

Québec

Septembre 1999

Table des matières

1. Introduction

1.1 La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP)

1.2 Prises de positions précédentes sur la modernisation du cadre de gestion de l'administration gouvernementale et la place de l'évaluation de programme

1.3 But du présent mémoire

2. Appréciation de l'énoncé de politique

2.1 Aperçu général

2.2 Les aménagements proposés

2.3 La transparence des résultats

2.4 L'implantation du nouveau cadre de gestion

3. Les recommandations spécifiques

3.1 au sujet du concept des résultats

3.2 au sujet du rôle stratégique de l'évaluation de programme dans le cycle de gestion

3.3 au sujet de l'implantation du nouveau cadre de gestion

3.4 modifications diverses à la proposition de loi

4. Conclusion

Annexe 1

1. Introduction

1.1 La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP)

La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP) est une association professionnelle québécoise vouée à l'avancement de la fonction d'évaluation de programme. La SQÉP a pour objectifs de:

- promouvoir les échanges professionnels entre les personnes intéressées par l'évaluation de programme;
- constituer un centre de référence, d'action, d'information et de formation;
- contribuer au développement de l'évaluation de programme;
- prendre position sur des questions touchant l'évaluation de programme.

La SQÉP regroupe des évaluateurs, des gestionnaires et toute personne intéressée par l'évaluation des programmes, des politiques, des activités et des services. Actuellement, la SQÉP compte près de 250 membres, dont la majorité œuvre au sein des ministères et des organismes gouvernementaux. La SQÉP est affiliée à la Société canadienne d'évaluation (SCÉ).

1.2 Prises de positions précédentes sur la modernisation du cadre de gestion de l'administration gouvernementale et la place de l'évaluation de programme

En vertu de son mandat, la SQÉP a déjà pris position sur des questions touchant la modernisation du cadre de gestion et la promotion de l'évaluation de programme:

- en déposant le mercredi 23 septembre 1998, un mémoire à la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale à l'occasion de la Table Ronde

concernant la fonction de vérification interne;

- en présentant un mémoire à la Commission de l'administration publique le 12 novembre 1997 à l'occasion d'une audition portant sur la vérification interne et ses relations avec les travaux du Contrôleur des finances et l'évaluation de programme;

- en soumettant au gouvernement du Québec, en juin 1995, un mémoire intitulé *Consolider la fonction d'évaluation de programme*.

Dans tous ces mémoires, la SQÉP insistait sur la nécessité d'inscrire toute proposition spécifique concernant la promotion de l'évaluation de programme dans une vision globale de modernisation de la gestion gouvernementale.

On retrouve à l'annexe 1 les recommandations faites par la SQÉP dans son mémoire du 23 septembre 1998 relatives à la modernisation du cadre de gestion et la consolidation de la fonction d'évaluation de programme.

1.3 But du présent mémoire:

1) présenter une appréciation globale du cadre de gestion proposé dans l'énoncé de politique et, plus spécifiquement, de la place qu'on y réserve pour l'évaluation de programme;

2) présenter une série de recommandations qui visent à améliorer le cadre de gestion proposé.

2. Appréciation de l'énoncé de politique

2.1 Aperçu général

Comme on vient de le rappeler, depuis quelque temps déjà la SQÉP appelle de ses vœux, dans des mémoires présentés au gouvernement et à la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale, la modernisation du cadre de gestion de l'administration gouvernementale. Pour la SQÉP, cette modernisation passe par l'adoption d'un *concept intégré du cadre de gestion, où toutes les fonctions, qu'on présente parfois séparément, forment un tout cohérent. Un tel cadre assure l'arrimage des objectifs stratégiques gouvernementaux et ministériels aux objectifs opérationnels et à la mesure du rendement des programmes. Il permet également de gérer, par le biais notamment d'indicateurs de performance, l'information stratégique de*

manière à ce que les gestionnaires, les autorités ministérielles, les organismes centraux et, en bout de ligne, la population soient mieux informés sur le rendement des activités d'un ministère ou d'un organisme.(Annexe 1 - Mémoire du 23 septembre 1998)

La SQÉP aurait mauvaise grâce de ne pas saluer dans l'énoncé de politique la réponse à ses vœux et à ses recommandations. En effet, l'énoncé de politique propose *un concept intégré du cadre de gestion qui assure l'arrimage entre les objectifs stratégiques gouvernementaux et ministériels, les objectifs opérationnels et la mesure du rendement des programmes*, et, qui, dès son implantation, permettrait également de gérer, par le biais notamment d'indicateurs de performance, l'information stratégique de manière à ce que les gestionnaires, les autorités ministérielles, les organismes centraux et, en bout de ligne, la population soient mieux informés sur le rendement des activités d'un ministère ou d'un organisme.(Annexe 1 - Mémoire du 23 septembre 1998)

Il faut saluer tout particulièrement le changement radical d'orientation proposé par l'énoncé de politique qui met l'accent sur le service aux citoyens, sur les résultats des programmes qui leur sont destinés et sur la responsabilisation des gestionnaires à cet égard. Les outils proposés pour encadrer la gestion par les résultats (l'engagement public sur la qualité des services, l'élaboration d'un plan stratégique, la publication d'un plan annuel de gestion des dépenses, la reformulation du rapport annuel en un rapport annuel de gestion, les contrats de performance et d'imputabilité ainsi que les ententes de gestion) permettront, à condition d'être articulés correctement, d'atteindre les objectifs visés.

Aussi la SQÉP accueille-t-elle favorablement le fait qu'on a accompagné l'énoncé de politique d'une proposition de loi. La traduction dans la *Proposition de loi sur la gestion gouvernementale* des principes de l'énoncé de politique permet non seulement d'apprécier la portée concrète des changements proposés, mais aussi de voir de quelle façon ces changements s'intègrent avec d'autres dispositions reprises des lois existantes, notamment celles qui définissent les pouvoirs et le rôle du Conseil du trésor. Même le titre de la proposition de loi, où les mots *sur la gestion gouvernementale* remplacent *sur l'administration financière* reflète le changement d'orientation proposé par rapport au cadre actuel, défini pour l'essentiel depuis 1970 par la *Loi sur l'administration financière*, malgré quelques améliorations ponctuelles qui y ont été apportées au cours des années.

Mais l'importance fondamentale de la proposition de loi est ailleurs. Elle réside dans le prestige, l'autorité et la permanence que confère le statut d'une loi adoptée par l'Assemblée nationale. Les lois organiques, celles qui définissent les assises sur lesquelles s'appuie le cadre de gestion de l'administration gouvernementale, restent en vigueur pour longtemps, comme l'illustre

l'exemple de *la Loi sur l'administration financière*. Le prestige et l'autorité que confère le statut d'une loi votée par l'Assemblée nationale sont illustrés par l'exemple de *la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*. En effet, on avait débattu pendant des années sur les avantages, sur les inconvénients et sur les modalités possibles d'un processus d'imputabilité des sous-ministres. Mais, une fois la Loi en question adoptée, tous les acteurs impliqués se sont inclinés devant la volonté de l'Assemblée nationale et se sont ajustés, sans difficulté majeure, aux exigences de la nouvelle législation.

Ce sont justement ces caractéristiques de prestige, d'autorité et de permanence qui commandent un soin particulier dans le processus d'élaboration d'une loi fondamentale comme celle proposée par l'énoncé de politique. Il faut, en effet, faire le maximum d'efforts possibles pour bonifier l'énoncé de politique et la proposition de loi en évitant toute hâte et précipitation lors de son adoption. La tenue d'audiences publiques répond à ce besoin en permettant aux groupes intéressés de participer à ce processus en formulant des propositions d'amélioration. La SQÉP est heureuse d'apporter sa contribution en répondant avec empressement à l'invitation de soumettre un mémoire à la Commission spéciale de l'Assemblée nationale.

C'est dans cet esprit que la SQÉP a formulé des propositions qui visent à bonifier l'énoncé de politique et la proposition de loi. Pour l'essentiel, les aménagements proposés s'inspirent des mémoires antérieurs de la SQÉP, avec les adaptations qui s'imposent pour tenir compte du nouveau contexte. Ils sont regroupés autour de quatre thèmes: **les concepts de résultats et de performance, le rôle stratégique de l'évaluation de programme dans le cycle de gestion, la transparence et l'implantation du nouveau cadre de gestion**. Ces propositions générales sont complétées par des recommandations spécifiques sur plusieurs aspects de l'énoncé de politique et de la proposition de loi.

2.2 Les aménagements proposés

Les concepts de résultats et de performance

Bien que la nouvelle vision de la gestion gouvernementale soit centrée sur les résultats et sur la performance, il est assez surprenant qu'on n'ait pas senti le besoin de préciser exactement ce qu'on entend par ces termes.

En ce qui a trait aux résultats, il peut y en avoir autant qu'il y a d'objectifs. Mais au risque de simplifier une réalité parfois complexe, on peut, en faisant des regroupements, distinguer deux grandes catégories de résultats. Il y a

d'abord les résultats qui correspondent aux objectifs d'impact énoncés dans le plan stratégique (*outcomes*). Il y a également les résultats qui correspondent aux objectifs opérationnels énoncés dans le contrat de performance et d'imputabilité (*outputs*).

Cette distinction est capitale car elle permet de bien cerner les responsabilités respectives des paliers politiques et administratifs à l'égard de ces deux catégories de résultats et partant, d'aménager correctement les modalités de reddition de comptes correspondantes. Ainsi, la SQÉP croit que la reddition de comptes à l'égard des résultats qui correspondent aux objectifs stratégiques doit normalement se faire devant les Commissions sectorielles de l'Assemblée nationale. Par contre, la reddition de comptes des sous-ministres à l'égard des résultats opérationnels doit se faire dans un cadre non partisan qui favorise le développement d'une expertise et d'une tradition d'impartialité, comme le prévoit par ailleurs la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, soit devant la Commission de l'administration publique.

En ce qui a trait au concept de la *performance*, l'expérience montre qu'on se limite trop souvent aux objectifs opérationnels, plus facilement mesurables ; on en vient à perdre de vue les objectifs d'impact. Par conséquent, il y a lieu également de préciser que ce terme se réfère à une mesure précise, tangible et chiffrée du degré d'atteinte d'objectifs, qui peuvent être, soit des objectifs d'impact, soit des objectifs opérationnels.

La SQÉP propose donc:

Qu'on distingue les résultats d'impact (*outcomes*) qui correspondent aux objectifs stratégiques énoncés dans le plan stratégique des résultats (*outputs*) qui correspondent aux objectifs opérationnels;

*Que la reddition de comptes à l'égard des résultats d'opération (*outcomes*) qui correspondent aux objectifs stratégiques se fasse devant les Commissions sectorielles de l'Assemblée nationale;*

Que la reddition de comptes des sous-ministres à l'égard des résultats opérationnels, prévue par la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, se fasse dans un cadre qui se prête à des échanges objectifs et non partisans, soit

devant la Commission de l'administration publique ;

Que la performance soit définie comme une mesure précise, tangible et chiffrée du degré d'atteinte d'objectifs, qui peuvent être, soit des objectifs d'impact, soit des objectifs opérationnels.

Le rôle stratégique de l'évaluation de programme dans le cycle de gestion

Il est important de préciser le rôle stratégique que joue l'évaluation de programme. Complément essentiel de la planification stratégique, l'évaluation a pour but d'apprécier *a posteriori* les résultats des programmes et des activités en fonction des objectifs fixés *a priori* et en tenant compte des critères *de pertinence, d'impact, d'efficacité et d'efficience*.

Selon les termes de l'énoncé de politique, le plan stratégique a pour but de fixer *a priori...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*. L'évaluation de programme, pour sa part, a pour but d'apprécier, au terme de la durée du plan, parfois en cours d'exécution de celui-ci, et à la lumière de l'expérience acquise, *la pertinence* des orientations stratégiques, des axes d'intervention et des objectifs retenus, *l'impact* réel des programmes par rapport à l'impact souhaité et leur *efficacité et efficience* en s'appuyant sur des indicateurs appropriés.

L'évaluation de programme va donc bien au-delà de la seule consultation des *indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs* dont parle l'énoncé de politique. En disant cela, on ne veut d'aucune façon minimiser l'importance de tels indicateurs qui sont utiles surtout lors de l'évaluation de *l'efficacité* et de *l'efficience* des programmes. On veut tout simplement souligner le fait que, comme c'est le cas pour la planification stratégique, l'évaluation des programmes et plus spécifiquement l'évaluation de leur pertinence et de leur impact, exige, en plus des indicateurs, le recours à toute une gamme d'outils, y compris des enquêtes systématiques auprès des clientèles.

Ce parallélisme entre la planification stratégique et l'évaluation de programme n'est pas surprenant étant donné la position respective des deux fonctions sur le cycle de gestion. En effet, comme l'illustrent tous les schémas du cycle de gestion, l'évaluation de programme alimente la mise à jour des plans stratégiques par ses analyses et, plus particulièrement, par ses analyses de

pertinence et d'impact. *L'Office of Management and Budget (OMB)* du gouvernement américain, dans sa directive d'application du *Government Performance and Results Act (GPRA)*, souligne cette relation étroite en exigeant que les plans stratégiques des agences gouvernementales américaines comprennent un résumé des évaluations de programme utilisées lors de la confection du plan ainsi qu'une liste des évaluations dont la réalisation est prévue au cours de la durée du plan.

Il est bien entendu par ailleurs, comme le précise l'énoncé de politique, que *la planification stratégique, dont le contenu est surtout d'ordre politique, dépasse le cadre de la gestion administrative proprement dit*. On pourrait exprimer cette idée autrement en disant que, bien que ce soit au palier politique qu'il incombe de statuer sur les éléments importants du plan stratégique, il (le palier politique) a besoin du soutien et de l'appui du palier administratif tout au long du processus qui conduit à son adoption. En effet, c'est le palier administratif qui est responsable de la cueillette des informations pertinentes, de l'élaboration des scénarios d'action possibles et de la détermination des ressources requises pour chacun des scénarios envisagés, etc. En somme, ce qui caractérise la planification stratégique c'est une symbiose étroite entre les paliers politique et administratif, ce qui rend parfois difficile l'établissement d'une ligne de démarcation claire à l'égard des responsabilités respectives des uns et des autres.

Si l'on accepte que l'évaluation de programme a pour but, au terme de la durée du plan stratégique et parfois en cours de son exécution, d'apprécier, à la lumière de l'expérience acquise dans l'intervalle, *la pertinence* des orientations stratégiques, des axes d'intervention et des objectifs retenus, *l'impact* réel des programmes par rapport à celui souhaité et leur *efficacité et efficience* à la lumière des indicateurs utilisés et que, par ailleurs, l'on accepte l'importance primordiale du rôle du palier politique dans l'élaboration du plan stratégique, il faut bien admettre que l'évaluation ne peut être conçue comme étant du seul ressort du palier administratif, comme le précise par ailleurs l'énoncé de politique (page 24, par.4) au sujet de l'évaluation de l'entente de gestion. Bien sûr, comme nous l'avons vu plus haut, ce sera le palier administratif qu'on chargera de la cueillette des informations requises et de leur analyse, mais le jugement définitif à l'égard des différents critères d'appréciation, notamment les critères de *pertinence et d'impact*, doit nécessairement intégrer les avis du palier politique. Ce palier est redevable aux citoyens qui sont les clients ultimes de l'évaluation.

Pour bien préciser ces concepts et pour les illustrer à l'aide d'exemples concrets, pour indiquer différentes méthodes et contextes d'application, il serait souhaitable que l'on produise un ***Guide sur l'utilisation de l'évaluation de programme***. Ce Guide ferait partie d'un nouveau ***Manuel de gestion gouvernementale*** cohérent et intégré, qui expliquerait, en les vulgarisant, les liens entre les différentes composantes du nouveau cadre de gestion. À cet

égard, la SQÉP offre de poursuivre sa collaboration aux travaux de préparation d'un tel Guide qui sont déjà en cours au Secrétariat du Conseil du trésor.

La SQÉP propose donc:

Que les plans stratégiques des ministères et organismes comprennent, en plus des éléments prévus dans l'énoncé de politique, un résumé des évaluations de programme utilisées lors de la confection du plan ainsi qu'une liste des évaluations dont la réalisation est prévue au cours de la durée du plan;

Que l'on produise un Guide sur l'utilisation de l'évaluation de programme qui ferait partie d'un Manuel de gestion gouvernementale qui expliquerait les liens entre les différentes composantes du nouveau cadre de gestion.

2.3 La transparence des résultats

Le nouveau cadre de gestion pour la fonction publique vise à ce que les citoyens reçoivent des services de la plus haute qualité, au meilleur coût.

La reddition de comptes qui s'effectuera par l'entremise des diverses commissions parlementaires permettra aux élus d'examiner si les responsabilités des ministères et des organismes à cet égard ont été assumées correctement.

Cependant, le public devrait être informé adéquatement de cet exercice de reddition de comptes. Souvent, l'information relative aux débats parlementaires ne se transmet ni directement, ni complètement au public. Dans plusieurs cas, ce sont des documents abrégés qui sont diffusés. Par conséquent, le public ne peut pas connaître facilement les orientations stratégiques et les informations de performance contenues dans les rapports annuels de gestion.

La SQÉP propose donc:

Que le public ait accès aux plans stratégiques et aux rapports annuels de gestion. En plus des moyens usuels, les ministères et organismes devraient envisager d'utiliser les moyens électroniques, tels les sites Web, pour transmettre au public les versions finales, tant sommaires que complètes, des plans stratégiques et des rapports annuels de gestion.

2.4 L'implantation du nouveau cadre de gestion

Le projet de modernisation du cadre de gestion de l'administration gouvernementale décrit dans l'énoncé de politique est à la fois original et ambitieux. Il est original en ce sens qu'il présente une vision de la gestion gouvernementale qui intègre dans un tout cohérent les principales fonctions de gestion et les responsabilités respectives des paliers politique et administratif. Il est ambitieux parce qu'il exige **un changement radical de la culture de la gestion gouvernementale** en mettant dorénavant l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens.

Le changement proposé est d'une envergure telle, qu'il exige une mobilisation des énergies de tous les acteurs gouvernementaux pour surmonter des résistances qui ne manqueront pas de se manifester. Il est donc essentiel que l'engagement gouvernemental ainsi que son leadership soient clairement perceptibles au plus haut niveau de l'État et qu'ils s'expriment dans des structures administratives dotées des ressources, de l'autorité et du prestige requis pour mener à bien une telle réforme. Bref, il faut que la mise en œuvre de la réforme soit à la hauteur de ses ambitions.

Que le Conseil du trésor ait un rôle central à jouer à cet égard ne peut être contesté. En effet, l'étendue de ses responsabilités à l'égard des fonctions de gestion centrale de l'État (la préparation du budget des dépenses, la coordination et le suivi des négociations relatives à la détermination des conditions de travail du personnel des secteurs public et parapublic, l'élaboration et le suivi de la politique générale de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles) l'exige. D'ailleurs, la réforme du cadre de gestion de l'administration gouvernementale ne pourra aboutir sans une réforme du Conseil du trésor lui-même, de sa culture et de ses modes d'intervention.

Mais que le Conseil du trésor soit le seul responsable de la conduite de la réforme et que son Président soit le seul à rendre compte des progrès réalisés (comme semble indiquer l'article 66 du projet de loi) ne traduit pas adéquatement, du point de vue de la SQÉP, les nécessaires engagement et leadership du plus haut niveau de l'État.

Il faudrait donc que les responsabilités à l'égard de la conduite de la réforme soient confiées à des structures administratives dotées des pouvoirs et du prestige nécessaires pour bien la mener à terme. Déjà, le fait qu'il existe au sein du Conseil exécutif un Secrétariat général associé à la Réforme administrative témoigne de la reconnaissance par les plus hautes autorités de l'État de la nécessaire implication du Conseil exécutif dans tout projet de réforme. Est-ce cette structure qui devrait être responsable de l'opération? Ou

faudrait-il plutôt s'inspirer de l'expérience de réforme britannique et confier à un gérant de projet rattaché directement au Premier ministre la responsabilité de la coordination de l'ensemble de l'opération? Faudrait-il être plus inventif et proposer une structure administrative qui regroupe sous une seule autorité des représentants du Secrétariat général du gouvernement et du Secrétariat du Conseil du trésor? Peu importe les modalités spécifiques retenues, il faudrait une collaboration de tous les instants entre ces deux organismes centraux.

La SQÉP propose donc:

Que l'engagement gouvernemental ainsi que son leadership à l'égard de l'implantation du nouveau cadre de gestion soient clairement perceptibles au plus haut niveau de l'État et qu'ils s'expriment dans des structures administratives dotées des ressources, de l'autorité et du prestige requis pour mener à bien une telle réforme. Que les ministères et organismes disposent d'une marge budgétaire dédiée à la réalisation des évaluations prévues au plan, allouée sur une base annuelle et constituant une catégorie budgétaire non transférable.

3. Les recommandations spécifiques

3.1 au sujet du concept des résultats

Que les résultats d'impact (outcomes) qui correspondent aux objectifs stratégiques énoncés dans le plan stratégique soient définis comme étant les effets, les conséquences ou l'impact des programmes;

Que les résultats d'opération (outputs) qui correspondent aux objectifs opérationnels soient définis comme étant les produits des programmes et l'efficience de leur production.

Que la performance soit définie comme une mesure précise, tangible et chiffrée du degré d'atteinte d'objectifs qui peuvent être, soit des objectifs d'impact, soit des objectifs opérationnels.

3.2 au sujet du rôle stratégique de l'évaluation de programme dans le cycle

de gestion

Que soit ajouté à l'article 6, chapitre III de la proposition de loi, le paragraphe suivant: "un résumé des évaluations de programme utilisées lors de la confection du plan ainsi qu'une liste des évaluations dont la réalisation est prévue au cours de la durée du plan";

Que l'article 24 de la proposition de loi soit modifié pour préciser les éléments d'information que contient le plan ministériel de gestion des dépenses (en reprenant la liste de l'annexe 2 de l'énoncé de politique);

Qu'un cadre d'évaluation soit préparé pour tous les nouveaux programmes ainsi que pour tout programme qui fait l'objet d'une nouvelle planification.

3.3 au sujet de l'implantation du nouveau cadre de gestion

Que l'article 66 de la proposition de loi soit modifié pour se lire comme suit: "Au nom du gouvernement, le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale un rapport concernant l'application de la présente loi";

Que le paragraphe suivant soit ajouté à l'article 66 de la proposition de loi: " Au plus tard cinq ans après son adoption et tous les cinq ans subséquemment, le gouvernement fait réaliser une évaluation de l'impact de l'application de la présente loi qu'il dépose ensuite à l'Assemblée nationale. Cette évaluation fait l'objet d'audiences publiques devant la Commission de l'administration publique ".

3.4 modifications diverses à la proposition de loi

Que l'on biffe les mots "des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles" de la première ligne de l'article 1 de la proposition de loi (ces mots rappellent trop la gestion axée sur l'encadrement des ressources que l'on veut justement abandonner);

Que l'on remplace la rédaction actuelle du paragraphe 4 de l'article 1 de la proposition de loi par les mots suivants: "une reddition de comptes qui porte sur la performance établie sur la base d'une évaluation des résultats atteints";

Que le paragraphe 5 de l'article 6 de la proposition de loi soit modifié pour se lire comme suit: "les indicateurs utiles à l'appréciation de l'atteinte des résultats, de leurs effets et leurs impacts";

4. Conclusion

La SQÉP accueille très favorablement l'énoncé de politique ainsi que la proposition de loi. Venant trente ans après l'adoption de la *Loi sur l'administration financière*, on y retrouve une vision totalement renouvelée du cadre de gestion de l'administration gouvernementale où les éléments présentés constituent un ensemble cohérent et intégré. Dans cet ensemble, on retrouve les principales étapes du cycle de gestion, à partir de la détermination des objectifs à l'étape de la planification stratégique jusqu'à la publication dans le rapport annuel de gestion des résultats atteints et, finalement, la reddition de comptes devant les parlementaires. On y fait également ressortir les rôles et les responsabilités respectifs du palier politique et du palier administratif. Il faut saluer tout particulièrement le changement radical d'orientation proposé par l'énoncé de politique qui met l'accent sur le service aux citoyens, sur les résultats des programmes qui leur sont destinés et sur la responsabilisation des gestionnaires à cet égard. Les outils proposés pour encadrer la gestion par les résultats (l'engagement public sur la qualité des services, l'élaboration d'un plan stratégique, la publication d'un plan annuel de gestion des dépenses, la reformulation du rapport annuel en un rapport annuel de gestion, les contrats de performance et d'imputabilité, ainsi que les ententes de gestion) permettront, à condition d'être articulés correctement, d'atteindre les objectifs visés.

La SQÉP estime cependant qu'il y a lieu d'apporter certains aménagements à cet ensemble pour que cette nouvelle vision de la gestion gouvernementale puisse donner sa pleine mesure. Il faudrait notamment:

- Distinguer les différents types de résultats et préciser le partage correspondant de responsabilités entre le palier politique et le palier administratif ;
- Revaloriser le rôle de l'évaluation de programme dans le cycle de gestion;
- Raffermer l'engagement gouvernemental ainsi que son leadership à l'égard de l'implantation du nouveau cadre de gestion.

La SQÉP offre sa collaboration à l'œuvre de renouveau du cadre de gestion de l'administration gouvernementale. Ce renouveau doit se poursuivre sans hâte ni

précipitation. Il faut se donner le temps nécessaire pour décanter toutes les propositions et suggestions reçues au cours des audiences devant la Commission spéciale. L'expérience démontre que les lois organiques, qui déterminent les modes de fonctionnement de l'État, sont faites pour durer. Il faut profiter de l'occasion qui s'offre pour se donner un cadre de gestion qui mériterait de durer. Les Romains disaient autrefois *Festina lente*; disons à notre tour: *Hâtons-nous lentement!*

Annexe 1

Recommandations du mémoire du 23 septembre 1998 relatif à la modernisation du cadre de gestion et la consolidation de la fonction d'évaluation de programme

Dans son mémoire du 23 septembre 1998, la SQÉP justifiait ses recommandations à l'égard de la modernisation du cadre de gestion et la consolidation de la fonction d'évaluation de programme dans les termes suivants:

L'évaluation de programme, tout comme la vérification interne, est une fonction qui s'inscrit dans un concept intégré du cadre de gestion. Par "concept intégré de gestion", on comprend une vision de la gestion où toutes les fonctions, qu'on présente parfois séparément, en partant de la planification jusqu'à la reddition de comptes, en passant par l'organisation, la direction, le contrôle, l'évaluation et la vérification, forment un tout cohérent et intégré.

Un tel cadre assure l'arrimage des objectifs stratégiques gouvernementaux et ministériels aux objectifs opérationnels et à la mesure du rendement des programmes. Il permet également de gérer, par le biais notamment d'indicateurs de performance, l'information stratégique de manière à ce que les gestionnaires, les autorités ministérielles, les organismes centraux et, en bout de ligne, la population, soient mieux informés sur le rendement des activités d'un ministère ou d'un organisme.

Dans une telle conception du cadre de gestion, où les différentes fonctions s'imbriquent les unes dans les autres, l'utilité de chaque fonction et sa contribution à l'amélioration de la gestion dépendent étroitement de la qualité des autres fonctions. Ainsi, à titre d'exemple, si, pour un programme donné, la planification est déficiente et les objectifs visés imprécis, il va de soi que l'évaluation subséquente ne pourra jamais apporter des réponses adéquates aux interrogations concernant l'efficacité du programme. Autrement dit, dans la "chaîne" de la gestion, la faiblesse d'un maillon se répercute inévitablement sur tous les autres. Il s'ensuit également qu'il faudra toujours avoir à l'esprit l'architecture d'ensemble du cadre de gestion lorsqu'on envisage d'y apporter des améliorations. Par conséquent, il y a lieu d'éviter les directives "à la pièce" qui

traduisent une vision morcelée du cadre de gestion.

Les objectifs visés par les recommandations relatives à la modernisation du cadre de gestion étaient les suivants:

- harmoniser et intégrer les politiques et directives relatives au cadre de gestion de l'administration gouvernementale;
- consolider les processus de reddition de comptes;
- améliorer la transparence de la gestion gouvernementale.

Pour atteindre les objectifs relatifs à la modernisation du cadre de gestion, la SQÉP proposait plusieurs mesures dont les suivantes:

- **remplacer l'ensemble des politiques et directives relatives au cadre de gestion par un manuel de gestion cohérent et intégré qui fasse ressortir les liens entre les différentes fonctions de gestion;**
- **demander au gouvernement de déposer annuellement à la Commission de l'administration publique un rapport sur l'état de la gestion gouvernementale;**
- **s'assurer que les rapports annuels des ministères et des organismes fassent état de la performance des programmes, en publiant les valeurs observées des indicateurs utilisés pour mesurer leur impact, leur efficacité et leur efficience.**

Pour compléter ces actions relatives à la modernisation du cadre de gestion, la SQÉP proposait une série de mesures qui visaient à mieux encadrer l'évaluation de programme. Ces mesures touchaient la **publicité et la transparence, l'organisation, l'imputabilité et la formation.**

Parmi les mesures qui touchaient la **publicité et la transparence**, la SQÉP proposait de:

- **Incorporer le plan d'évaluation adopté par chaque ministère et organisme dans son plan stratégique publié dans les documents budgétaires ;**
- **Rendre compte dans les rapports annuels des ministères et organismes des résultats des évaluations de programme.**

En ce qui a trait à l'**organisation**, la SQÉP proposait, entre autres mesures, de:

- Inclure, dans tout nouveau programme et dans tout programme qui subit des modifications importantes, une clause qui exige l'élaboration d'un devis de mesure

continue et d'évaluation ainsi qu'une clause crépusculaire d'évaluation périodique (au maximum cinq ans après sa mise en œuvre).

À l'égard de l'**imputabilité**, la SQÉP recommandait de:

- **Prévoir, à l'occasion de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, l'examen des évaluations réalisées par le ministère ou l'organisme concerné au cours de la période visée par l'audition.**

Enfin, la SQÉP suggérait, en matière de **formation**, des actions visant à la fois les gestionnaires et les professionnels d'évaluation.