, notamment sur le rôle traditionnel des principaux acteurs de notre démocratie parlementaire.

Les parlementaires

Les députés, par les nouveaux mécanismes de transparence (accès à la planification stratégique, au contrat de performance et d'imputabilité, à un rapport annuel plus pertinent et échanges formels avec des fonctionnaires sur leur gestion), seront mieux informés des enjeux, des choix faits, des coûts, et seront davantage en mesure d'exercer le rôle de contrôle qui leur appartient dans nos institutions démocratiques.

Disposant de meilleurs instruments pour effectuer la surveillance des fonds publics, les parlementaires pourront, d'année en année, suivre les progrès de l'action des ministères et des organismes et contribuer à l'amélioration des services aux citoyens.

Il faut d'ailleurs souligner que les parlementaires, auxquels les gestionnaires rendront compte directement, auront un rôle crucial à jouer dans le bon fonctionnement du nouveau cadre de gestion. L'imputabilité doit être publique et ce sont les commissions parlementaires qui constituent le forum approprié pour cette reddition de comptes.

C'est pourquoi il est important que l'Assemblée nationale consacre à cette fonction les ressources et le temps requis.

Le ministre

En ce qui touche la gestion, le ministre restera toujours politiquement responsable de tous les gestes posés dans son ministère en vertu du principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle. Toutefois, si la responsabilité politique reste entière, la responsabilité administrative, elle, sera partagée avec les gestionnaires. Le ministre aura à cet égard un rôle central à jouer. C'est avec lui que seront conclus les contrats de performance et d'imputabilité. Et c'est lui qui conclura avec le Conseil du trésor l'entente de gestion qui s'y rattache. Il lui appartiendra donc d'en évaluer les résultats avec l'appui de son ministère.

Ainsi, chaque ministre exercera pleinement son autorité réelle sur l'orientation de son portefeuille ministériel, c'est-à-dire du ministère et des organismes qui relèvent de lui, car c'est le ministre qui en approuvera le plan stratégique et le plan de gestion annuel. Pour assurer une cohérence au sein de son portefeuille, le ministre pourra constituer et présider un comité de gestion regroupant son sous-ministre et les dirigeants d'organisme.

Enfin, on peut envisager que l'application de certaines règles, qui relève présentement du Conseil du trésor, soit, dans la plupart des situations, déléguée au ministre dans le cadre d'une entente de gestion.

Le sous-ministre

Le rôle du sous-ministre continuera de se jouer sur deux plans : celui de conseiller son ministre et celui de diriger l'administration du ministère.

Le rôle conseil du sous-ministre devrait normalement couvrir l'ensemble des responsabilités confiées à son ministre. Ce rôle peut donc dépasser le cadre du ministère proprement dit pour s'étendre aux organismes qui se rapportent au ministre. Cela est particulièrement important lors de l'élaboration du plan stratégique du ministère et de ceux des organismes, de même que lors de la détermination des budgets et des plans annuels de gestion des dépenses.

La pleine responsabilité du sous-ministre à l'égard de toutes les composantes de son ministère demeure. Cependant, son rôle de direction est appelé à se modifier lorsqu'il aura signé des contrats de performance et d'imputabilité avec des entités de son ministère. Avec le temps, ce rôle de direction pourra s'apparenter davantage à la gestion d'un groupe d'entités qu'à une gestion hiérarchique directe.

Enfin, le sous-ministre devra consacrer plus de temps au contrôle de la performance et à la reddition de comptes auprès de son ministre, des organismes centraux et des parlementaires, particulièrement dans le cadre de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Le dirigeant d'organisme

Le rôle du dirigeant d'organisme va continuer de couvrir l'ensemble des responsabilités dévolues à son organisme. Il aura toutefois à participer davantage à la gestion des éléments communs du portefeuille ministériel afin de contribuer à la cohérence qui y est requise. Il devra aussi accorder plus d'importance au contrôle de la performance et à la reddition de comptes auprès de son ministre, des organismes centraux et, s'il y a lieu, des parlementaires, le tout dans le cadre de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Les fonctionnaires

Les cadres, les professionnels et les fonctionnaires qui forment la fonction publique québécoise continueront, à l'abri de l'arbitraire politique et administratif, de dispenser les services aux citoyens. Ils continueront de démontrer le sens de l'État qui est attendu d'eux et qui a d'ailleurs été souligné, notamment à l'issue des travaux des sommets socio-économiques.

Le sens des responsabilités des gestionnaires sera davantage mis à profit. Ils auront des objectifs plus précis à atteindre, davantage de souplesse et de flexibilité dans les moyens disponibles, surtout dans le cadre des contrats de performance et d'imputabilité. En contrepartie, les gestionnaires seront davantage imputables de la qualité de leur action et de la gestion de leurs équipes dans la prestation des services aux citoyens.

Les professionnels et les fonctionnaires du gouvernement seront davantage responsabilisés. Ils poursuivront des objectifs clairs, exprimés en termes de résultats. Comme ils se trouvent souvent en première ligne de la prestation des services, ils seront partie prenante de la définition des objectifs de qualité et de leur application.

Au premier chef, les fonctionnaires seront appelés à continuer de remplir leur mission telle que définie dans la *Loi sur la fonction publique*, soit « *de fournir au public les services de qualité auquel il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État* ».

La fierté de servir, le respect et la reconnaissance croîtront avec l'atteinte d'objectifs de résultats mesurables, avec l'innovation dans la définition et l'amélioration des standards de qualité des services et avec le respect de leurs engagements.

5.

La mise en œuvre de la réforme : les moyens

Les règles de bonne gestion

En déplaçant les contrôles des moyens vers les résultats, on ne met pas au rancart les principes d'intégrité, de loyauté et d'impartialité, et les valeurs de la gestion publique. Le personnel devra continuer à être assujéti à un système de recrutement et de promotion sans favoritisme. Les biens et les services devront continuer d'être achetés au meilleur coût. Toutefois, les règles devront être conçues de façon à permettre de tenir compte des contraintes particulières que rencontreront les unités administratives dans l'exercice de leurs fonctions de livraison des produits et de prestation des services ou de contrôle. Les règles redeviendront ce qu'elles doivent être, des règles de bonne gestion. On référera davantage aux principes et aux valeurs pour laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux gestionnaires dans leur recherche de résultats.

Dans un contexte de contrôle *a priori*, l'observation de la règle prime sur le résultat. Dans un régime de contrôle *a posteriori*, le gestionnaire devra avoir la flexibilité et la souplesse dans le choix des moyens qui lui permettront d'atteindre les résultats recherchés tout en respectant les règles de bonne gestion.

Les fonctionnaires sont déjà soumis à un code de déontologie exigeant. Il va de soi que les règles d'éthique sur lesquelles repose ce code demeurent. Leur application en fonction du nouveau cadre de gestion pourra nécessiter une révision de ce code pour guider le personnel de la fonction publique dans l'exercice de ses responsabilités, compte tenu de ce nouvel environnement.

La gestion publique s'exercera avec encore plus de transparence. Le gestionnaire devra être en mesure de rendre compte des actes posés dans l'utilisation de la marge de manœuvre qui lui est impartie. Les gestes posés devront pouvoir être justifiés, c'est là tout le sens de la responsabilisation.

La budgétisation, un contrôle *a priori* qui demeure

Chaque année, la répartition des ressources est soumise à un cadre financier gouvernemental qui fixe le niveau des dépenses publiques en tenant compte de facteurs macroéconomiques. L'enveloppe budgétaire est donc limitée, ce qui pose des conditions de concurrence pour l'obtention des ressources budgétaires disponibles.

La réforme du cadre de gestion proposée ne vise pas à changer cet état de fait.

La réforme permettra cependant de mettre à la disposition des décideurs, ainsi que des parlementaires, une information de qualité leur permettant d'apprécier l'impact des choix budgétaires sur les résultats projetés ou obtenus. Ainsi, les investissements budgétaires pourront être présentés non seulement en termes de chiffres absolus, de programmes à développer ou de mesures à mettre en œuvre, mais aussi en termes d'objectifs à atteindre en fonction des ressources disponibles.

L'utilisation des ressources

Il est utile, par ailleurs, de faire une distinction entre la répartition des ressources et leur utilisation. Le niveau des ressources disponibles dans chaque programme est déterminé par les autorités politiques en fonction des priorités gouvernementales. Les fonctionnaires répartissent les ressources à l'intérieur de l'enveloppe allouée, de façon à les utiliser efficacement.

Il y a, évidemment, une relation étroite entre les objectifs fixés et les moyens disponibles pour les atteindre. Souvent, si les ressources étaient plus abondantes, les objectifs pourraient être plus ambitieux. Mais l'imputabilité des fonctionnaires porte uniquement sur l'utilisation des ressources, et non sur leur niveau.

La gestion du personnel de la fonction publique

La fonction publique de demain sera, dans sa composition et dans ses méthodes de travail, passablement différente de celle d'aujourd'hui.

Au cours de la dernière décennie, l'effectif de la fonction publique a été réduit d'environ 12 %, entraînant une réduction radicale de l'embauche de nouveaux fonctionnaires, ce qui s'est traduit par un accroissement de l'âge moyen. Mais les choses ont déjà commencé à changer puisque les besoins des ministères et des organismes

devraient atteindre 1000 employés par année, pour les prochaines années, par rapport à moins de 300 au cours des récentes années. La fonction publique québécoise retrouve donc sa capacité d'intégration de forces et de compétences nouvelles.

Le processus d'appel en matière de concours de promotion a suscité, à l'occasion, des commentaires, notamment quant aux retards encourus dans le processus de dotation des emplois. Ces retards peuvent avoir un impact important sur l'efficacité et l'efficacéité de l'administration publique. Dans ce contexte, on considère la possibilité de réviser le droit d'appel, soit pour y apporter des aménagements, soit pour le remplacer par un autre mécanisme qui fournirait aux fonctionnaires qui s'estimeraient lésés une protection équivalente.

Le besoin de nouvelles compétences permettra aussi au gouvernement, dans son rôle d'employeur, de faire une place aux jeunes, de mettre à profit leur dynamisme et leur sens critique, d'attirer les meilleurs diplômés de nos institutions d'enseignement. Le gouvernement veut également faire une place plus grande à la diversité québécoise au sein de son personnel, afin de mieux refléter la société d'aujourd'hui.

Le gouvernement entend enfin poursuivre énergiquement sa politique de promotion des femmes à des postes de gestion, y compris les postes les plus élevés de la fonction publique.

Outre ces changements à sa composition, la fonction publique québécoise vivra également, dans ses méthodes de travail, un nouveau défi : celui de constituer en quelque sorte une grande équipe dont chaque membre est en fait, immédiatement ou ultimement, au service des citoyens, en première ligne aussi bien que dans les échelons les plus élevés.

Chaque employé aura désormais davantage conscience de l'importance d'œuvrer au bien public ainsi que de la satisfaction et de la reconnaissance que cela peut comporter.

Reconnaître la performance

L'un des moteurs de l'amélioration de la performance largement utilisé dans le secteur privé consiste à récompenser l'atteinte des objectifs, généralement par le truchement de la rémunération. D'autres méthodes sont également utilisées concernant, par exemple, les perspectives de carrière.

Le nouveau cadre de gestion prévoit des mécanismes de surveillance et, dans le cas du contrat de performance et d'imputabilité, une sanction pouvant aller jusqu'au remplacement d'un dirigeant qui n'atteint pas ses objectifs. Il devra, en contrepartie, permettre d'instaurer des mécanismes de reconnaissance de la performance qui soient compatibles avec la nature de l'administration publique.

L'information, une ressource stratégique

L'administration publique entre de plain-pied dans l'ère de l'information, ce qui signifie :

- ⊖ rapprocher l'État des citoyens, c'est-à-dire simplifier les services publics, les rendre accessibles sans contrainte de temps et de distance et, en ce qui concerne l'entreprise, diminuer le coût des transactions requises par les ministères et les organismes du gouvernement;
- ⊖ renforcer la sécurité et la protection des renseignements personnels, ce qui permettra aux citoyens et aux entreprises de transiger en toute confiance avec l'État;
- ⊖ appuyer la gestion par résultats sur un système d'information de gestion perfectionné¹⁰, ce qui permet de connaître en temps réel les résultats de chacun des programmes, de calculer les coûts de revient, d'évaluer les résultats et de prendre des décisions stratégiques éclairées.

État et citoyen entrent dans une ère où celui-ci aura moins à subir la complexité de celui-là. C'est à cette révolution qu'est convié le personnel de la fonction publique, mieux outillé que jamais. Ensemble, ils construiront, notamment grâce au lien inforoutier, cette nouvelle relation entre les citoyens et leur État : citoyens plus autonomes, services publics plus accessibles, entreprises plus concurrentielles, procédures simplifiées, délais et coûts des transactions avec l'État allégés.

Le soutien

La mise en place du nouveau cadre de gestion nécessite, à plusieurs égards, un changement de culture dans la fonction publique et l'acquisition de nouvelles habiletés. Il faudra maîtriser les nouvelles technologies afin d'en tirer tout le profit possible. Il faudra savoir baliser la gestion du risque, établir des objectifs mesurables, savoir également comment les mesurer. Il faudra mobiliser le personnel autour de ce nouveau mode de gestion, s'inscrire dans un processus continu de formation et de mise à niveau des connaissances.

Tout cela nécessite une bonne stratégie de formation. Aussi, le gouvernement verra-t-il à mettre en place avec l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et les autres institutions de formation, avec la collaboration de l'Association des

10. Le système gouvernemental de gestion intégrée des ressources (GIREs), en cours de développement, intégrera les données sur la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Les ministères et les organismes pourront exploiter ce système pour y traiter leurs données sur les résultats.

cadres du gouvernement du Québec et des autres organismes représentant des employés, des mesures intensives de formation pour faciliter la mise en place du nouveau cadre de gestion.

Cela suppose également que les organismes centraux affectent les ressources nécessaires pour planifier la transformation, accompagner les ministères et les organismes, développer l'expertise, élaborer des guides de gestion, etc. Enfin, le nouveau cadre de gestion prévoit que le président du Conseil du trésor fera rapport annuellement à l'Assemblée nationale de l'application de la *Loi sur la gestion gouvernementale*.



CONCLUSION

Le Québec a besoin d'une administration publique qui excelle, d'une fonction publique performante et motivée. Au cours des dernières années, la fonction publique québécoise a bien servi le Québec. Pour pouvoir continuer à le faire dans les conditions changeantes de ce début du XXI^e siècle, elle doit en avoir les moyens.

Pour cela, il faut lui donner la chance de remplir pleinement sa mission : fournir aux citoyens des services de la plus haute qualité et au meilleur coût. Il faut la doter d'un cadre de gestion moderne qui lui permette de réaliser pleinement sa mission. La responsabiliser, et la rendre imputable. La rémunérer en tenant compte de sa performance et de ses résultats.

Tous les acteurs de notre système politique sont interpellés par cette réforme. Tous devront y contribuer activement. Tous en retireront satisfaction et sens du devoir accompli.

Et ce sont les citoyens du Québec qui en seront les grands gagnants.

ANNEXES

Annexe 1 Proposition de loi sur la gestion gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

	article
CHAPITRE I	
Objet	1
CHAPITRE II	
Application	2
CHAPITRE III	
Responsabilités générales de l'Administration gouvernementale	3-9
CHAPITRE IV	
Gestion des ressources humaines	10-20
SECTION I	
Fonction publique	10
SECTION II	
Secteurs public et parapublic	15
CHAPITRE V	
Gestion budgétaire des dépenses	21-36
SECTION I	
Planification des dépenses	21
SECTION II	
Exécution du budget de dépenses	26
CHAPITRE VI	
Gestion des contrats	37-44
CHAPITRE VII	
Gestion des ressources informationnelles	45-50
CHAPITRE VIII	
Contrat de performance et d'imputabilité	51-62
CHAPITRE IX	
Reddition de comptes	63-66
CHAPITRE X	
Conseil du trésor	67-92
SECTION I	
Institution du Conseil du trésor	67
SECTION II	
Fonctions	70
SECTION III	
Président	76
SECTION IV	
Secrétariat du Conseil du trésor	81
PRINCIPALES MATIÈRES QUI FERAIENT L'OBJET DE DISPOSITIONS MODIFICATIVES OU TRANSITOIRES	

CHAPITRE I

OBJET

1. La présente loi a pour objet d'établir un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles de l'Administration gouvernementale qui est centré sur la qualité des services à la population tout en visant l'utilisation optimale des ressources.

Elle instaure un mode d'organisation des ressources qui privilégie :

- 1° l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis;
- 2° une utilisation efficace et efficiente des ressources dans le respect du principe de transparence;
- 3° une plus grande flexibilité pour les ministères et organismes par l'adaptation des règles de gestion à leur situation;
- 4° une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats;
- 5° la responsabilisation de l'Administration gouvernementale face à la population;
- 6° l'accès, pour l'Assemblée nationale, à une information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale.

CHAPITRE II

APPLICATION

2. La présente loi s'applique à l'Administration gouvernementale.

Celle-ci est constituée :

- 1° des ministères du gouvernement du Québec;
- 2° des organismes budgétaires, soit les organismes dont tout ou partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé devant l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

Un organisme autre que budgétaire dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1) ou dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu fait aussi partie de l'Administration gouvernementale s'il est désigné à cette fin par le ministre qui en est responsable. Un avis de cette désignation doit être publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Toutefois, les chapitres IV à VII s'appliquent, en outre des ministères, aux organismes dans la mesure prévue par ces chapitres.

Est considérée comme un organisme, une personne désignée ou nommée par l'Assemblée nationale, par le gouvernement ou par un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉS GÉNÉRALES DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

3. Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services à la population rend public une déclaration contenant ses objectifs quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ses services.

La déclaration porte notamment sur la diligence avec laquelle les services sont rendus et fournit une information claire sur les services accessibles et sur les exigences requises pour y avoir accès.

4. Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services à la population doit :

1° chercher à simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent cette prestation de services;

2° responsabiliser ses employés quant à la qualité des services rendus et les associer à l'atteinte des résultats fixés par le ministère ou l'organisme;

3° sensibiliser les usagers, lorsque le ministère ou l'organisme l'estime approprié, sur le coût des services qu'ils utilisent.

5. Chaque ministère et organisme doit adopter un plan stratégique applicable pour une période de plus d'une année.

6. Un plan stratégique doit comporter :

1° une description de la mission du ministère ou de l'organisme;

2° le contexte dans lequel évolue le ministère ou l'organisme et les principaux enjeux auxquels il fait face;

3° les orientations stratégiques, les axes d'intervention et les objectifs retenus;

4° les résultats visés au terme de la durée du plan;

5° les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats.

7. Le Conseil du trésor institué par l'article 67 peut déterminer, en outre des éléments prévus à l'article 6, les éléments qui doivent être inclus au plan.

Il peut aussi prescrire les renseignements que le plan doit comprendre, la période visée par ce plan, sa forme et la périodicité des révisions dont le plan doit faire l'objet.

8. Un ministre dépose à l'Assemblée nationale le plan stratégique de son ministère et celui d'un organisme dont il est responsable.

9. Un ministre transmet au gouvernement le projet de plan stratégique de son ministère et celui d'un organisme dont il est responsable au moins 60 jours avant le dépôt du plan à l'Assemblée nationale.

CHAPITRE IV

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

SECTION I

FONCTION PUBLIQUE

10. Le Conseil du trésor établit des politiques de gestion des ressources humaines applicables à l'ensemble des ministères et organismes dont le personnel est régi par la Loi sur la fonction publique, en tenant compte des objectifs de cette loi.

11. Le Conseil du trésor établit la classification des emplois dans la fonction publique. Cette classification comprend les conditions minimales d'admission aux classes d'emploi ou aux grades.

Il définit les modes de dotation qui peuvent être utilisés pour combler des emplois.

Il fixe également les conditions et les modalités d'intégration des fonctionnaires à une classe d'emploi ainsi que les conditions et les modalités pour l'identification, la mise en disponibilité et le placement des fonctionnaires permanents qui sont en surplus dans un ministère ou un organisme.

12. Le Conseil du trésor détermine la rémunération et les autres conditions de travail des fonctionnaires.

Aucune rémunération ne doit être payée aux fonctionnaires, en plus du traitement régulier attaché à leurs fonctions, sauf conformément à une décision du Conseil du trésor.

13. Le Conseil du trésor établit des programmes d'accès à l'égalité applicables dans la fonction publique en vue de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi.

14. Le Conseil du trésor est responsable de la négociation des conventions collectives avec les associations accréditées de salariés de la fonction publique.

Le président du conseil signe ces conventions, en surveille et en coordonne l'application.

SECTION II

SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC

15. Le Conseil du trésor exerce les pouvoirs d'autorisation conférés au gouvernement à l'égard de la détermination de la rémunération et des autres conditions de travail du personnel des organismes sujets à une telle autorisation en vertu de la loi.

Une autorisation visée au premier alinéa peut concerner plusieurs organismes et peut être assortie de conditions. Le Conseil du trésor peut limiter une autorisation requise aux matières qu'il juge d'intérêt gouvernemental ou exempter un organisme d'une telle autorisation. Il peut aussi assortir une exemption de conditions.

16. Le Conseil du trésor peut limiter aux matières qu'il juge d'intérêt gouvernemental, une autorisation visée à l'article 451 de la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3), à

l'article 18.1 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., chapitre C-29) et à l'article 487.2 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2) à l'égard des conditions de travail des membres du personnel qui ne sont pas représentés par une association accréditée au sens du Code du travail (L.R.Q., chapitre C-27). Il peut également assortir une autorisation de conditions.

17. Le Conseil du trésor peut consulter des associations représentatives des membres du personnel qui ne sont pas représentés par une association accréditée à l'égard des conditions de travail pour lesquelles il juge approprié de procéder à une telle consultation pour l'ensemble des secteurs public et parapublic.

18. Le Conseil du trésor peut établir des programmes d'assurances collectives pour le personnel des secteurs public et parapublic et des organismes qu'il désigne, fixer les conditions et modalités qui leur sont applicables notamment les primes et les cotisations à verser, et conclure des ententes à cette fin.

19. Le Conseil du trésor exerce les pouvoirs conférés au gouvernement en vertu d'une loi qui institue un régime de retraite applicable à du personnel des secteurs public et parapublic, à l'exception des pouvoirs suivants :

1° les pouvoirs conférés par l'article 2, le paragraphe 7° de l'article 4 et l'article 10.1 de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (chapitre R-10);

2° les pouvoirs de nomination et celui d'établir les conditions de travail des titulaires des nominations.

20. Le Conseil du trésor exerce les pouvoirs d'approbation conférés au gouvernement en vertu des articles 19 et 19.1 de la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chapitre A-29), de l'article 432 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et de l'article 3 de la Loi sur l'assurance-hospitalisation (L.R.Q., chapitre A-28).

CHAPITRE V

GESTION BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES

SECTION I

PLANIFICATION DES DÉPENSES

21. Le présent chapitre s'applique aux organismes budgétaires.

22. Le Conseil du trésor est chargé de soumettre au gouvernement, à chaque année financière, un projet de budget de dépenses. À cette fin, le conseil considère les implications budgétaires des propositions des ministères et organismes.

Le conseil détermine le processus d'élaboration de ce projet.

23. Le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale le budget de dépenses du gouvernement qui doit porter sur les dépenses à encourir et les investissements à réaliser au cours de l'année financière.

Le budget de dépenses peut toutefois porter sur une période de plus d'un an, sans excéder trois ans.

Le gouvernement détermine, sur recommandation conjointe du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor, la proportion du budget de dépenses qui peut porter sur plus d'un an.

24. Le président du Conseil du trésor dépose aussi à l'Assemblée nationale les plans annuels de gestion des dépenses des ministères. Ces plans présentent, pour l'année financière concernée, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique.

25. Le budget de dépenses doit indiquer distinctement les crédits permanents qui sont déjà autorisés par la loi et que le Parlement n'a pas à voter annuellement et les sommes dont la dépense doit être autorisée par un vote du Parlement.

Il indique en outre le montant de l'amortissement du coût des immobilisations.

SECTION II

EXÉCUTION DU BUDGET DE DÉPENSES

26. Les dépenses imputables sur chaque crédit ou incluses dans le budget de dépenses soumis à l'Assemblée nationale doivent être limitées suivant la division de ce crédit apparaissant dans ce budget de dépenses.

Le Conseil du trésor peut, dans la mesure prévue par la loi, autoriser le transfert d'une partie d'un crédit d'un ministère ou d'un organisme à un autre crédit de ce ministère ou de cet organisme.

Le Conseil du trésor peut modifier une division et en faire une subdivision. Il peut également, dans les cas, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, autoriser un ministère ou un organisme à transférer, entre divisions et subdivisions d'un crédit voté, toute partie de ce crédit.

Les montants reçus au cours d'une année financière, en remboursement d'avances ou de prêts consentis au cours de cette même année à même un crédit voté, sont retournés à ce même crédit et peuvent être utilisés à nouveau.

27. Lorsque la loi prévoit qu'un crédit est un crédit au net, le montant des dépenses imputables sur ce crédit est égal au total du montant du crédit au net et de celui des prévisions des revenus. Un crédit au net est le montant des prévisions des dépenses qui excède le montant des prévisions des revenus selon ce qui apparaît au budget de dépenses.

Si les revenus sont inférieurs à ceux prévus, le montant des dépenses imputables à ce crédit est diminué d'autant.

Si les revenus sont supérieurs à la prévision, le montant des dépenses imputables sur ce crédit peut excéder le montant total prévu au premier alinéa jusqu'à concurrence des revenus excédentaires.

Le gouvernement détermine, sur recommandation conjointe du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor, la nature des revenus autres que ceux provenant d'impôts ou de taxes qui peuvent faire l'objet d'un crédit au net ainsi que les modalités et les conditions d'utilisation d'un crédit au net.

28. Aucun contrat comportant l'obligation pour un ministre ou un organisme de payer une somme d'argent ne peut être fait et n'est valide à moins qu'il n'existe, sur un crédit, un solde disponible suffisant pour exécuter les engagements découlant de ce contrat et venant à échéance dans l'année financière où il est fait.

29. Le paiement par un ministre ou un organisme d'une somme d'argent en vertu d'un contrat est conditionnel à l'existence d'un crédit non engagé pour l'année financière où il est dû.

30. Quand l'Assemblée nationale ne siège pas en raison d'une interruption de ses travaux qui est prévue pour une période d'au moins 20 jours, sur le rapport du président du Conseil du trésor et du ministre des Finances qu'il n'y a pas de disposition législative pouvant autoriser le paiement d'une dépense imprévue et du ministre responsable attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public, le gouvernement peut donner un ordre de préparer un mandat spécial pour l'autorisation du paiement du montant jugé nécessaire; ce mandat est signé par le lieutenant-gouverneur et le montant en est porté par le ministre des Finances à un compte constitué à cette fin.

31. Un mandat spécial délivré en vertu de l'article 30 est un crédit pour l'année financière au cours de laquelle il est délivré.

32. Le Conseil du trésor peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, du droit d'engager tout crédit ou partie de crédit.

Le premier alinéa ne s'applique pas aux traitements, indemnités, dépenses contingentes ou autres dépenses de l'Assemblée nationale.

33. Lorsque le personnel ou un poste d'une unité administrative ou d'une partie de celle-ci est transféré d'un ministère ou d'un organisme à un autre, les crédits accordés pour ce personnel ou ce poste sont transférés au ministère ou à l'organisme qui en prend charge si celui-ci est un organisme budgétaire.

34. Lorsqu'un ministère ou un organisme fournit un service à un autre ministère ou organisme, les crédits afférents pour payer ce service peuvent être transférés du ministère ou de l'organisme qui en bénéficie à celui qui les fournit dans les cas et selon les conditions prévus par le Conseil du trésor.

35. Tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé, sauf dans la mesure prévue par la loi.

36. Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les cas où l'attribution de subventions doit être soumise à l'autorisation du gouvernement ou du Conseil du trésor et prévoir la production d'un rapport par le bénéficiaire d'une subvention.

Le gouvernement ou le Conseil du trésor, selon le cas, peut assortir l'autorisation de conditions.

CHAPITRE VI

GESTION DES CONTRATS

37. Le présent chapitre s'applique :

- 1° aux organismes dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique;
- 2° aux organismes budgétaires;
- 3° aux organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu.

38. Le gouvernement peut, par règlement, sur recommandation du Conseil du trésor :

- 1° déterminer les conditions des contrats :
 - a) faits au nom du gouvernement par un ministre;
 - b) faits par un organisme;
- 2° prévoir les cas où ces contrats sont soumis à l'autorisation du gouvernement ou du Conseil du trésor.

39. Les conditions des contrats et les cas où ils sont soumis à une autorisation, en vertu de l'article 38, peuvent varier à l'égard de l'ensemble des contrats, de certaines catégories de contrats ou de certains contrats faits par un ministre ou un organisme que ce règlement désigne.

40. Un ministre ou un organisme peut conclure un contrat selon des normes différentes de celles qui lui sont applicables en vertu d'un règlement pris en vertu de l'article 38, sur autorisation du gouvernement après recommandation du Conseil du trésor, dans le cas d'un contrat qui ne peut être conclu sans l'autorisation du gouvernement, ou sur autorisation du Conseil du trésor dans les autres cas. Le gouvernement ou le Conseil du trésor, selon le cas, peut alors fixer les normes applicables à ce contrat.

41. Les pouvoirs conférés au gouvernement ou au Conseil du trésor par l'article 40 sont, à l'égard des personnes que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève et à l'égard de la Commission de la représentation, exercés par le Bureau de l'Assemblée nationale.

42. Un organisme visé par le paragraphe 1° de l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) doit adopter une politique portant sur les conditions de ses contrats. Un tel organisme doit de plus déposer cette politique auprès du Conseil du trésor et la rendre publique, au plus tard trente jours après son adoption.

La politique visée au premier alinéa doit respecter les accords de libéralisation des marchés publics applicables à cet organisme public.

43. Le Conseil du trésor établit des répertoires identifiant des catégories de biens, des catégories de services et des spécialités dans lesquelles les fournisseurs peuvent être inscrits pour les fins de sélection de fournisseurs au moyen d'un fichier. Ces répertoires sont publiés à la *Gazette officielle du Québec*.

Les fournisseurs sont appelés à s'inscrire au fichier en répondant à un appel de sélection. L'appel de sélection doit faire l'objet d'un avis publié par le président du Conseil

du trésor dans un système électronique d'appel d'offres. L'avis contient au moins les renseignements suivants :

- 1° les catégories et les spécialités dans lesquelles les fournisseurs peuvent s'inscrire;
- 2° l'endroit où l'on peut obtenir ou consulter les documents d'appel de sélection et obtenir des renseignements.

Les documents d'appel de sélection doivent énoncer :

- 1° les conditions auxquelles les fournisseurs doivent satisfaire pour être inscrits au fichier;
- 2° les règles relatives à la confection des listes de noms de fournisseurs inscrits au fichier;
- 3° les règles relatives à la transmission des noms de fournisseurs aux ministères ou organismes aux fins de l'attribution des contrats.

44. Les dispositions des articles 38 à 42 prévalent sur toute disposition d'une loi générale ou spéciale antérieure qui leur serait incompatible ou sur toute disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur serait incompatible, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré ces dispositions.

CHAPITRE VII

GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

45. Le présent chapitre s'applique aux organismes dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique et aux organismes budgétaires.

46. Le Conseil du trésor peut adopter des mesures afin d'assurer la cohérence gouvernementale en matière de gestion des ressources informationnelles.

Ces mesures doivent également tenir compte des objectifs d'accessibilité et de simplicité des services à rendre à la population.

47. Le Conseil du trésor peut adopter des normes de sécurité en matière de gestion des ressources informationnelles, y compris la protection des renseignements confidentiels.

48. Le Conseil du trésor peut aussi adopter des mesures en vue de la mise en commun d'infrastructures et de services en matière de ressources informationnelles et en déterminer les modalités de gestion.

49. Le Conseil du trésor peut déterminer les cas où un projet d'investissement en ressources informationnelles doit être soumis à son autorisation ainsi que les conditions et les modalités d'une telle autorisation.

50. Une décision du Conseil du trésor prise en vertu du présent chapitre lie les ministères et les organismes concernés qui sont tenus de s'y conformer.

CHAPITRE VIII

CONTRAT DE PERFORMANCE ET D'IMPUTABILITÉ

51. Un ministre et une unité administrative dont il est responsable peuvent conclure un contrat de performance et d'imputabilité.

Le contrat de performance et d'imputabilité détermine ce qui constitue, à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme, une unité administrative.

52. Un contrat de performance et d'imputabilité doit contenir les éléments suivants :

1° une définition de la mission et les orientations stratégiques de l'unité, les responsabilités de la personne qui détient la plus haute autorité au sein de l'unité et ses relations avec les autorités supérieures;

2° le cas échéant, l'entente de gestion conclue avec le Conseil du trésor;

3° un plan d'action annuel décrivant les objectifs pour la première année du contrat, les moyens pris pour les atteindre, les ressources disponibles ainsi qu'un engagement à produire annuellement un tel plan;

4° les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints;

5° un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats et, dans la mesure du possible, la comparaison de ces résultats avec ceux d'organismes semblables.

Un contrat de performance et d'imputabilité peut également prévoir la formation d'un comité consultatif afin de permettre à des représentants de la clientèle ou à des spécialistes ne provenant pas de l'Administration gouvernementale de donner leur avis sur l'application de ce contrat.

53. Le contrat de performance et d'imputabilité, y compris l'entente de gestion, est un document public que le ministre responsable dépose à l'Assemblée nationale.

54. Le contrat de performance et d'imputabilité est conclu par le plus haut dirigeant de l'unité administrative. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme intervient au contrat de l'unité administrative qui relève de son autorité.

Le ministre responsable approuve annuellement le plan d'action de l'unité.

55. La personne qui exerce la plus haute autorité dans une unité administrative qui a conclu un contrat de performance et d'imputabilité doit veiller au respect de la mission et des orientations stratégiques de l'unité. Elle doit faire en sorte que l'unité atteigne ses objectifs annuels à l'intérieur du cadre de gestion qui lui est applicable et des ressources qui lui ont été attribuées.

56. Le ministre responsable exerce un pouvoir de surveillance et de contrôle sur l'atteinte des objectifs auxquels s'est engagée une unité administrative dans son contrat de performance et d'imputabilité.

Le pouvoir de surveillance et de contrôle est également exercé par le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme.

57. Lorsque la personne qui exerce le pouvoir de surveillance et de contrôle sur une unité administrative considère que celle-ci n'a pas atteint ses objectifs ou ne s'est pas conformée à son contrat de performance et d'imputabilité, elle peut remplacer la personne qui exerce la plus haute autorité dans cette unité ou, si la nomination de cette personne ne relève pas de son autorité, recommander son remplacement à l'autorité compétente.

Elle peut aussi suspendre ou annuler le contrat de performance et d'imputabilité de l'unité administrative, y compris l'entente de gestion. Elle en avise aussitôt le Conseil du trésor.

58. L'entente de gestion est conclue entre le ministre responsable de l'unité administrative visée par un contrat de performance et d'imputabilité et le Conseil du trésor. Cette entente définit un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui est spécifique à cette unité, les conditions qui s'y rattachent et l'encadrement administratif auquel elle est assujettie.

Un organisme intervient, le cas échéant, à l'entente de gestion qui le concerne.

59. Le Conseil du trésor peut, dans le cadre d'une entente de gestion :

1° déléguer l'exercice de tout pouvoir, autre que réglementaire, qui lui est conféré ou qui est conféré au président du Conseil du trésor par la présente loi, par la Loi sur la fonction publique ou par toute autre loi qui régit les activités du ministère ou de l'organisme et autoriser la sous-délégation de ce pouvoir;

2° exempter une unité administrative de l'application d'une directive ou d'une politique.

60. À la demande d'un ministre ou d'un organisme, le ministre responsable de l'application de la Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics (L.R.Q., chapitre S-6.1) et le Directeur général des achats peuvent intervenir à une entente de gestion pour la délégation et l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés respectivement par la Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics et la Loi sur le service des achats du gouvernement (L.R.Q., chapitre S-4) et qu'ils ne peuvent autrement déléguer.

Il en est de même du ministre responsable de la Loi sur la Société immobilière du Québec (L.R.Q., chapitre S-17.1) à l'égard des pouvoirs conférés à la Société immobilière du Québec en vertu de cette loi.

Tout autre ministre ou organisme peut intervenir à une entente de gestion pour exempter l'unité administrative de certaines procédures ou de l'obligation de fournir des informations.

61. Une entente de gestion peut prévoir, à l'égard d'une unité administrative, des mesures supplétives, des modalités d'application ou des éléments de reddition de comptes notamment dans les cas où :

1° la loi prévoit le report du solde d'un crédit à une année financière subséquente;

2° la loi accorde des crédits pour une période excédant un an;

3° une dépense excédentaire peut être effectuée conformément à l'article 27;

4° l'unité administrative bénéficie d'une délégation ou d'une exemption en vertu des articles 59 ou 60.

Une entente de gestion peut également prévoir des modalités d'application ou des éléments de reddition de comptes dans les cas où le gouvernement a édicté, par règlement pris en vertu des articles 38 et 39, des conditions spécifiques à l'égard de l'ensemble des contrats, de certaines catégories de contrats ou de certains contrats faits pour le bénéfice de cette unité administrative.

62. Le Conseil du trésor peut, s'il estime que l'unité administrative ne s'est pas conformée à l'entente de gestion, recommander au ministre responsable de cette unité de suspendre ou d'annuler le contrat de performance et d'imputabilité.

CHAPITRE IX

REDDITION DE COMPTES

63. Un ministère ou un organisme doit préparer un rapport annuel de gestion.

Ce rapport doit notamment comprendre :

1° les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique visé à l'article 5 et, le cas échéant, par le plan de gestion annuel des dépenses prévu à l'article 24;

2° les gestes posés pour garantir la fiabilité des contrôles et la qualité de la gestion;

3° tout autre élément ou renseignement déterminé par le Conseil du trésor.

Un rapport distinct doit être préparé pour toute unité administrative qui a conclu un contrat de performance et d'imputabilité dont le contenu est déterminé dans ce contrat ou, le cas échéant, à l'entente de gestion.

64. Un organisme transmet, dans les 45 jours suivant la fin de son exercice financier, au ministre responsable de cet organisme son rapport annuel de gestion ainsi que celui de chaque unité administrative de cet organisme qui a conclu un contrat de performance et d'imputabilité.

65. Un ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives dont il a la responsabilité dans les 60 jours de la fin de leur exercice financier ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise des travaux.

66. Le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale, à chaque année, un rapport concernant l'application de la présente loi.

CHAPITRE X

CONSEIL DU TRÉSOR

SECTION I

INSTITUTION DU CONSEIL DU TRÉSOR

67. Le Conseil du trésor est institué.

68. Le conseil se compose d'un président nommé en vertu de la Loi sur l'exécutif (L.R.Q., chapitre E-18) et de quatre autres ministres désignés par le gouvernement.

Le gouvernement peut désigner, parmi les membres du conseil, un vice-président qui préside les séances en l'absence du président et des ministres qui agissent comme substitués aux autres membres du conseil.

69. Le quorum du conseil est de trois membres.

SECTION II

FONCTIONS

70. Le Conseil du trésor exerce les fonctions et les pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi, par une autre loi ou par le gouvernement.

Dans l'exercice de ses fonctions, le conseil favorise l'adaptation du cadre de gestion à la situation de chacun des ministères et organismes tout en mettant en œuvre les actions requises pour respecter les objectifs de dépenses fixés par le gouvernement.

71. Le Conseil du trésor agit comme conseiller du gouvernement en matière d'utilisation des ressources. Il fournit au gouvernement des avis quant aux impacts, sur l'allocation et la gestion des ressources, des plans stratégiques des ministères et des organismes et, à la demande du gouvernement, sur tout autre projet d'un ministère ou d'un organisme.

72. Le Conseil du trésor peut adopter des orientations portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles.

Ces orientations servent de référence aux ministères et organismes concernés dans leur gestion et leur indiquent les objectifs poursuivis par le gouvernement en cette matière.

Des orientations peuvent également être adoptées afin d'assister un ministère ou un organisme dans l'atteinte d'objectifs spécifiques.

73. Le Conseil du trésor adopte les conventions comptables qui doivent être suivies par les ministères et les organismes, les règles relatives à l'émission des mandats de paiement ainsi que celles relatives à la perception et à l'administration des deniers publics.

74. Le Conseil du trésor peut, en outre des pouvoirs que lui confie la présente loi, lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental, adopter une directive sur la gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles dans l'Administration gouvernementale ou dans un ministère ou un organisme.

Cette directive doit être approuvée par le gouvernement et entre en vigueur à la date qui y est fixée. Une fois approuvée, elle lie les ministères et organismes concernés qui sont tenus de s'y conformer.

Le présent article s'applique aussi à un organisme visé au troisième alinéa de l'article 2 même s'il n'a pas été désigné conformément à cet alinéa.

75. Le Conseil du trésor peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs de la présente loi.

Ces mécanismes de contrôle peuvent notamment consister en un programme d'évaluation, un programme de vérification interne ou une étude comparative de coûts.

SECTION III

PRÉSIDENT

76. Le président préside les séances du Conseil du trésor. Il voit à la mise en œuvre des décisions du conseil.

Il exerce les fonctions qui lui sont conférées par la présente loi ou par une autre loi.

Il assume en outre toute autre responsabilité que lui confie le gouvernement.

77. Le président du conseil a plus spécifiquement comme fonctions de :

- 1° dans la préparation du budget de dépenses, procéder aux analyses requises et s'assurer, de concert avec le ministre des Finances, de sa cohérence avec la politique budgétaire du gouvernement;
- 2° développer des indicateurs ou autres outils de gestion facilitant la gestion par résultats;
- 3° assurer la coordination et le suivi des négociations relatives à la détermination des conditions de travail du personnel des secteurs public et parapublic;
- 4° instituer des mécanismes de coordination interministériels en matière de ressources informationnelles et favoriser les projets de partenariat en cette matière;
- 5° veiller à la mise en œuvre de la politique gouvernementale relative à l'autoroute de l'information;
- 6° proposer au gouvernement la politique générale en matière de marchés publics et en coordonner la mise en œuvre;
- 7° coordonner la mise en œuvre des accords de libéralisation des marchés publics conclus par le Québec;
- 8° assister, à leur demande, les ministères et organismes dans l'élaboration de leur plan stratégique et dans tout autre aspect de leur gestion;
- 9° supporter les ministères et organismes dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles.

78. Un ministère ou un organisme doit fournir, sur demande du président du conseil, tout renseignement utile à l'exercice des fonctions du président ou de celles du Conseil du trésor.

Il peut également exiger, aux mêmes fins, la préparation de documents.

Le présent article s'applique à tout organisme public qu'il fasse ou non partie de l'Administration gouvernementale.

79. Le président du conseil peut, conformément à la loi, conclure une entente avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation.

80. Le président du conseil peut également conclure avec toute personne, association, société ou organisme des ententes dans les domaines de sa compétence.

SECTION IV

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

81. Le secrétariat du Conseil du trésor est dirigé par le président du conseil.

82. Le secrétariat supporte les activités du conseil et assiste le président du conseil dans l'exercice des fonctions qui lui sont par ailleurs dévolues.

83. Le gouvernement nomme, conformément à la Loi sur la fonction publique, une personne au titre de secrétaire du secrétariat du Conseil du trésor.

Le secrétaire exerce à l'égard du personnel du secrétariat les pouvoirs que cette loi attribue à un sous-ministre.

- 84.** Sous la direction du président du conseil, le secrétaire administre le secrétariat.
Il exerce, en outre, toute autre fonction que lui assigne le gouvernement, le conseil ou le président du conseil.
- 85.** Dans l'exercice de ses fonctions, le secrétaire a l'autorité du président du conseil, sauf à l'égard des séances du conseil.
- 86.** Le secrétaire peut, par écrit et dans la mesure qu'il indique, déléguer à un fonctionnaire ou au titulaire d'un emploi l'exercice de ses fonctions.
Il peut, dans l'acte de délégation, autoriser la subdélégation des fonctions qu'il indique; le cas échéant, il identifie le fonctionnaire ou le titulaire d'un emploi à qui cette subdélégation peut être faite.
- 87.** Le personnel du secrétariat est constitué des fonctionnaires nécessaires à l'exercice des fonctions du Conseil du trésor ou de son président; les fonctionnaires sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique.
Le président du conseil détermine les devoirs de ces fonctionnaires pour autant qu'il n'y est pas pourvu par la loi ou par le gouvernement.
- 88.** La gestion du secrétariat est sujette aux dispositions de la présente loi ou de toute autre loi applicable à la gestion d'un ministère.
- 89.** La signature du président du conseil, du secrétaire ou du greffier donne autorité à tout document provenant du conseil ou du secrétariat.
Aucun acte, document ou écrit n'engage le président du conseil, ni ne peut lui être attribué, s'il n'est signé par lui, par le secrétaire, par le greffier, par un membre du personnel du secrétariat ou par un titulaire d'un emploi mais, dans le cas de ces deux derniers, uniquement dans la mesure déterminée par le gouvernement.
- 90.** Le gouvernement peut permettre, aux conditions qu'il fixe, que la signature requise soit apposée au moyen d'un appareil automatique sur les documents qu'il détermine.
Le gouvernement peut également permettre qu'un fac-similé de cette signature soit gravé, lithographié ou imprimé. Le fac-similé doit être authentifié par le contreseing d'une personne autorisée par le président du conseil.
- 91.** Un document ou une copie d'un document faisant partie des archives du conseil ou du secrétariat, signé ou certifié conforme par une personne visée au deuxième alinéa de l'article 89, est authentique.
- 92.** Une transcription écrite et intelligible d'une décision ou de toute autre donnée emmagasinée par le secrétariat sur ordinateur ou sur tout autre support informatique constitue un document du secrétariat et fait preuve de son contenu lorsqu'elle est certifiée conforme par une personne visée au deuxième alinéa de l'article 89.

**PRINCIPALES MATIÈRES QUI FERAIENT
L'OBJET DE DISPOSITIONS MODIFICATIVES
OU TRANSITOIRES**

Harmonisation des dispositions législatives existantes concernant des organismes déjà assujettis à un contrôle du Conseil du trésor quant aux conditions de travail de leur personnel afin de permettre soit un assouplissement de ce contrôle, soit, dans certains cas, son abolition.

Harmonisation avec la Loi sur la fonction publique quant aux aspects reliés à la gestion des ressources humaines et ce, dans le respect de la nouvelle philosophie de gestion axée sur les résultats.

Assouplissement du mode de contrôle, actuellement détenu par le Conseil du trésor, sur le niveau d'effectifs dans la fonction publique et dans les organismes hors fonction publique.

Révision possible du processus d'appel en matière de concours de promotion dans la fonction publique.

Institution d'un processus particulier de promotion dans le cadre de certains programmes de développement de la main-d'œuvre approuvés par le Conseil du trésor.

Autoriser le président du Conseil du trésor à déléguer ses pouvoirs en matière de promotion sans concours dans la fonction publique.

Uniformisation du mode de détermination des conditions de travail du personnel non syndiqué dans le secteur de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux.

Harmonisation avec la Loi sur l'administration financière quant aux aspects budgétaires.

Intégration des rapports annuels de gestion et des rapports annuels actuels des ministères et des organismes.

Entrée en vigueur aux dates prévues par décret du gouvernement.

Annexe 2 Les initiatives prises depuis 1994 en vue d'adapter le cadre de la gestion gouvernementale

Le cadre de la gestion gouvernementale fait l'objet, depuis quelques années, d'adaptations à un mode de gestion axé sur les résultats plutôt que sur le contrôle des moyens et la conformité à des règles et à des procédures.

Pour accroître l'autonomie d'action des ministères et des organismes et favoriser une plus grande responsabilisation des gestionnaires, des ajustements au processus budgétaire et des allègements aux contrôles des actes administratifs ont été apportés à partir de 1994. Parmi ces mesures, signalons un allègement des contrôles du Conseil du trésor, l'allocation d'une enveloppe budgétaire fermée à chaque ministère et organisme et une plus grande souplesse de manœuvre dans l'allocation de ses ressources en fonction de ses priorités.

Chaque ministère ou organisme a aussi été invité à présenter au Secrétariat général du gouvernement du Québec un plan stratégique et au Conseil du trésor un plan annuel de gestion des dépenses, donnant la perspective d'ensemble dans laquelle s'inscrivent ses choix budgétaires. Les plans ministériels de gestion des dépenses sont rendus publics lors du dépôt des crédits.

Plans stratégiques

Depuis l'exercice 1997-1998, le secrétaire général du gouvernement demande aux ministères et organismes de préparer un plan stratégique. Bien que le plan stratégique requis n'ait pas été lié au processus budgétaire, leurs calendriers de préparation ont été harmonisés et des échanges d'informations favorisés entre le Secrétariat du Comité des priorités et le Secrétariat du Conseil du trésor en cours de processus. Jusqu'ici, les plans stratégiques ont été publiés selon la décision du ministre responsable.

Plans ministériels de gestion des dépenses

Les plans ministériels de gestion des dépenses s'inscrivent dans une approche de gestion axée sur les résultats. Ces plans permettent aux ministères et aux organismes de situer les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de leurs orientations stratégiques, et en facilitent l'appréciation à partir d'indicateurs mesurables. Le suivi, d'année en année, du plan ministériel et des indicateurs de résultat constitue un premier jalon du processus de reddition de comptes. Depuis l'exercice 1995-1996, le Conseil du trésor publie annuellement l'ensemble de ces plans avec les documents du Budget de dépenses.

Chacun des plans ministériels de gestion des dépenses comprend les éléments d'information suivants :

- un énoncé de la mission ciblant la raison d'être du ministère ou de l'organisme, ses principales caractéristiques et la définition de ses clientèles;
- le suivi du plan de l'exercice précédent;
- une description du contexte et des enjeux référant à l'environnement socio-économique, y compris aux besoins des clientèles;
- l'identification des orientations stratégiques situant les priorités et les axes d'intervention retenus;
- l'exposé du plan d'évaluation des programmes prévu au cours de l'exercice qui débute;

- la présentation du plan budgétaire, exposant les choix et les moyens adoptés, afin de respecter l'enveloppe budgétaire allouée pour l'exercice qui débute, par une analyse des variations budgétaires d'un exercice à l'autre;
- l'identification d'indicateurs de résultat qui permettront d'apprécier les progrès accomplis par rapport à une cible ou d'indicateurs d'impact qui mesureront les résultats recherchés dans les domaines social, économique ou de la protection des ressources.

Les plans peuvent également contenir des données obtenues au regard de ces indicateurs ou au regard d'autres indicateurs illustrant le contexte, la mise en œuvre ou la gestion des activités prévues.

Enveloppes fermées

Depuis l'exercice 1995-1996, les ministres reçoivent chaque année une enveloppe budgétaire fermée, c'est-à-dire qu'elle ne peut fluctuer en cours d'exercice, à moins d'imprévus exceptionnels. L'enveloppe fermée englobe l'ensemble des ministères et des organismes budgétaires relevant d'un même ministre. Ceux-ci disposent ainsi d'une plus grande stabilité budgétaire pour asseoir leur planification ainsi que d'une flexibilité accrue d'affectation des ressources à l'intérieur de leur enveloppe. Ils sont cependant responsables des mesures à prendre pour respecter leur enveloppe et absorber, s'il y a lieu, les dépassements.

Au moment de la préparation des prévisions budgétaires, les ministères et les organismes concernés se voient signifier des cibles budgétaires. Ils sont alors invités à soumettre des plans et des mesures permettant d'atteindre leur cible et d'en estimer l'impact sur un horizon de trois ans. Cet horizon permet d'envisager des mesures structurantes, d'examiner plus en profondeur le fonctionnement des programmes, d'apprécier l'impact à moyen terme des mesures et d'assurer la cohérence de l'ensemble des programmes. Dans ce processus, le gouvernement conserve sa prérogative de procéder aux allocations entre les ministères et les organismes.

Reddition de comptes interne des titulaires d'un emploi supérieur

En plus de l'imputabilité externe, qui s'exerce devant l'Assemblée nationale et qui découle de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, le gouvernement a instauré une reddition de comptes interne. Il a en effet adopté, à la fin de 1996, une politique relative à la gestion des titulaires d'un emploi supérieur. Cette politique prévoit les modalités de reddition de comptes des sous-ministres auprès du secrétaire général du gouvernement et des dirigeants d'organisme auprès de leur ministre responsable. Cette reddition de comptes porte sur les activités internes de l'organisation, sur ses responsabilités interorganisationnelles et intergouvernementales et sur son rôle de soutien et de conseil.

Allègements des contrôles administratifs

Des allègements aux contrôles ont été progressivement mis en place. D'abord, en 1994, le Conseil du trésor a éliminé plusieurs contrôles tatillons affectant la gestion des ressources

humaines, financières, matérielles et informationnelles. En 1995, les allègements ont porté sur les contrôles en matière de gestion des ressources humaines, le cadre de gestion des ressources informationnelles et le cadre de la gestion immobilière. En 1996, ils ont notamment visé les contrôles en matière de gestion financière. Depuis, d'autres allègements sont venus s'ajouter.

De façon concrète, on a d'abord visé la suppression de nombreux contrôles relatifs, entre autres, à la téléphonie et à diverses fournitures de bureau et d'informatique. Des assouplissements ont aussi consisté à relever les seuils d'autorisation préalable du Conseil du trésor pour les dépenses de biens ou de services ou pour l'octroi de certaines subventions. On a de plus supprimé l'autorisation préalable requise, notamment pour certains virements budgétaires à l'intérieur d'une même enveloppe ou pour certains aménagements immobiliers.

En outre, d'autres mesures concernaient la gestion du personnel, notamment la durée des emplois occasionnels, le transfert d'employés entre ministères ou organismes ainsi que les listes de déclaration d'aptitudes servant au recrutement des nouveaux fonctionnaires admissibles à des emplois dans la fonction publique. Afin de faciliter la mobilité interne, la classification des emplois a de plus été révisée en vue de la simplifier. Le cadre de gestion des ressources informationnelles a également été revu en profondeur, en privilégiant la concertation interministérielle et la gestion axée sur les résultats. Enfin, le cadre réglementaire relatif aux contrats de biens et de services a aussi été simplifié.

Tous ces allègements ont eu pour effet de réduire, de façon appréciable, le nombre de demandes traitées par le Conseil du trésor. Celles-ci sont passées de 2130 en 1994-1995 à 1555 pour 1998-1999, ce qui représente 575 dossiers de moins traités par le Conseil.

Annexe 3 Le contrat de performance et d'imputabilité

Le contrat de performance et d'imputabilité est conclu entre le gestionnaire qui exerce la plus haute autorité dans une unité administrative d'un ministère ou d'un organisme et le ministre responsable. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme de qui relève ce gestionnaire, le cas échéant, est également signataire de ce contrat. Le contrat de performance et d'imputabilité est un document public que le ministre responsable dépose à l'Assemblée nationale.

Unité administrative visée par le contrat

À la lumière de l'expérience vécue en matière de gestion par résultats, notamment avec les unités autonomes de service, l'unité administrative peut être constituée d'une partie d'un ministère ou d'un organisme. La conclusion d'un contrat de performance et d'imputabilité par une unité s'avère plus facile lorsqu'on y retrouve les caractéristiques suivantes :

- le secteur d'activité visé livre des produits et des services bien identifiés à l'intention d'une clientèle bien définie;
- les produits et les services sont mesurables et leur production évaluable au moyen d'indicateurs;
- le mandat de l'unité est clair et précis. La nature de ses responsabilités la distingue des autres parties de la même organisation;
- l'existence de l'unité et sa mission ne sont pas remises en question à court terme;
- l'unité maîtrise la majeure partie de son processus de production.

Composantes du contrat

Le contrat de performance et d'imputabilité comprend les éléments suivants :

- la présentation de l'unité et les paramètres de base de son engagement contractuel;
- une entente de gestion conclue avec le Conseil du trésor;
- un plan d'action annuel;
- un rapport de gestion annuel;
- l'identification des mesures de suivi, de contrôle et d'évaluation de la performance.

1. PRÉSENTATION DE L'UNITÉ ADMINISTRATIVE

Le contrat de performance et d'imputabilité contient toute l'information relative aux éléments suivants :

- la description de l'unité (sa mission et ses orientations), de ses produits et services et de sa clientèle;
- l'énoncé des objectifs quant au niveau des services et quant à la qualité de ces services;
- la définition des responsabilités du ministre, du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme, du dirigeant de l'unité ainsi que leurs liens d'autorité et d'imputabilité;

- les indicateurs qui permettent d'assurer le suivi et la reddition de comptes sur la base des résultats;
- s'il y a lieu, la formation d'un comité consultatif afin de permettre à des représentants de la clientèle ou à des spécialistes externes de donner leur avis sur l'application de l'ensemble du contrat de performance et d'imputabilité.

2. ENTENTE DE GESTION CONCLUE AVEC LE CONSEIL DU TRÉSOR

L'entente de gestion intervient entre le ministre et le Conseil du trésor pour définir le cadre de gestion applicable aux ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles confiées à l'unité pour la réalisation de ses objectifs. Afin d'accorder plus de latitude à cette unité dans le choix des moyens et une plus grande marge de manœuvre dans la prise de décision, cette entente comporte :

- des assouplissements aux règles de gestion, notamment les possibilités suivantes :
 - le vote de crédits pour une période excédant un an;
 - le report de crédits non dépensés à une année financière subséquente;
 - le vote de crédits au net;
 - le transfert de crédits entre ministères ou organismes afin de permettre au fournisseur d'un service d'en faire assumer le coût par le bénéficiaire.
- la délégation de pouvoirs autres que réglementaires ou l'autorisation de sous-déléguer ces pouvoirs, ou encore l'exemption de l'application soit de politiques ou de directives du Conseil du trésor, soit de procédures ou d'obligations, émises par un autre ministère ou un autre organisme, de fournir de l'information.

En fonction des allègements, des délégations et des exemptions accordés à l'unité administrative, l'entente de gestion peut inclure des éléments particuliers de reddition de comptes au regard des mesures supplétives et des modalités d'application mises en place par l'unité.

3. PLAN D'ACTION ANNUEL

L'élaboration d'un plan stratégique par secteurs de responsabilités ministérielles vise à établir les orientations et les priorités à l'intérieur d'enveloppes budgétaires fermées. La préparation d'un plan d'action mis à jour annuellement pour chacune des unités engagées dans un contrat de performance et d'imputabilité s'inscrit dans la continuité de ce processus.

Prenant assise sur les orientations stratégiques et les niveaux de ressources déterminés par les autorités responsables, chaque unité présente, pour chacun de ses produits et services, ses objectifs à moyen terme et ses cibles annuelles de performance, de qualité de service à la clientèle et de productivité. L'atteinte de ces objectifs doit pouvoir être mesurée par les indicateurs prévus au contrat de performance et d'imputabilité. Les objectifs et les cibles sont approuvés par le ministre et le plan d'action est déposé à l'Assemblée nationale.

Le plan d'action annuel doit apporter une attention particulière à la planification des activités et des moyens à développer pour atteindre les résultats prévus ainsi qu'aux facteurs de contingence pouvant avoir une influence sur la performance de l'unité. En effet, le rôle premier de l'unité est de produire et de livrer les produits et les services dont elle a la responsabilité.

4. RAPPORT ANNUEL DE GESTION

Très tôt, après la fin de chaque année d'opération, l'unité doit préparer et soumettre au ministre un rapport de gestion présentant et expliquant ses résultats. Dans ce rapport, on trouve :

- l'information pertinente et complète portant sur les produits et les services livrés ainsi que les ressources utilisées;
- la comparaison entre les résultats réels et les cibles du plan d'action ainsi qu'une explication des écarts entre les deux;
- la comparaison, si possible, des résultats de l'unité avec ceux d'organismes semblables, du secteur public ou du secteur privé, au Québec ou ailleurs.

Ce rapport annuel est déposé par le ministre à l'Assemblée nationale.

5. SUIVI, CONTRÔLE ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE L'UNITÉ

L'unité ayant conclu un contrat de performance et d'imputabilité doit mettre en place un système d'information de gestion pour suivre l'évolution de ses activités. Ce système comporte les objectifs suivants :

- mesurer l'atteinte des cibles de résultat fixées dans le plan d'action;
- évaluer le coût de revient des programmes gérés, optimiser l'utilisation des ressources, réaliser les activités au moindre coût et contribuer à une amélioration continue de la productivité;
- effectuer un suivi rigoureux des opérations et des engagements de l'unité;
- évaluer la satisfaction des usagers des biens et des services fournis.

Le ministre exerce le pouvoir de surveillance et de contrôle au regard de l'atteinte des objectifs de résultat pour lesquels l'unité s'est engagée ainsi que sur les actions prises et les moyens utilisés par cette dernière pour y arriver. Ce pouvoir est également exercé par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme.

En tout temps, le ministre peut suspendre ou annuler le contrat de performance et d'imputabilité s'il estime que l'unité ne s'y est pas conformée ou n'a pas atteint ses objectifs de résultat.

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peut aussi suspendre ou annuler le contrat de performance et d'imputabilité ou recommander au ministre de le faire s'il estime que l'unité ne s'y est pas conformée ou n'a pas atteint ses objectifs.

S'il y a une suspension ou annulation du contrat de performance et d'imputabilité, le Conseil du trésor en est avisé.

Par ailleurs, le Conseil du trésor a un pouvoir de surveillance du respect de l'entente de gestion conclue entre lui et le ministre. S'il estime que l'entente n'a pas été respectée, il en avise le ministre pour y remédier ou pour procéder à son annulation. Il peut, le cas échéant, recommander au ministre de suspendre ou d'annuler le contrat de performance et d'imputabilité de l'unité.

