

Mini-colloque de l'Institut d'administration publique de Québec:  
*Portrait des approches et des défis associés  
à la mesure de la performance  
dans les diverses administrations publiques*  
Le 5 mai 2016

# Nouvelle approche gouvernementale et défis associés à la mesure de la performance au Québec

Brigitte Portelance

Secrétaire associée

Bureau de la révision permanente des programmes

# Plan de la présentation

1. Introduction
2. Les travaux de la Commission de révision permanente des programmes
3. L'approche retenue par le gouvernement
4. Des outils pour une prise de décision éclairée
5. Conclusion

# 1. Introduction

- ▶ Dès son arrivée en 2014, le gouvernement s'est montré déterminé à instaurer une véritable culture de révision des programmes et de la performance au sein de l'État
- ▶ Trois raisons principales poussaient le gouvernement à agir :
  - ▶ Le caractère chronique des déficits de l'État
  - ▶ Les fragiles retours à l'équilibre budgétaire
  - ▶ Le sentiment des Québécoises et des Québécois de ne pas en avoir suffisamment pour leur argent

# 1. Introduction

Le gouvernement a créé la Commission de révision permanente des programmes pour :

- ▶ Poser un diagnostic sur la situation
- ▶ Formuler des recommandations pour rétablir la situation et, notamment, pour développer un mécanisme de révision permanente des programmes

## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

La Commission a fondé ses recommandations sur :

- 2.1 Les expériences étrangères
- 2.2 Les constats découlant de la rencontre avec les hauts dirigeants des 22 ministères
- 2.3 Les expériences québécoises passées

## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

### 2.1 Les expériences étrangères

- ▶ La Commission a examiné différentes pratiques adoptées au Canada et dans les pays de l'OCDE\* et observé les tendances suivantes :
  - ❑ Créés au départ pour répondre aux pressions touchant les finances publiques, les mécanismes ont tendance à devenir permanent
  - ❑ Maintenant, le but n'est plus uniquement d'atteindre une cible budgétaire précise mais d'assurer la pérennité des services publics en établissant aussi des priorités, en réalisant des gains d'efficacité et en dégagant des marges de manœuvre pour financer des nouvelles priorités
  - ❑ Dans les juridictions les plus engagées, une attention croissante est portée à la qualité des services

\* La Commission a confié un mandat à l'Observatoire de l'administration publique de l'ÉNAP pour examiner la révision des programmes comme elle est pratiquée dans 4 pays : Australie, France, Irlande et Royaume-Uni

## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

### 2.1 Les expériences étrangères (suite des caractéristiques)

- ▶ Processus de révision :
  - décentralisé : Par le ministère concerné principalement
  - conjoint : Équipe mixte ministère + instance de révision
  - centralisé : Par l'instance de révision, principalement
- ▶ Le recours à l'expertise externe est variable

## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

### 2.1 Les expériences étrangères (suite des caractéristiques)

- ▶ La révision peut être :
  - ❑ sélective : Sélection limitée à une liste de sujets
  - ❑ exhaustive : Tous les programmes
  - ❑ un cycle automatique : Exhaustive sur un certain nombre d'années



## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

### 2.2 Les constats découlant de la rencontre des hauts dirigeants des 22 ministères

Malgré les dispositions de la Loi sur l'administration publique, la Commission a observé des lacunes en matière de gestion axée sur les résultats :

- ▶ Les M/O sont peu enclins à mesurer leurs performances :
  - ❑ L'évaluation de programmes supporte peu les décisions
  - ❑ Peu d'étalonnage
- ▶ La persistance d'un cadre de gestion traditionnel axé sur le suivi des intrants et des extrants
- ▶ Les planifications stratégiques comportent des objectifs, mais peu d'indicateurs d'effets
- ▶ Les plans annuels de gestion des dépenses ne permettent pas d'effectuer l'adéquation entre l'utilisation des ressources et les résultats

## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

### 2.3 Les expériences passées

Au gouvernement du Québec, depuis les années 1980, cinq démarches\* de révision ont eu cours et n'ont pas donné les résultats attendus en raison notamment de:

- ▶ Un problème d'adhésion des ministères
- ▶ La résistance au changement tant de l'administration publique que de la société
- ▶ Un affaiblissement du soutien venant du sommet de l'État

\* Rapports Gobeil, Scowen et Fortier - 1986; Commission parlementaire : Vivre selon nos moyens et l'exercice de réaligement - 1994; Sommets économiques sous le gouvernement - 1996; Rapport Facal - 1997; Réingénierie et plan de modernisation - 2003-2004

## 2. Travaux de la Commission permanente des programmes

### Les recommandations

Sur la base des meilleures pratiques et des expériences acquises, la Commission a recommandé au gouvernement, dans son deuxième et dernier rapport déposé en août 2015, de :

- ▶ Mettre en place un mécanisme permanent de révision qui permette l'établissement de constats et la proposition de changements
- ▶ Renforcer la gestion axée sur les résultats, notamment en ce qui a trait à la planification stratégique, la reddition de comptes et la mise en place d'indicateurs de performance

La Commission a également soumis des pistes de révision

### 3. Approche retenue par le gouvernement

- ▶ Créer le Comité permanent de la révision permanente des programmes, sous la présidence du premier ministre
- ▶ Mandater le président du Conseil du trésor pour :
  - ❑ Créer le Bureau de la révision permanente des programmes
  - ❑ Mettre en place un mécanisme de révision continue des programmes

### 3. Approche retenue par le gouvernement

Conditions de succès du mécanisme qui reposent sur :

- ▶ Un leadership fort et soutenu au plus haut niveau, une responsabilité confiée à une organisation dédiée
- ▶ Un processus en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires
- ▶ Une démarche assumée principalement par les ministères et les organismes et qui peuvent, occasionnellement, impliquer des acteurs externes
- ▶ Un processus qui repose sur des données pertinentes et de qualité

# 3. Approche retenue par le gouvernement

## Mandat du Bureau

Ainsi, le Bureau fut constitué au sein du Secrétariat du Conseil du trésor (septembre 2015) pour:

- ▶ Assister le Comité permanent de la révision des programmes, responsable de donner les orientations en matière de révision des programmes
- ▶ Accompagner les M/O dans leurs exercices de planification, d'évaluation et de révision des programmes
- ▶ Coordonner les travaux de révision des tables interministérielles \*
- ▶ Piloter la révision des programmes et proposer les changements à apporter

---

Table sur l'aide au développement économique  
Table sur l'adéquation emploi-formation  
Table sur la culture  
Table sur l'action internationale  
Table sur l'aide aux municipalités

### 3. Approche retenue par le gouvernement

#### Mandat du Bureau (suite)

- ▶ Implanter une révision qui établit des constats en misant sur :
  - ❑ L'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des politiques, des programmes ou des organisations
  - ❑ Des méthodes de collecte et d'analyse de données souples, adaptables, multidisciplinaires et rigoureuses
- ▶ Proposer des changements : la révision détermine les actions requises en vue de l'atteinte des objectifs, et ce, de façon efficiente

### 3. Approche retenue par le gouvernement

#### Mandat du Bureau (suite)

- ▶ Assurer l'application de la Loi sur l'administration publique en soutenant les M/O en matière de :
  - ❑ Planification stratégique
  - ❑ Mise en œuvre de la Directive concernant l'évaluation de programmes
  - ❑ Reddition de comptes
- ▶ Promouvoir une culture de gestion axée sur la performance



## 4. Outils pour une prise de décision éclairée

Le Bureau travaille à :

- ▶ Intégrer la révision continue des programmes au cycle de gestion axée sur les résultats
- ▶ Renforcer l'application du cadre de gestion axée sur les résultats en exigeant :
  - ❑ Des engagements dans la planification stratégique, portant sur les principaux programmes
  - ❑ Des objectifs mesurables
  - ❑ Des indicateurs d'effets et d'impacts
  - ❑ Des cibles complètes et éloquentes
- ▶ Simplifier les processus administratifs de la démarche de planification stratégique et de reddition de comptes

## 4. Outils pour une prise de décision éclairée

- ▶ De plus, amorcer des réflexions pour une mise à jour de la LAP afin d'intégrer la révision permanente des programmes au cycle de gestion axée sur les résultats, et envisager de:
  - ❑ Adapter les dispositions selon la nature des missions et des ressources des entités assujetties
  - ❑ Renforcer le cadre de gestion axée sur les résultats
  - ❑ Simplifier et moduler des dispositions relatives à la planification stratégique et à la reddition de comptes en fonction des organismes
  - ❑ Obliger les organismes à fixer des objectifs mesurables pour leurs programmes afin d'en apprécier la performance
  - ❑ Revoir les modalités de la reddition de comptes (ex. : périodicité)

## 5. Conclusion

De fait, nous croyons que le succès de la révision des programmes passe par :

- ▶ Une approche intégrée et stratégique, en matière de planification stratégique, de reddition de comptes, d'évaluation de programmes et de révision
- ▶ Une évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des programmes
- ▶ Un diagnostic basé sur des données probantes
- ▶ Une utilisation accrue des rapports du Vérificateur général (VG), du Protecteur du citoyen, des audits ou d'experts, des évaluations de programmes, des travaux de recherche et d'étalonnage, etc.
- ▶ Une volonté partagée de constamment remettre en cause nos façons de faire