

Au-delà des programmes ministériels : missions de l'État, architecture de programmes budgétaires et évaluation

Par Richard Marceau et Pierre Cliche
CREXE et L'Observatoire
ENAP
Le 18 novembre 2011

Plan de la présentation

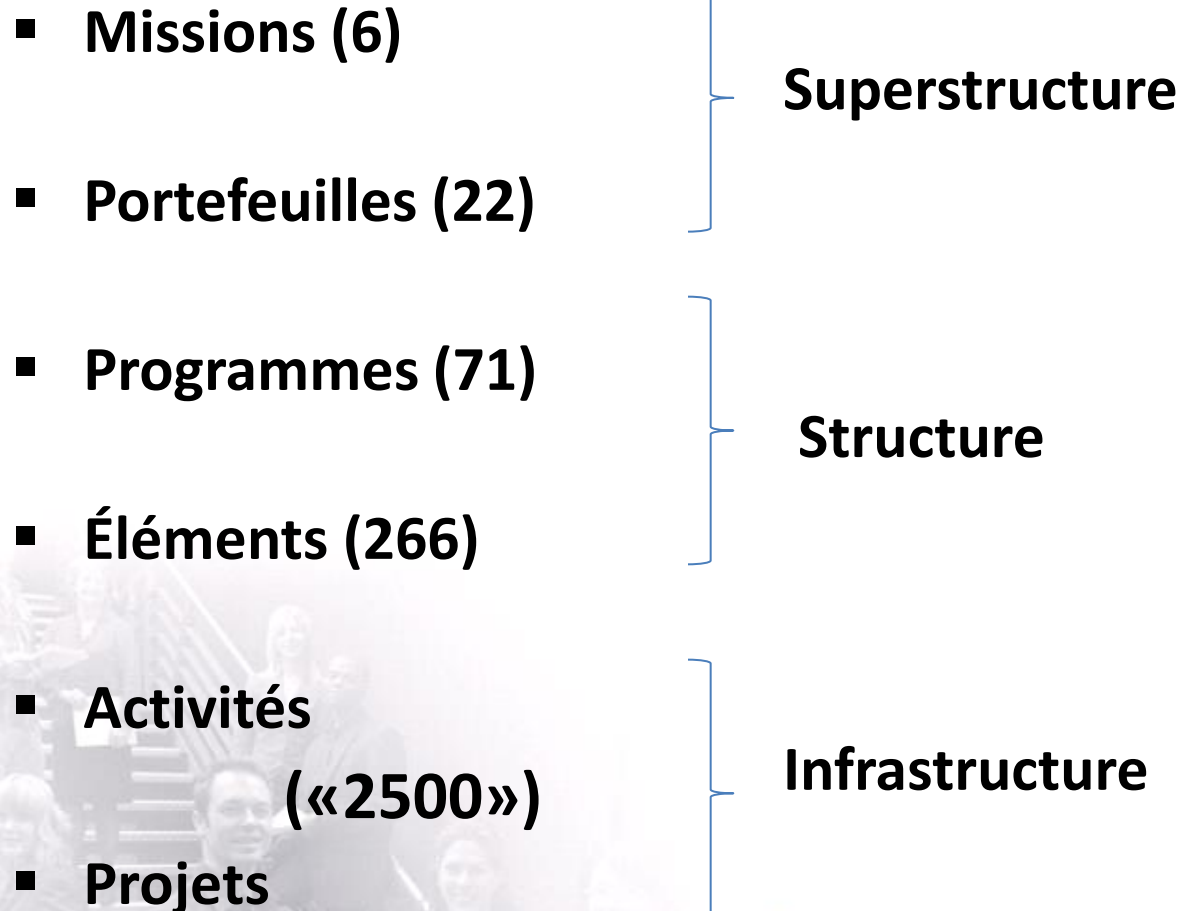
- Partie 1 - Performance et budgétisation
- Partie 2 - Un outil québécois d'évaluation de la performance
- Partie 3 - Mise en œuvre de l'outil et leçons

Partie 1

Les programmes budgétaires



L'architecture budgétaire



Grandes disparités

- **Disparité dans la structure:**
 - En moyenne: 3 programmes (PB) par ministère mais écart de 1 à 8
 - En moyenne: 12 éléments de programme (EPB) par ministère mais écart de 4 à 30
- **Disparité dans le budget:**
 - 13 EPB se partagent un peu plus de 51G\$, soit 71% du budget
 - 64% des EPB de moins de 125M\$ (133 sur 207) ont une enveloppe budgétaire de moins de 25M\$

Caractéristiques du programme budgétaire

- Un programme budgétaire regroupe un ensemble d'interventions poursuivant une même finalité et pour lequel sont allouées des ressources budgétaires.
- Il possède un certain nombre de caractéristiques:
 - Interventions de plusieurs ordres (services directs, subventions, etc.)
 - Cohérence interne et externe (éléments de programme et exclusivité)
 - Possibilité de définir, au-delà des extrants, un résultat (effets, impacts)

Contexte de gestion

- **Contexte politique**

Les attentes des citoyens font que la justification des programmes publics et des ressources qui y sont consacrées doit s'inscrire dans la démonstration de leur pertinence et d'une amélioration des services fournis.

- **Contexte économique**

L'augmentation des dépenses et de la dette publiques mènent à l'augmentation du fardeau fiscal des citoyens qui veulent s'assurer d'en avoir pour leur argent.

- **Contexte administratif**

L'adoption de la Loi sur l'administration publique en 2000 met l'accent sur les résultats à obtenir dans un cadre favorisant la transparence et la reddition de comptes.

Le passage au budgétaire

- Il est normal que l'on cherche à inscrire les informations relatives aux résultats à l'intérieur du processus budgétaire.
- Une bonne budgétisation est un des piliers d'une bonne gouvernance et son utilité sera renforcée si les décisions financières sont basées sur des preuves concrètes de ce qui fonctionne.
- Ce que la GAR cherche à faire en matière budgétaire, c'est de transformer le budget en moyen d'améliorer la gestion et les programmes.
- L'identification de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des ressources et des moyens mis en œuvre doit permettre d'ajuster l'allocation budgétaire.

Partie 2

Un outil québécois d'évaluation de la performance

Intégration des expériences américaine et britannique

■ États-Unis : *Program Assessment Rating Tool* (PART) axé sur l'évaluation de programmes et des résultats

1. Finalité et conception du programme (20%)
2. Planification stratégique (10%)
3. Gestion du programme (20%)
4. Résultats du programme et imputabilité (50%)

■ Royaume-Uni : *Capability Reviews* axés sur l'évaluation des organisations et du management

- S. Stratégie
- L. Leadership
- D. Livraison

Apport de la dimension « programme » dans l'OEP

- Préoccupations opérationnelles principalement liées à la nature et à la disponibilité de l'information ainsi qu'aux engagements budgétaires.
- Indicateurs et prémisses permettant d'abord l'évaluation de la performance des programmes, puis des organisations indirectement.
- Distanciation par rapport aux 3 examens réalisés entre 2004 et 2007 par le Groupe de travail sur les organismes du gouvernement.
- Présence d'une ADP au Québec.

Apport de la dimension « organisation » dans l'OEP

- Apport de la dimension « organisation » dans l'OEP
 - Stratégie et encadrement de chaque intervention ou programme directement liés à l'organisation.



Objectifs

de l'Outil d'évaluation de la performance (OEP)

Objectif général de la démarche	<ul style="list-style-type: none">▪ Éclairer la prise de décisions budgétaires avec des informations sur la performance des programmes▪ Améliorer la performance des programmes
Objectif principal de l'OEP	<ul style="list-style-type: none">▪ Mesurer la performance des programmes▪ Informer sur les compétences organisationnelles et le contexte de programme
Objectif secondaire de l'OEP	<ul style="list-style-type: none">▪ Fournir une information complémentaire, utile et disponible en temps opportun pour la prise de décisions▪ Contribuer à une meilleure transparence du processus▪ Favoriser un meilleur arrimage des processus budgétaires et de la gestion axée sur les résultats (GAR)

Vue d'ensemble de l'outil québécois

Axe	Catégorie (n ^{bre} de question)	Pondération globale
Contexte de l'EPB	I. Contexte (1)	0 %
Compétences organisationnelles en lien avec l'EPB	II. Conception (3)	50 %
	III. Mise en œuvre (3)	
	IV. Information (1)	
Performance de l'EPB	V. Démonstration des résultats et du rendement (7)	50 %

Systeme de notation des réponses

Pointage	Descriptif	Qualité / exhaustivité de l'information	Contenu de la réponse
3	Information très satisfaisante	Données actualisées et validées, preuves scientifiques, mesures annuelles, innovations, etc.	Raison d'être pertinente, nature d'intervention bien ciblée, démonstration des résultats, etc.
2	Information satisfaisante	Preuves documentées	...
1	Information minimale	Déductions non appuyées par des faits	...
0	Information non disponible	Absence de réponse	Absence de réponse

Questions d'évaluation

Catégorie	Questions	Pondération (42 points)
I. Contexte	1. Contexte de programme	/0
II. Conception (stratégique)	2. Raison d'être	/9
	3. Objectifs	
	4. Nature d'intervention	
III. Mise en œuvre (tactique)	5. Intrants	/9
	6. Activités de production	
	7. Coordination	
IV. Information	8. Capacités informationnelles	/3

Questions d'évaluation

Catégorie	Questions	Pondération (42 points)
V. Démonstration des résultats et du rendement	9. Extrants	/21
	10. Efficacité opérationnelle	
	11. Efficience opérationnelle	
	12. Effets	
	13. Efficacité de programme	
	14. Efficience de programme	
	15. Efficience relative	

Partie 3

Mise en œuvre de l'Outil et leçons de l'expérience

Mise en œuvre de l'outil

- Expérimentation
- Divers contextes administratifs
- Responsabilisation des répondants
- Nécessaire coordination interne
- Différents profils de compétence

Mise en œuvre de l'outil

Détails

- Formation
- Utilisation
- Accompagnement
- Notation
- Diffusion

Leçons pour les participants :

Quatre enjeux clé pour la mesure de la performance

- La définition claire et distincte des objectifs opérationnels et des objectifs de programmes;
- L'information sur le coût par extrant (coût de revient);
- La connaissance des effets attribuables à l'EPB;
- La comparaison de l'efficacité de l'EPB à l'efficacité d'autres options d'intervention.

Leçons pour l'Outil

- Structure de l'outil en 15 questions est solide
- Cohérence transversale et séquentielle bien assurée
- Exemples à améliorer et précision de paramètres du bloc Compétences
- Mieux distinguer les dimensions descriptives et normatives des réponses
- Nécessité de formation appropriée pour certaines questions
- Accompagnement répond à un réel besoin

Conclusion

- Caractéristiques d'une évaluation de programmes budgétaires
- Comment se distingue-t-elle d'une évaluation de programmes ministériels ?
- Quels sont les avantages et les inconvénients qu'elle pose.