

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Rapport de stage au Secrétariat de la Commission de révision permanente des programmes

Par  
Mohamed Lamine Diané

Rapport de stage présenté à l'ENAP,  
En vue de l'obtention de la Maîtrise en administration publique  
Option pour analystes  
Évaluation de programmes

Monsieur Moktar Lamari

Montréal

Juin 2015

## TABLE DES MATIÈRES

MOTS DE REMERCIEMENTS .....	3
INTRODUCTION .....	5
1-DESCRIPTION DU MANDAT DE STAGE .....	7
1.1-Les objectifs du stage .....	7
1.2-Les biens livrables et mandats <i>ad hoc</i> .....	8
2-PRÉSENTATION ET MANDATS DE L'ORGANISATION .....	9
3-CADRE CONCEPTUEL .....	11
3.1-L'analyse comparative .....	11
3.2-L'étalonnage (Benchmarking) .....	12
3.3-Définition d'organismes.....	14
3.4-Définitions de programmes.....	15
3.5-Révision de programmes=évaluation de programmes ? .....	16
4-MÉTHODOLOGIES.....	19
4.1-Inventaire des organismes .....	19
4.2-Inventaire des programmes .....	21
5-RÉSULTATS ET DIFFICULTÉES RENCONTRÉES .....	22
5.1-Les acquis humains et professionnels .....	22
5.2-Les réalisations.....	22
5.3-Les difficultés rencontrées.....	24
CONCLUSION .....	26
BIBLIOGRAPHIE .....	29

## MOT DE REMERCIEMENTS

Au moment de rédiger ces lignes, mille pensées positives me sont venues à l'esprit. En effet, mon passage au sein du Secrétariat de la commission de révision a été une expérience plus qu'enrichissante tant sur le plan professionnel qu'humain.

Je tenais avant tout à remercier Monsieur Moktar Lamari qui a bien voulu accepter d'être mon directeur de stage et d'encadrer le déroulement académique de mon stage. Son expérience et ses connaissances dans le domaine de l'évaluation de programmes ont été d'un grand apport dans la rédaction de mon rapport de stage.

Je voulais également remercier le mandat, Madame Renée Berger, la directrice générale du secrétariat de la Commission. Je dois dire que c'est une personne compétente avec un leadership à toute épreuve. Elle a su nous mettre très à l'aise dès le début et a nous a offert les outils et les supports adéquats pour faire en sorte que notre expérience professionnelle se déroule la mieux possible. Merci infiniment!

Je n'oublierais pas non plus Madame Guylaine Doré, qui a bien voulu nous prendre sous son aile durant toute la durée du stage. Elle nous a tout de suite mis à l'aise dès le premier jour du stage. Malgré son emploi du temps chargé, elle a toujours su nous prêter une oreille attentive. Son écoute, sa présence, son expérience ainsi que ses conseils ont été très précieux. Plus qu'une relation de travail, c'est une véritable amitié qui s'est créée. Merci pour tout Guylaine !

Je souhaiterais aussi faire une mention spéciale à Madame Suzanne Letourneau avec qui nous avons eu le bonheur de travailler sur plusieurs mandats *ad hoc*. Sa bonne humeur et son humour nous ont donné le sourire tout au long du stage. Je te souhaite une belle retraite. Mes profonds remerciements.

Évidemment, je n'oublierais pas mes autres collègues de travail qui n'en méritent pas moins des éloges. Travailler avec ces personnes d'expériences et au sein de ce secrétariat a été un

privilège et j'espère pouvoir un jour retravailler avec tous ces professionnels expérimentés.  
Merci beaucoup !

Je me souviens d'une phrase que l'on m'a dite une fois : lorsqu'on vient dans un endroit pour la première fois, on pleure et lorsque l'on part de cet endroit, on pleure. J'en comprenais le sens, mais je viens d'en comprendre la vraie signification.

## INTRODUCTION

Ce texte constitue un rapport des activités effectuées dans le cadre de mon stage de fin de maîtrise en administration publique, profil évaluation de programmes, réalisée à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). La réalisation d'un stage vise avant tout à permettre à l'étudiant d'acquérir une expérience pratique dans un domaine professionnel lié à sa formation et de mettre en pratique ce qu'il a appris durant son cursus académique.

Je mentionne d'emblée que ce stage s'est effectué dans deux contextes particuliers, puisque nous étions deux stagiaires effectuant le même mandat. Vu que nous avons travaillé en étroite collaboration, j'utiliserais le « nous » au lieu du « je » pour rédiger ce texte. La Commission amorçait la deuxième phase de ses travaux pour le dépôt de son rapport en juin 2015. En effet, Le gouvernement du Québec s'est engagé à poser des actions claires pour assurer une meilleure gestion des dépenses publiques et s'attaquer, de façon durable, au déficit budgétaire du Québec. C'est dans ce sens qu'il a instauré un mécanisme de révision permanente des programmes gérés par l'État.

La Commission de révision permanente des programmes, créée en 11 juin 2014, permettra, avec la participation des ministères et des organismes, un repositionnement et la mise en place de processus d'évaluation continue visant à repenser l'action de l'État dans des programmes prioritaires et là où les besoins sont les plus indispensables. Au terme de cet exercice, le portefeuille des programmes, des organismes, des structures ainsi que les façons de faire du gouvernement seront conformes à la capacité de payer des contribuables.

La révision des programmes est un exercice qui s'impose si l'on veut utiliser de façon rigoureuse les ressources provenant des contribuables et protéger les services essentiels offerts aux citoyens. Dans le contexte budgétaire actuel, la révision des programmes doit permettre au gouvernement québécois de rétablir une marge de manœuvre qu'il a perdue, en raison notamment de la croissance continue de la dette (voir tableau ci-dessus). Les recommandations découlant des travaux réalisés par la Commission seront soumises au gouvernement pour fins de décision. Des premières recommandations ont été déposées en

octobre et en novembre 2014, les prochaines sont attendues en juin 2015.

<b>Évolution de la dette du gouvernement du Québec<sup>1</sup></b>			
	Dette brute	Dette nette	Dette représentant les déficits cumulés
<b>2008-2009 (M\$)</b>	157 630	134 237	103 433
<b>2009-2010 (M\$)</b>	163 318	151 608	109 125
<b>2010-2011 (M\$)</b>	173 436	159 333	111 946
<b>2011-2012 (M\$)</b>	183 384	167 111	114 122
<b>2012-2013 (M\$)</b>	191 756	175 487	118 095
<b>Dette 2012-2013 (\$ par habitant)</b>	23 720	21 708	14 608

Ce document est constitué du rapport du stage qui a eu lieu au Secrétariat de la Commission et plus précisément au sein de la direction de la révision permanente des programmes. Il s'est déroulé sur une période de quatre mois, entre le 12 janvier et 24 avril 2015.

Ce rapport contient dans un premier temps, la description du mandat de stage avec les objectifs et les biens livrables attendus du stage. Dans un second temps, nous ferons la présentation de l'organisme dans lequel le stage a eu lieu afin de nous donner une idée du milieu professionnel dans lequel le stage a été effectué. Dans un troisième temps, le cadre théorique et conceptuel nous donnera une idée des concepts analysés et utilisés durant notre formation à l'ÉNAP et auxquels nous avons fait recours dans le présent rapport. Nous avons

---

<sup>1</sup> Sources : -Ministère des finances et de l'Économie du Québec, Comptes publics, 2012-2013, volume 1, Dette brute du gouvernement et Comptes publics 2012-2013, volume 1, annexe 1, Historique des postes des états financiers consolidés et Plan budgétaire 2012-2013, Données historiques, tableau 14 et Plan budgétaire 2013-2014, Données historiques, tableau 15 et Plan budgétaire 2013-2014, Données historiques, tableau 16.  
-Statistique Canada CANSIM, tableau 051-0001.

notamment fait appel aux concepts de programmes, d'analyse comparative et d'étalonnage. Nous verrons dans la quatrième section le choix de la méthodologie utilisée durant le stage dans le but de justifier les résultats auxquels nous sommes parvenus en adéquation avec les objectifs du stage. La cinquième section sera consacrée aux résultats du stage. Il s'en suivra ensuite quelques recommandations pour améliorer les futures expériences de stage étudiant. Finalement, une conclusion bouclera ce rapport de stage

## **1-DESCRIPTION ET MANDAT DU STAGE**

La compréhension des exigences est une étape cruciale dans la réalisation du mandat. Elle permet de s'assurer que nous avons bien saisi les objectifs du stage, les livrables attendus et que nous avons assimilé toutes les leçons apprises lors de notre cursus académique.

### 1.1-Les objectifs du stage

Dans le cadre des travaux de la Commission visant la révision permanente des programmes, notre mandat initial était de collaborer à la réalisation d'un inventaire des programmes du gouvernement du Québec de même qu'à un inventaire des organismes financés par le gouvernement. De plus, nous avions à effectuer des recherches pour établir des comparables avec d'autres provinces et territoire afin de documenter des problématiques spécifiques ou pour identifier les meilleures pratiques dans le domaine étudié. D'emblée, il faut mentionner qu'il y a eu une légère modification au mandat de stage. Ainsi, l'inventaire des programmes qui faisait partie du mandat n'a pas été fait, car la Commission n'a pas reçu les bons documents de la part des ministères. Nous avons donc fait un inventaire très partiel des programmes en nous basant uniquement sur le livre du budget des dépenses 2014-2015 du gouvernement du Québec.

## 1.2-Les biens livrables et mandats *ad hoc*

Outre notre mandat initial, nous avons effectué plusieurs mandats *ad hoc*. Ainsi, durant la période des quatre mois qu'a duré le stage, notre travail a consisté à contribuer à la réalisation des enjeux suivants :

- Apporter notre assistance à l'inventaire des organismes du gouvernement ;
- Apporter notre assistance à l'inventaire des programmes du gouvernement. Toutefois, comme nous l'avons mentionné ci-dessous l'inventaire des programmes a été effectué de manière partielle ;
- Contribuer à la réalisation de la cartographie des services en région ;
- Participer à une définition de la vision du repositionnement de l'État Québécois ;
- Participer à la mise en place d'un mécanisme de révision permanente des programmes ;
- Faire des analyses comparatives et des étalonnages sur des organismes oeuvrant dans le domaine de la révision de programmes.

## 2-PRÉSENTATION ET MANDATS DE L'ORGANISATION

Avec une dette de plus en plus élevée (voir tableau ci-dessus) et un déficit structurel récurrent, le gouvernement québécois s'est engagé à poser des actions concrètes afin d'assurer une gestion plus rigoureuse des dépenses publiques. C'est dans ce cadre qu'il a instauré un mécanisme de révision permanente des programmes gérés par l'État.

### Dette du gouvernement du Québec au 31 mars 2015<sup>2</sup>

	<b>En millions de dollars</b>	<b>En % du PIB</b>
<b>Dette brute</b>	206 185	54,9
<b>Moins : Actifs financiers, nets des autres éléments de passifs</b>	-15 783	
<b>Dette nette</b>	190 402	50,7
<b>Moins : Actifs non financiers</b>	-65 616	
<b>Dette représentant les déficits cumulés</b>	124 786	33,2

La Commission est une entité placée sous la tutelle du Président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'administration gouvernementale et de la révision permanente des programmes. Elle est constituée d'une présidente et de quatre commissaires. Ce sont eux qui dictent les grandes orientations des travaux de la commission. Le stage a eu lieu au Secrétariat de la Commission et plus précisément au sein de la Direction de la révision permanente des programmes. C'est un organisme qui a été créé le 11 juin 2014 à la suite d'un décret du gouvernement du Québec. Le secrétariat est dirigé par une secrétaire associée (équivalent

---

<sup>2</sup> Source : Site internet du Ministère des finances du Québec : <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=36&contn=324>

d'un sous-ministre) assistée d'une directrice générale. C'est une direction qui possède près d'une vingtaine d'employés. Dès sa création, la Commission a eu comme objectifs de :

- s'assurer que les programmes répondent à un besoin prioritaire des citoyennes et des citoyens et qu'ils relèvent de la mission de l'État;
- vérifier si les programmes sont administrés de manière efficace et efficiente et si la structure de gouvernance en place est appropriée;
- assurer que le mode de financement des programmes est adéquat et conforme à la capacité de payer des citoyennes et des citoyens;
- assurer que les programmes sont soumis à un processus d'évaluation continue.

Son mandat consiste plus précisément à :

- recommander au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor la planification des travaux de révision, laquelle comprend notamment la détermination des programmes à examiner et la nature des travaux à réaliser dans le cadre des mandats d'examens;
- examiner les résultats des travaux réalisés ainsi que les opinions exprimées dans le cadre du dialogue social;
- formuler des recommandations au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor à l'égard des objectifs de révision visés;
- proposer une vision globale quant au repositionnement de l'État et à la révision des programmes.

« La Commission sur la révision permanente des programmes, par son examen des programmes, appuiera le gouvernement dans l'identification de l'effort de 3,3 milliards de dollars qui devra être réalisé en 2015-2016 pour ramener la croissance des dépenses de programmes à la cible de 0,7 % prévue pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire. »<sup>3</sup> Le mandat confié à la Commission concerne tous les programmes du gouvernement.

---

<sup>3</sup> Ministère des Finances, Budget 2014-2015, Plan budgétaire, juin 2014, Plan budgétaire, p. A.56

### 3-CADRE CONCEPTUEL

#### 3.1-L'analyse comparative

L'analyse comparée est une « Démarche systématique d'étude, d'analyse et d'évaluation de deux ou de plusieurs options comparables (produits, services, processus, pratiques, systèmes, etc.), caractéristique par caractéristique, dans le but d'accroître la connaissance de l'une ou de chacune des options en faisant ressortir les différences et les similarités. La comparaison permet notamment aux organisations d'apprécier leur performance par rapport à celle d'autres organisations comparables et de prendre appui sur les meilleures pratiques pour s'adapter et s'améliorer. »<sup>4</sup> Selon Smelser (2003), « Comparative analysis has come to mean the description and explanation of similarities and differences (mainly differences) of conditions or outcomes among large-scale social units, usually regions, nations, societies and cultures. »<sup>5</sup>

Il y a principalement deux démarches comparatistes : le modèle référentiel et le modèle intégral. Le modèle référentiel part du principe qu'une société sert de point de référence. Le but étant de parvenir à une meilleure image de sa société en la comparant à d'autres. En ce qui concerne le modèle intégral, selon Bouchard (2000), « Ce type de comparaison, qui peut être infra- ou transnational, vise ordinairement à ramener la diversité observée à une rationalité quelconque, à dégager un principe général qui ordonne les figures variées de l'objet. L'objectif peut être poursuivi à l'échelle empirique : établir des corrélations statistiques, vérifier des chaînes de causalité, tester une hypothèse, élaborer des typologies. »<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2013), *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : Pour une gestion saine et transparente*, Gouvernement du Québec.

<sup>5</sup> Smelser, Neil, J. (2003), *On comparative analysis, interdisciplinarity and internalization in sociology*, International sociology, p.645.

<sup>6</sup> Bouchard, Gérard (2000), *Genèse des nations et culture du Nouveau Monde*, Montréal, Les Éditions du Boréal, p.42.

### 3.2-L'étalonnage (benchmarking)

L'étalonnage est un mécanisme qui permet d'aller chercher de l'information qui aidera une organisation à s'améliorer. La recherche des meilleures pratiques dans le domaine mène à une meilleure performance. « En d'autres mots, c'est un processus continu qui consiste à identifier, analyser et adopter, en les adaptant, les pratiques des organisations les plus performantes dans le monde en vue d'améliorer les performances de sa propre organisation. L'étalonnage suppose un travail approfondi de mesure de ses propres performances, puis celles du partenaire, et la mise en oeuvre dans son organisation. L'étalonnage est une des pierres angulaires des organisations apprenantes, mais il implique d'être assez modeste pour admettre que quelqu'un d'autre est meilleur dans un domaine, et assez sage pour essayer d'apprendre comment l'égaliser et même le surpasser. »<sup>7</sup>

#### 3.2.1-Les différentes techniques d'étalonnage

##### *L'étalonnage interne :*

Cette technique permet la comparaison de plusieurs services se trouvant au sein de l'entreprise. Elle est plus facile à implanter, car elle met en jeu des partenaires appartenant à la même organisation et donc plus enclins à échanger des informations. Même s'il n'est pas source d'améliorations significatives, il est cependant recommandé de le mettre en application avant de commencer les autres types d'étalonnage.

##### *L'étalonnage compétitif :*

Cette technique consiste à la comparaison par rapport à plusieurs concurrents directs qui œuvrent dans le même domaine. En d'autres termes, on compare la performance de l'entité en question à celle de ses principaux concurrents. La difficulté essentielle réside dans l'obtention d'informations sur les méthodes des concurrents.

##### *L'étalonnage fonctionnel :*

---

<sup>7</sup> Brillman, Jean (2005), *Les meilleures pratiques de management*, Éditions d'organisation, p. 288-289.

Cette technique consiste à faire des comparaisons par rapport à des services ou des départements extérieurs. Il faut toutefois recourir à des cabinets de consultants qui ont une connaissance approfondie de ces services ou départements extérieurs afin d'acquérir les informations convoitées.

*L'étalonnage générique :*

Ce type d'étalonnage permet de faire des comparaisons avec des organisations de secteurs d'activité différents, mais opérants des processus similaires. Il peut y avoir plusieurs avantages à ce type d'étalonnage comme des partenariats sans contraintes de confidentialité ou des sources d'idées innovantes. Certains obstacles peuvent subvenir comme une plus grande difficulté à adapter des pratiques qui viennent d'un secteur différent.

*L'étalonnage stratégique :*

Cette technique vise à recueillir les meilleures pratiques des organisations le plus souvent concurrentes avec une mise en évidence des objectifs stratégiques associés à ces pratiques. C'est une méthode qui est utilisée lorsque les organisations veulent améliorer leur performance générale en analysant les stratégies à long terme et les approches qui ont permis à d'autres organisations de réaliser des performances exceptionnelles. Il implique la comparaison d'aspects de l'organisation tels que les compétences fondamentales, un changement dans la répartition des activités ou une amélioration dans son aptitude à prendre en compte les changements dans l'environnement extérieur.

À la vue du mandat initial qui nous a été confié par la Commission, il nous semble important de clarifier les définitions sur les concepts d'organismes et de programmes. Lorsque nous avons commencé nos recherches afin de dégager nos définitions pour les organismes, la Commission de révision a finalement décidé de s'appuyer sur la définition amenée par André Gélinas (2003). Nous vous proposons donc la définition sur laquelle nous nous sommes basés pour faire notre inventaire des organismes.

### 3.3-Définition d'organismes

Les organismes gouvernementaux se distinguent des autres organismes publics et des organisations relevant du droit privé par la pluralité des critères suivants<sup>8</sup> :

- Ce sont des entités juridiques ayant des statuts et des pouvoirs dont un ministre est responsable de l'application en vertu d'un décret d'attribution;
- Ils ont chacun une mission d'intérêt public;
- Ils sont créés par le pouvoir législatif ou une autorité gouvernementale;
- Le gouvernement est propriétaire des actifs en totalité ou en grande partie;
- Ils sont financés directement ou indirectement par les fonds publics en totalité ou en partie;
- Ce sont des entités autres que les municipalités, les commissions scolaires, les établissements publics de santé, de services sociaux et d'éducation;
- Ce sont également des entités autres que les services ministériels déconcentrés et les « agences ministérielles » (nommées aussi au Québec « unités autonomes de service » ou « unités conventionnées ») qui sont, eux, soumis à l'autorité hiérarchique directe d'un ministre;
- Leur personnel peut être composé d'employés ayant le statut de fonctionnaire (près de 30 % de leur personnel relève de la Loi sur la fonction publique) ou soumis aux « normes et barèmes » édictés par le Conseil du trésor;
- Leurs revenus et leurs dépenses relèvent du périmètre comptable du gouvernement à l'exception de quelques sociétés.

**Les organismes gouvernementaux jouissent d'une autonomie de décision et de gestion encadrée par différents types de contrôle :**

---

<sup>8</sup> Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Sainte-Foy, presses de l'Université Laval, p.65 et s. Les définitions et les typologies qui suivent s'inspirent en grande partie de cet ouvrage.

- Un contrôle d'opportunité des actions conduites plus ou moins contraignant de la part du ministère de tutelle selon la nature constitutive de l'organisme;
- Un contrôle de conformité de l'administration et d'opportunité de la part d'une autorité relevant du pouvoir législatif (Au Québec, le Vérificateur général notamment dans le cadre de ses vérifications dites « d'optimisation des ressources »);
- Un contrôle a priori, et parfois a posteriori, exercé par l'instance centrale de gestion de l'administration publique québécoise (le Conseil du trésor) lors, notamment de l'allocation des ressources;
- Un contrôle a posteriori par les parlementaires des activités et de la gestion.

### 3.4-Définitions de programmes

*Historique et définitions de la notion programme* : le concept de programmes occupe une place à part entière dans l'analyse et l'évaluation des politiques publiques. Le concept de programme ne date pas d'aujourd'hui. En effet, dans la civilisation grecque, on retrouve déjà l'étymologie du mot programme (programma). « Celui fait référence à un écrit officiel avec *pro* pour insister sur l'aspect officiel et *gramma* pour signifier un écrit. »<sup>9</sup> La notion de programme était rare avant le début du XIXe siècle, mais s'est progressivement imposée durant les trois dernières décennies.

De nos jours, on trouve une multitude de définitions du concept de programme. C'est une « notion qui renvoie généralement à une intervention organisée comparant plusieurs éléments articulés visant des finalités précises et mobilisant des ressources appropriées pour agir dans un contexte donné (institutionnel, social, temporel, géographique, etc.) »<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Lamari, M. (2012). « Programme », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)

<sup>10</sup> *Ibid.*

Le champ de l'évaluation de programme a fortement contribué à redéfinir le concept de programmes. De ce fait, le programme est conçu comme un cadre d'action cohérent ayant un ou des objectifs, assorties d'activités et dotés de ressources humaines afin d'offrir des services visant à résoudre un problème et à satisfaire les besoins d'une population déterminée dans un contexte situé dans le temps et l'espace.

D'après le lexique de la gestion axée sur les résultats du Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, un programme consiste en un « Groupe d'activités connexes conçues et gérées de manière à répondre à un besoin particulier du public et souvent traitées comme une unité budgétaire. » (Secrétariat du Conseil du trésor du Canada) On constate que la définition utilisée par le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec diffère de celle utilisée par son homologue fédéral. Ainsi, pour le gouvernement du Québec, un programme est un « Ensemble cohérent et structuré d'objectifs, d'activités et de ressources (humaines, financières, matérielles et informationnelles) réunis pour offrir des biens et des services particuliers qui répondent à un ou des besoins précis d'une population ciblée »(Conseil du trésor)<sup>11</sup>. Ainsi, selon cette définition, le terme de programme recouvre tout projet, service, initiative, intervention, stratégie ou plan d'action gouvernemental visant à résoudre une problématique ou à répondre à un besoin de l'ensemble ou d'une partie de la société. C'est cette définition qui a été retenue par la Commission pour procéder à l'inventaire des programmes.

### 3.5-Révision de programmes=évaluation de programmes ?

Lorsque nous avons commencé notre stage, nous n'avions aucune idée claire de ce que pouvait être une révision de programmes et personnellement j'avais tendance à la confondre avec de l'évaluation.

---

<sup>11</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2013), *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation*, Gouvernement du Québec, p.16.

D'après un document de l'OCDE, « la révision des dépenses publiques est la procédure qui consiste à élaborer et à adopter des mesures d'économies, à partir du réexamen systématique des dépenses de référence.»<sup>12</sup>

Selon la Commission de révision, la révision de programmes consiste en un processus systématique d'analyse et de synthèse permettant d'élaborer des recommandations visant à accroître l'efficacité, l'efficience et la pertinence des programmes de l'État. Ce processus, crédible et réaliste, repose sur des données et des informations fiables et valides provenant de diverses sources telles les évaluations, les vérifications (audits), les études comparatives ou d'étalonnage et autres enquêtes.

En ce qui concerne l'évaluation de programmes, c'est un « Champ de connaissances et de pratique qui vise à déterminer la valeur d'une intervention ou d'une non-intervention pour la société. L'expression entend aussi, dans la pratique, la démarche rigoureuse et systématique de collecte et d'analyse de données probantes sur les interventions afin de les améliorer ou de poser un jugement sur leur valeur et, ainsi, d'éclairer la prise de décision. Selon les préoccupations de son demandeur, l'évaluation pourra aborder la question de la pertinence de l'intervention et des moyens d'intervention choisis, de la mise en oeuvre de l'intervention, de ses résultats, de l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis ou de l'efficience de l'action.»<sup>13</sup>

Pour qu'une procédure de révision de programmes puisse se faire, il faut de l'information sur les résultats pour pouvoir améliorer ladite procédure. La révision de programmes doit pouvoir s'inspirer d'évaluations de qualité menées en dehors du processus de révision lui-même. En d'autres termes, les équipes chargées de faire la révision doivent pouvoir utiliser les évaluations existantes afin de mener à bien leurs révisions. Toutefois, il faut mentionner que

---

<sup>12</sup> Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2013), *La révision des dépenses publiques*, Direction de la gouvernance publique et du développement territoriale, Comité de la gouvernance publique, Groupe de travail des hauts responsables du budget, p.4.

<sup>13</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2013), *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : Pour une gestion saine et performante*, Gouvernement du Québec, p.9

des mesures d'économies peuvent être identifiées sans nécessairement passé par une évaluation formelle.

#### 3.5.1-Révision et évaluation de programmes dans le processus budgétaire

Au même titre que l'évaluation, la révision de programmes devrait être intégrée au processus budgétaire. Mais l'expérience acquise antérieurement avec l'intégration de l'évaluation dans le processus budgétaire a généralement été décevante. De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'évaluation générale de leur administration (le Canada en est un bon exemple). Toutefois, les évaluations menées par les ministères étaient peu reprises et avaient peu de valeur dans le processus de préparation budgétaire. Les évaluations étaient généralement axées en priorité sur des objectifs d'amélioration de la gestion et de l'action publique, plutôt que sur des décisions budgétaires, et échouaient très souvent à fournir aux dirigeants des informations en temps utile ou concluantes (Robinson, 2013b). La révision de programmes a donc besoin d'évaluations pertinentes pour les exercices de préparation budgétaire. Autrement dit, pour qu'une évaluation soit utile à une révision de programmes, il faut que le choix des sujets évalués ainsi que la technique d'évaluation utilisée soient principalement axés sur l'identification de scénarios d'économies.

## 4-MÉTHODOLOGIES

Avant d'aborder la méthodologie, il est important de préciser que la méthodologie décrite ici ne concerne uniquement que le mandat initial que nous avons reçu de la Commission et que nous devons produire comme livrables, c'est-à-dire l'inventaire des programmes et des organismes du gouvernement. La méthodologie utilisée pour réaliser nos mandats ad hoc ne sera donc pas décrite, car nous avons jugé essentielle de nous concentrer sur nos mandats principaux.

### 4.1-Inventaire des organismes

Afin de procéder à l'inventaire des organismes, il était important de trouver une définition du concept d'organisme qui satisfasse la Commission. Il s'est avéré que l'ÉNAP avait déjà effectué plusieurs travaux concernant les ministères et les organismes du gouvernement du Québec. Un premier travail avait déjà été effectué en 2006 et un autre en 2011. Il va s'en dire que ces travaux nous ont grandement inspiré pour la réalisation de notre inventaire. Ainsi, les travaux de l'ÉNAP ont privilégié la définition d'André Gélinas (2003) en ce qui concerne la définition d'organismes. Les cadres de la Commission ont trouvé cette définition encore valides et c'est pourquoi nous jugé nécessaire d'utiliser cette définition.

Une fois la définition trouvée, il fallait trouver une manière de classer ces organismes. Là encore, les travaux de l'ÉNAP ont été très utiles puisqu'un classement des organismes avait été fait selon leur typologie. Pour faire simple, l'inventaire des organismes que nous avons fait consiste en une actualisation des travaux de l'ÉNAP. Le classement de ces organismes s'est donc effectué selon les typologies suivantes :

- les organismes consultatifs (conseils ou comités), dont la fonction dominante est la consultation;
- les organismes d'intermédiation ou les commissions, dont la fonction dominante est

l'une ou l'autre des suivantes : l'étude, l'examen, l'enquête, l'évaluation, la conciliation, la concertation;

- les organismes décisionnels (tribunaux administratifs), dont la fonction dominante est la  
la
- fonction juridictionnelle, et les régies, dont la fonction dominante est la régulation;
- les offices, dont la fonction dominante est la gestion de nature autre que commerciale,
- financière ou industrielle;
- les sociétés administratives, dont la fonction dominante est la gestion de nature commerciale, financière ou industrielle, mais sans poursuivre un objectif d'autofinancement. Parmi celles-ci, on distingue :
  - les sociétés d'aménagement et de gestion d'équipement ;
  - les sociétés d'assistance financière ou technique ;
  - les sociétés de gestion de régime de retraite ou d'assurance ;
  - les sociétés de services ;
- les sociétés d'État, dont la fonction dominante est la gestion de nature commerciale, financière ou industrielle tout en poursuivant un objectif d'autofinancement.

Une fois les typologies identifiées, nous avons pu commencer à recenser les ministères et les organismes du gouvernement. Pour faire ce recensement, nous nous sommes servis de sites gouvernementaux tels que Portail Québec, où on peut trouver déjà un certain nombre d'organismes. On s'est aussi beaucoup servi des différentes lois tel que la loi sur l'administration financière (LAF), la loi sur la gouvernance des sociétés d'État, etc.. afin de trouver certains organismes qui ne sont pas répertoriés.

Les rapports annuels de gestion ainsi que les organigrammes des ministères ont aussi été d'une grande utilité. En effet, on trouve dans les rapports annuels de gestion ainsi que les organigrammes, la liste des organismes, dont les ministères, ont la tutelle.

Une première classification des organismes s'est faite selon plusieurs lois. Voici la liste des principales lois:

- La loi sur l'administration financière (LAF) ;
- La loi sur la gouvernance des sociétés d'État ;
- La loi sur l'administration publique (LAP) ;
- La loi sur la fonction publique (LFP) ;
- La loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles

Une deuxième classification s'est faite selon les typologies identifiées ci-dessus.

#### 4.2-Inventaire des programmes

Cette section ne sera pas aussi développée que la précédente, car l'inventaire des programmes a été un exercice qui a été fait de manière très partielle. En effet, pour faire cet inventaire, nous avons besoin de la liste des CT normatifs que les ministères devaient envoyer à la Commission. La Commission avait reçu une première liste, mais elle s'est avérée caduque. Nous avons seulement fait un inventaire des programmes ayant reçu des crédits de transferts des ministères. Pour cela, nous avons utilisé le budget de dépenses des ministères et organismes (2014-2015) afin de réaliser un tel inventaire. Il fut assez aisé d'extraire l'information à partir du budget des dépenses puisque le document est assez bien organisé. Nous les avons organisés par portefeuille ministériel. Il faut savoir qu'un programme regroupe les crédits destinés à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent d'activités qui concourent à la réalisation d'objectifs pour lesquels il est possible de rendre compte. Le vote des crédits par les membres de l'Assemblée nationale se fait par programmes. « Les transferts comprennent les dépenses dont le versement est effectué dans le but de fournir aux bénéficiaires un soutien financier sous différentes formes. Ces dépenses ne constituent pour le gouvernement ni des acquisitions directes de biens et de services ni des sommes accordées en vue d'obtenir un rendement, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un placement. »<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Conseil du trésor (2014), Budget de dépenses 2014-2015 : Crédits de transferts des ministères et organismes, Gouvernement du Québec, p.15

## **5-RÉSULTAS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES**

### 5.1-Les acquis humains et professionnels

Le stage nous a servi comme champ d'application et de mise en oeuvre des concepts et connaissances théoriques apprises durant notre formation universitaire. Cela s'est surtout fait sentir dans la collecte et l'interprétation des données autant quantitatives que qualitatives. Tous les cours obligatoires et spécifiques du programme d'étude ont été d'une grande utilité dans la mesure où ils servaient de base au renforcement des acquis. Ce stage a aussi permis d'approfondir mes connaissances dans le domaine de la révision de programmes. Un concept différent de l'évaluation et que les gens ont parfois tendance à confondre. Le stage nous a permis aussi d'assister les analystes et les conseillers experts dans la définition d'une vision de repositionnement de l'État ainsi que la mise en place d'un mécanisme permanent de révision des programmes

De surcroît le stage nous a donné une autre réalité du fonctionnement des organisations. Cette expérience professionnelle a été possible grâce à l'encadrement que l'on a reçu. Ainsi, dès les premiers jours, la directrice générale responsable du stage a mis en place les moyens nécessaires pour faciliter notre intégration au sein de l'équipe de la Commission. La disponibilité des employés nous a permis de nous sentir comme des membres à part entière au sein de la direction générale de la révision permanente des programmes. Une expérience que j'ai d'autant plus appréciée personnellement est le fait que nous étions traités comme si nous étions de vrais analystes et pas seulement comme de simples stagiaires. Voir des analystes et des conseillers expérimentés suivre les conseils et recommandations de stagiaires a été très gratifiant.

### 5.2-Les réalisations

Cette section présentera les grandes réalisations et ne se limitera pas seulement au mandat initialement proposé. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce stage a été très enrichissant au niveau professionnel. Selon les exigences du mandat, nous devons procéder à un

inventaire des organismes et des programmes du gouvernement. Toutefois, le mandat a été élargi. En effet, le stage ne s'est pas uniquement limité à la réalisation de l'inventaire des organismes et des programmes. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, nous avons réalisé plusieurs mandats ad hoc au cours des quatre mois qu'a duré le stage. Ainsi, dès la première semaine de stage, nous avons fait la synthèse de tous les mémoires, rapports et études reçus par la Commission. Cela nous a permis de voir avec quel genre de clientèle la Commission avait à faire (syndicats, association, groupes d'intérêts, etc..).

L'étalonnage et l'analyse comparative des organisations qui œuvrent dans le domaine de l'évaluation et de la révision de programmes nous a montré qu'il existe au Québec, plusieurs organisations qui incluent des processus d'évaluation dans leurs modes opératoires (le Commissaire à la santé et au bien-être, le Vérificateur général, l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, etc..). En ce qui concerne la révision de programmes, l'analyse a montré plusieurs modèles intéressants comme ceux de la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Canada. Au moment de notre départ, il semble que les modèles français et irlandais sont ceux que la Commission privilégie le plus. Un mixte des deux modèles serait même à l'étude.

L'inventaire des organismes a montré qu'il y avait une multitude d'organismes assujettis à différentes lois et ayant des typologies distinctes. Nous avons dénombré 141 organismes en totalité pour l'année 2015.

La cartographie des services en région a montré qu'il y avait une multitude de services en région, mais qui ne sont pas intégrés à un organisme en particulier. La recommandation voulant mettre en place un guichet unique de services intégrés et qui seraient sous la tutelle de Services Québec a donc été mise de l'avant. Pour faire cela, nous sommes servis principalement d'une première cartographie des services en région qui a été réalisée par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le travail du ministère contenait des données sur le nombre de services gouvernementaux dans chacune des régions du Québec. J'ai été chargé par la conseillère-cadre de peaufiner le travail du ministère en

intégrant le nombre d'employés assujettis à la loi sur la fonction publique dans chaque région du Québec. J'ai aussi fait un ratio employés et services donnés pour chacune des régions. De plus, elle voulait avoir une idée de la distance séparant chaque MRC vers la ville offrant le plus de points de services. J'ai donc intégré les données demandées en utilisant l'outil d'estimation des distances routières du Ministère des Transports du Québec. Nous sommes même allés au Ministère du Travail (qui se trouvait à quelques minutes de marches de nos bureaux) afin d'avoir plus d'informations sur les services en région. La conseillère-cadre voulait aussi que je me renseigne sur un site du gouvernement du Québec (le répertoire géographique des services gouvernementaux), car cela pouvait nous aider dans nos recherches. J'ai donc contacté la personne responsable du site, mais malheureusement j'ai dû transférer le dossier à un autre collègue, car je me trouvais en fin de stage et que je n'aurais donc pas pu compléter le mandat confié.

### 5.3-Les difficultés rencontrées

Nous avons rencontré plusieurs difficultés lors de la réalisation de notre mandat et cela notamment au niveau de l'inventaire des organismes. D'un point de vue personnel, j'ai cru à tort que l'inventaire des organismes serait un exercice relativement facile à réaliser et que l'information recherchée serait facile à trouver. Je pensais que nous aurions bouclé cette première partie du mandat en quelques semaines pour pouvoir ensuite nous concentrer sur la deuxième partie qui est l'inventaire des programmes. Il s'avère que je me suis trompé et que l'inventaire des organismes a duré quasiment la totalité du stage en plus des mandats ad hoc que nous avions.

La principale difficulté de l'inventaire des organismes résidait dans le fait qu'il n'y a pas au gouvernement du Québec une définition claire de ce qu'un organisme. Plusieurs entités gouvernementales ont fait des listes d'organismes ayant qui incluait parfois des organismes différents dans ces listes. Pour illustrer nos propos, selon le Protecteur du citoyen du

Québec<sup>15</sup>, le Secrétariat à l'adoption internationale est considéré comme un organisme alors que dans la liste fournie par le portail gouvernemental<sup>16</sup>, il est inexistant. On a pu observer ce phénomène plusieurs fois. Il n'y a aucune entité au gouvernement chargé de faire une liste exhaustive des organismes du gouvernement.

Plusieurs organismes ont leurs propres notions du concept d'organismes que ce soit le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen. Nous avons fait une comparaison avec l'inventaire des organismes au niveau fédéral. La comparaison a démontré que l'inventaire et la classification des organismes semblent mieux organisés et plus accessibles pour le citoyen. Au Québec, le citoyen qui veut avoir une idée du nombre exact d'organismes devra consulter plusieurs sites. Au fédéral, c'est le secrétariat du Conseil du trésor qui répertorie les organismes. On a la typologie ainsi que le nombre exact d'organismes gouvernementaux en seulement quelques clics sur internet. En ce qui concerne les autres mandats, nous n'avons pas vraiment rencontré de difficultés particulières.

---

<sup>15</sup> Source : Protecteur du citoyen, <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/ministeres-et-organismes-publics>, site consulté le 2 juin 2015

<sup>16</sup> Source : Portail Québec : <http://www.gouv.qc.ca/FR/VotreGouvernement/Pages/MinisteresOrganismes.aspx?pgs>, site consulté le 2 juin 2015

## CONCLUSION

Je tiens à souligner que mon passage au sein de la direction de la révision permanente des programmes a été une expérience fort enrichissante pour moi tant sur les plans professionnels que personnel. J'ai eu l'occasion de réaliser de nombreux mandats tout le long du stage et cela en étant encadré et intégré à l'équipe d'experts et de professionnels du secrétariat dévoués au redressement des finances publiques du Québec. J'ai aussi pu bénéficier du soutien et de la patience de mes supérieurs au sein du secrétariat. En définitive, cette expérience m'a permis d'améliorer mes habilités professionnelles et techniques et de consolider mes compétences développées durant mon cursus académique à l'ÉNAP. Dans ce rapport, j'ai d'abord abordé la question du mandat du stage, de la modification et de raison de cette dernière. Ensuite, l'organisation a été présentée afin de situer le lieu du stage dans son ensemble. Une revue de la littérature scientifique traitant des concepts d'analyse comparative, d'étalonnage et de programme a été nécessaire afin de mieux comprendre les résultats du stage. Un retour a été fait sur la méthodologie utilisée au cours du stage et sur les résultats des différents mandats réalisés.

L'aspect qui m'a le plus marqué durant ce stage a été sans conteste la révision de programmes. La révision de programmes représente un réel défi pour tout État qui essaye de mettre en œuvre pareil exercice. Malgré cela, c'est un exercice qui est devenu de plus en plus courant depuis la crise financière mondiale de 2008.

En effet, comme on a pu le voir, la révision de programmes signifie la recherche de mesure d'économie et permet de mieux hiérarchiser les dépenses prioritaires et aide à allouer les ressources limitées de l'État aux programmes les plus bénéfiques pour la collectivité. Les enjeux sont cruciaux pour l'avenir des prochaines générations et au vu des déficits budgétaires récurrents des États, la révision des programmes s'avère une condition sine qua non pour redresser les finances publiques et même pourquoi ne pas dégager des surplus budgétaires. C'est un exercice qui devrait être institutionnalisé et intégrer de façon permanente à la préparation budgétaire annuelle. Pour ce faire, la révision de programmes ne

devrait pas être menée de manière centralisée, c'est-à-dire sans associer les ministères et organismes à la définition des options de scénarios d'économies possibles, mais plutôt de manière conjointe en intégrant des équipes mixtes des différents ministères. Cette révision ne devrait pas non plus se limiter aux programmes, mais elle devrait aussi considérer les processus administratifs et pourquoi pas un réexamen des administrations qui passe entièrement en revue tous les ministères et organismes.

Mais pour faire cela, il faudrait intégrer une culture de révision de programmes non seulement au sein des ministères, mais également au sein de la population. En effet, le citoyen a tendance à voir la révision de programmes comme un exercice de coupe budgétaire et non pas comme un exercice pour améliorer l'efficacité et l'efficacite des programmes. Ce sont des défis auxquels les prochains gouvernements devraient s'attaquer. D'un point de vue plus spécifique, le Québec se trouve à la croisée des chemins et n'est pas encore soumis aux diktats des grandes agences de notation internationale. Si elle veut préserver sa souveraineté financière, la révision des programmes devra être au cœur de ses préoccupations et cela de façon permanente. Mais l'une des craintes évidentes est qu'à mesure que les conditions d'une crise financière mondiale s'éloignent, on laisse à nouveau les procédures de révision des dépenses publiques aller à vau-l'eau.

Le Québec en voulant se doter d'une structure permanente (la Commission de révision permanente des programmes) semble vouloir éviter ce piège. Toutefois, il ne faudra pas commettre l'erreur de concevoir la CRPP comme un simple outil de coupure dans les dépenses globales, mais plutôt comme un instrument permettant de classer les dépenses par ordre de priorité et au vu de la situation budgétaire délicate du Québec (qui n'est pas aussi catastrophique si on la compare à d'autres pays), il va falloir hiérarchiser les dépenses. En d'autres termes, que devons-nous prioriser ? Ça sera certainement le débat de société au Québec dans les prochaines années. Il est fondamental de garder la dynamique actuelle suscitée après la crise financière mondiale 2008 par la montée de l'activité de révision de programmes et que cet exercice devienne un processus permanent dans la procédure de préparation budgétaire. Cependant, pour mener à bien des révisions de programmes, il faut

en parallèle avoir des évaluations de qualité dont pourraient se servir les équipes de révisions pour améliorer ou abolir des programmes. En commençant mon stage à la Commission, je n'avais aucune idée de ce que pouvait être la révision de programme. Je ressors convaincu qu'évaluation et révision sont des outils dont devraient se doter tous les organismes publics. Il y va de la survie du modèle québécois. Toutefois, ne serait-il pas aussi temps de revoir le modèle québécois ?

## BIBLIOGRAPHIE

Brilman, Jean (2005), *Les meilleures pratiques de management*, Éditions d'organisation, p. 288-289.

Bouchard, Gérard (2000), *Genèse des nations et culture du Nouveau Monde*, Montréal, Les Éditions du Boréal, p.42.

Conseil du trésor (2014), *Budget de dépenses 2014-2015 : crédits des ministères et organismes*, Gouvernement du Québec.

Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Sainte-Foy, presses de l'Université Laval, p.65 et s. Les définitions et les typologies qui suivent s'inspirent en grande partie de cet ouvrage.

L'Observatoire de l'administration publique (2006), *Les organismes gouvernementaux*, École nationale d'administration publique, Bibliothèque et Archives Canada.

L'Observatoire de l'administration publique (2011), *Les organismes gouvernementaux*, École nationale d'administration publique, Bibliothèque et Archives Canada.

Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *Comptes publics 2012-2013, volume 1, Dette brute du gouvernement et Comptes publics 2012-2013, volume 1, annexe 1, Historique des postes des états financiers consolidés et Plan budgétaire 2013-2014, Données historiques, tableau 14 et Plan budgétaire 2013-2014, Données historiques, tableau 15 et Plan budgétaire 2013-2014, Données historiques, tableau 16.*

Robinson, M. (2013), *Connecting Evaluation and Budgeting* (Washington : Banque mondiale/CLEAR).

Secrétariat du Conseil du trésor (2013), *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : Pour une gestion saine et transparente*, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor (2002), *L'évaluation de programme : Document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes*, Gouvernement du Québec.

Smelser, Neil, J. (2003), *On comparative analysis, interdisciplinarity and internalization in sociology*, International sociology, p.645.

Statistique Canada, [CANSIM, tableau 051-0001](#)

## WEBOGRAPHIE

Portail Québec :

<http://www.gouv.qc.ca/FR/VotreGouvernement/Pages/MinisteresOrganismes.aspx?pgs>

Protecteur du citoyen :

<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/ministeres-et-organismes-publics>

Répertoire géographique des services gouvernementaux :

<http://repertoire.atlas.gouv.qc.ca>

Secrétariat du Conseil du trésor du Canada :

<https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/lex-fra.asp>

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec :

<http://www.tresor.gouv.qc.ca>

Commission de révision permanente des programmes :

<https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/accueil/>