



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

ENAP

# Les Cahiers de L'Observatoire

Cahier n° 6

L'architecture budgétaire  
du Québec :  
Entre déséquilibre et opacité

**Pierre Cliche**  
Mars 2014

**RÉSUMÉ** Le Québec s'est donné une architecture budgétaire de programmes au milieu des années 1970, mettant l'accent sur la simplification de la présentation des dépenses publiques et le regroupement cohérent d'activités poursuivant une même fin. Avec le temps cependant, on semble avoir mis de côté ces lignes de force pour s'intéresser davantage, dans le découpage budgétaire, à la flexibilité de gestion que permet la constitution de plus grandes enveloppes de crédits. De même, la présentation hiérarchisée des objectifs poursuivis par les programmes budgétaires semble avoir été perdue de vue au profit d'une déconnexion croissante des démarches de planification stratégique et budgétaire. Pour redonner à l'architecture programmatique une lisibilité qu'elle n'a plus et permettre aux citoyens et aux élus de mieux comprendre le sens de l'action publique, il importe de lancer un vaste chantier de révision de la structure des programmes budgétaires du Québec.

**AU SUJET DE L'AUTEUR** Titulaire d'un doctorat en géographie, Pierre Cliche est professeur invité à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et chercheur associé à l'Observatoire de l'administration publique dont il a précédemment été directeur. Il a fait carrière dans l'administration québécoise, y occupant des postes de direction supérieure, que ce soit au ministère du Conseil exécutif, au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Société d'habitation du Québec ou au Secrétariat du Conseil du trésor. Son enseignement à l'ENAP est tourné vers la gestion budgétaire. Il a d'ailleurs publié en 2009 *Gestion budgétaire et dépenses publiques* aux Presses de l'Université du Québec et, en 2012, trois articles (*Budget, Politique budgétaire, Politique fiscale*) dans *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*.

Dépôt légal  
Bibliothèque et Archives Canada, 2014  
ISBN 978-2-89734-019-3 (PDF)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉSENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>2</b>
▼ LES CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES .....	2
▼ LA CLASSIFICATION QUÉBÉCOISE .....	3
▶ <i>La superstructure</i> .....	4
▶ <i>La structure</i> .....	5
▶ <i>L'infrastructure</i> .....	6
▼ ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE PROGRAMMES .....	7
▶ <i>Une stabilité plus apparente que réelle</i> .....	7
▶ <i>Une disproportion des budgets</i> .....	10
<b>LA DESTINATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>12</b>
▼ LE PLAN STRATÉGIQUE.....	13
▼ LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION .....	15
▼ LE PLAN ANNUEL DE GESTION DES DÉPENSES.....	18
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>19</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>19</b>

## TABLE DES TABLEAUX ET FIGURES

### Tableaux

Tableau 1 :	Répartition des ministères selon les missions de l'État .....	5
Tableau 2 :	Ventilation des dépenses du MAMROT par supercatégories .....	5
Tableau 3 :	Liste des programmes budgétaires (PB) présents durant toute la période 1998-1999 à 2013-2014.....	8
Tableau 4 :	Répartition par missions du budget et dépenses 2013-2014.....	10
Tableau 5 :	Exemple de tableau sommaire des résultats suggéré par le Secrétariat du Conseil du trésor .....	16

### Figures

Figure 1 :	L'architecture budgétaire du Québec.....	4
Figure 2 :	Évolution des programmes (PB) et éléments de programmes budgétaires (EPB) de 1998-1999 à 2013-2014.....	7
Figure 3 :	Évolution du nombre de programmes (PB) et d'éléments de programmes (EPB) par ministère de 1998-1999 à 2013-2014.....	8
Figure 4 :	Comparaison des budgets de programmes pour les années 2010-2011 et 2013-2014 .....	11
Figure 5 :	Comparaison des budgets des éléments de programmes (EPB) pour les années 2010-2011 et 2013-2014.....	11
Figure 6 :	La chaîne des résultats .....	12
Figure 7 :	Le questionnement stratégique.....	13
Figure 8 :	Proportion des types d'indicateurs présents dans les plans stratégiques en vigueur au 31 mars 2012.....	15
Figure 9 :	Proportion des organisations qui étaient en mesure de préciser au moins partiellement ou pour chaque orientation les ressources affectées aux orientations de leur plan stratégique.....	17
Figure 10 :	Proportion des travaux ayant été menés afin d'établir le coût des biens et services par type d'organisation .....	17

# LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

## ▼ Sigles et acronymes

BAR	Budgétisation axée sur les résultats
EPB	Élément de programme budgétaire
GAR	Gestion axée sur les résultats
LAP	Loi sur l'administration publique
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MCCQ	Ministère de la Culture et des Communications du Québec
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MRI	Ministère des Relations internationales
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MTQ	Ministère des Transports du Québec
PB	Programme budgétaire
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

## ▼ Abréviations

G\$	Milliard de dollars
M\$	Million de dollars



# L'architecture budgétaire du Québec : entre déséquilibre et opacité

« La gestion axée sur les résultats (GAR) est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés<sup>1</sup> ». Telle est la définition qu'en donnait le Conseil du trésor du Québec dans la foulée de l'adoption de la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., c. A-6.01) en 2000.

Dans le contexte de la GAR, la prise de décision pour parvenir aux résultats recherchés implique qu'un ajustement des ressources pourrait être nécessaire mais, en général, il s'agit plutôt d'optimiser les résultats pour un niveau de ressources donné. De ce point de vue, on peut dire que la GAR a un effet de débordement presque direct sur le budget et qu'ultimement, la préparation de celui-ci doit s'articuler avec le cadre des objectifs poursuivis pour en permettre la réalisation. Il est par ailleurs normal que l'on cherche à inscrire les informations relatives aux résultats dans le processus budgétaire parce qu'une bonne budgétisation est l'un des piliers d'une bonne gouvernance et que son utilité sera renforcée si les décisions financières sont basées sur des preuves concrètes de ce qui fonctionne.

Une procédure budgétaire adaptée, la budgétisation axée sur les résultats (BAR), facilite la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats en s'appuyant sur les éléments suivants : a) la formulation des programmes budgétaires s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés; b) les ressources nécessaires sont déterminées à partir des résultats escomptés en termes d'efficacité notamment, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci; et c) les résultats obtenus sont mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, Guide sur la gestion axée sur les résultats, p. 9.

<sup>2</sup> ONU, A/53/500 du 15 octobre 1998.

La BAR est donc un outil au service de la planification et de la gestion stratégique. Il s'agit en fait d'un sous-ensemble de la GAR qui s'attache à rapprocher les allocations budgétaires des résultats escomptés en mettant l'accent sur la productivité et l'économie de moyens. Pour y arriver, un certain nombre de conditions facilitantes sont requises<sup>3</sup>, dont une classification budgétaire programmatique.

Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons montrer que malgré l'existence d'une architecture budgétaire de programmes, le Québec n'est pas en mesure de mettre en œuvre une budgétisation axée sur la performance : d'une part parce que sa structure de programmes n'est plus adaptée au concept englobant et cohérent de programmes, ayant évolué sans souci de respecter les principaux paramètres d'organisation des programmes budgétaires; d'autre part, parce qu'au regroupement dans des programmes d'interventions compatibles sont normalement attachés des objectifs de résultats à atteindre et que cet aspect a été progressivement perdu de vue au profit d'une déconnexion des planifications stratégique et budgétaire. Le résultat est que l'architecture budgétaire québécoise est aujourd'hui inadaptée à la mise en œuvre d'une gestion et d'une budgétisation axées sur les résultats qui sont pourtant au cœur de la Loi sur l'administration publique.

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La présentation de la totalité des recettes et des dépenses d'un gouvernement doit se faire de manière systématique et cohérente dans le temps. Les diverses catégories de recettes et de dépenses font l'objet d'une définition précise, afin que l'on sache ce qu'elles intègrent et ce qu'elles excluent. Lorsque ces définitions sont modifiées, l'impact des changements doit être précisé et un redressement des séries chronologiques effectué.

L'univers des dépenses publiques est très large et se caractérise par la multiplicité de formes qu'elles peuvent prendre et d'objets sur lesquels elles peuvent porter<sup>4</sup>. Une nomenclature fondée sur la précision des dépenses comprendrait des centaines d'éléments. Une présentation compréhensible implique par conséquent le regroupement des dépenses publiques par catégorie. C'est le besoin de regroupements systématiques qui est à l'origine des classifications budgétaires utilisées pour présenter les budgets des gouvernements.

### ▀ Les classifications budgétaires

Les quatre classifications les plus communes, exprimant ce besoin de simplification et de systématisation, sont la classification économique, la classification administrative, la classification fonctionnelle et la classification programmatique. Il arrive fréquemment que les gouvernements combinent deux de ces classifications pour la présentation de leurs dépenses.

La classification économique sépare les dépenses en trois grandes catégories : les dépenses courantes, les dépenses de capital et les dépenses de transfert. La première catégorie s'attache aux dépenses en biens et services susceptibles de durer moins d'un an et qui sont nécessaires pour mener les opérations gouvernementales (rémunération des fonctionnaires, fonctionnement, maintenance, etc.). La seconde concerne les biens et services pouvant être utilisés pendant plus d'une année et inclut assistance technique et formation, terrains, constructions, infrastructures, équipements et fournitures. La troisième et dernière catégorie regroupe les sommes forfaitaires transférées par le gouvernement à des tiers (individus, ménages, entreprises, villes, etc.) pour la mise en œuvre de politiques publiques. Cette classification

<sup>3</sup> Pierre Cliche, « La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en est le Québec », p. 10-11.

<sup>4</sup> Il est à noter que les gouvernements sont libres d'adopter les règles de présentation comptable qu'ils souhaitent.



économique permet d'apprécier l'incidence que vont avoir ces dépenses sur l'activité économique générale<sup>5</sup>; c'est celle qui est le plus fréquemment utilisée en combinaison avec les autres classifications.

La classification administrative épouse la structure organisationnelle d'une administration. Elle part des niveaux supérieurs de l'Administration publique (ministères ou départements) et répartit les dépenses en suivant l'organigramme et les instances responsables d'interventions particulières (directions générales, universités, hôpitaux, etc.). Il s'agit de la classification la plus ancienne. Longtemps associée à une présentation des dépenses selon leur nature, elle est maintenant souvent utilisée en conjonction avec l'une ou l'autre des classifications.

La classification fonctionnelle regroupe les dépenses selon la fonction ou l'utilité pour laquelle elles ont été conçues. Elle peut servir à plusieurs niveaux. Au niveau macro, elle permet de classer les dépenses de l'État selon les grandes missions auxquelles elles appartiennent : services économiques (transports, énergie, agriculture et pêcheries, exploitation forestière et minière, fabrication), services sociaux (éducation, santé, sécurité sociale, environnement), services publics généraux (défense, sécurité publique, justice, administration générale), autres fonctions (service de la dette, transferts généraux). Au niveau micro, elle distingue les catégories de dépenses liées à des fonctions différentes (par exemple, les dépenses de services médicaux d'un ministère de la Défense apparaîtront comme une dépense de « santé » dans la classification administrative « défense »).

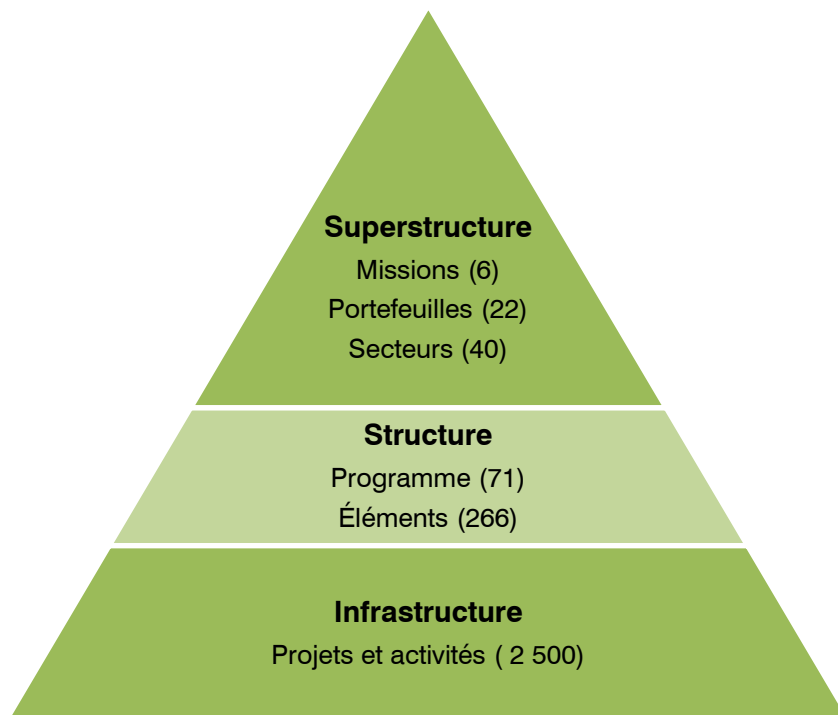
La classification programmatique consiste en un regroupement des actions publiques poursuivant une même fin, c'est-à-dire l'ensemble des projets et activités qu'un gouvernement entreprend pour atteindre un but bien déterminé. Cela devient une subdivision du budget de sorte que des crédits y sont associés. Les programmes sont souvent divisés en sous-programmes. Ils peuvent également être combinés avec les classifications administrative et économique. L'utilisation de la classification par programme comporte de multiples avantages : elle permet, entre autres, d'allouer les ressources en fonction des objectifs poursuivis par l'État (chaque programme est défini pour atteindre un objectif), d'inclure des mesures de performance dans le budget (les indicateurs sont établis en fonction des objectifs fixés pour les programmes), d'améliorer la présentation du budget (la structure de programmes accroît la lisibilité du budget), d'assurer une plus grande flexibilité du budget (les règles de réaménagement de crédits sont établies en fonction de la structure de programmes) et de favoriser une responsabilisation plus grande des gestionnaires (un seul gestionnaire assume la responsabilité d'un programme ou d'une subdivision de programme).

## ▀ La classification québécoise

La classification budgétaire du Québec est principalement de type programmatique, mais elle incorpore aussi des éléments inspirés des autres classifications. Elle est issue de l'expérimentation du système américain *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) au début des années 1970, qui nécessitait une refonte de l'architecture budgétaire. Pour le Québec, cela signifiait passer d'une présentation détaillée en fonction de la nature des dépenses ministérielles à un regroupement des interventions selon la compatibilité des objectifs poursuivis. Toutes les activités ayant des profils d'objectifs similaires ont été réunies sous un même parapluie-programme et réparties entre différents éléments de programmes (ou sous-programmes) selon qu'il était possible et pertinent d'établir des distinctions en termes de sous-objectifs. On a donc cherché en quelque sorte à constituer des grappes d'interventions hiérarchisées répondant à une logique de cohérence et d'intégration.

<sup>5</sup> L'effet multiplicateur varie en effet selon le type de dépenses effectuées.

Figure 1 : L'architecture budgétaire du Québec



L'architecture budgétaire québécoise comprend différents niveaux d'agrégation organisés sous une forme pyramidale : superstructure (missions, domaines et secteurs), structure (programmes et éléments) et infrastructure (activités, projets et opérations). La figure précédente illustre la situation qui prévalait en 2010-2011<sup>6</sup>.

► La superstructure

Six missions gouvernementales sont mentionnées dans le Budget de dépenses 2010-2011. Elles correspondent plus ou moins aux grandes fonctions de l'État (classification fonctionnelle). Quant aux portefeuilles ou domaines, ils sont au nombre de 22<sup>7</sup>, chacun étant sous la responsabilité d'un ministre, regroupant à la fois le ministère et les organismes qui y sont associés. Un portefeuille regroupe l'ensemble des programmes d'un ministère et des organismes budgétaires sous la responsabilité d'un ministre. De façon générale, chaque domaine remplit une seule mission, c'est-à-dire que la majorité de ses crédits est dépensée dans un même champ d'intervention, mais un champ d'intervention peut comprendre plusieurs secteurs tels que « éducation-loisirs-sports » ou encore « ressources naturelles-parcs-faune ». Cependant, six d'entre eux interviennent dans une mission secondaire, comme le montre le tableau ci-après. Il est à noter qu'il n'y a aucun secteur défini par le Budget, si ce n'est que la division probable (par un, deux ou trois) des noms des 22 ministères en 40 blocs sous-entendus. C'est sur le plan des programmes budgétaires que l'on pourra retrouver ces secteurs d'intervention particuliers qui apparaissent dans l'appellation d'un ministère.

<sup>6</sup> Cette année a été choisie, car elle représente aussi une architecture qui a prévalu durant plusieurs années.

<sup>7</sup> La principale différence par rapport à 2013-2014 concerne la superstructure, le nombre de portefeuilles étant ramené à 19.

Tableau 1 : Répartition des ministères selon les missions de l'État

Répartition des missions	Nombre de ministères concernés (mission principale)	Nombre de ministères concernés par une mission secondaire
Santé et services sociaux	1	-
Éducation et culture	3	-
Économie et environnement	8	1
Service de la dette	1	-
Soutien aux personnes et aux familles	2	2
Gouverne et justice	7	3
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>6</b>

Même si les portefeuilles ou domaines sont présentés dans le budget de dépenses du gouvernement, ils n'ont qu'une portée indicative, car les crédits d'un ministère et des organismes qui y sont associés sont votés par programme. C'est la somme des budgets votés par programme qui forme le budget d'un ministère. Les programmes ne sont pas qu'une subdivision du budget voté pour un ministère.

► La structure

Dans l'architecture budgétaire québécoise, les programmes jouent donc un rôle fondamental du point de vue de l'autorisation de dépenser donnée par les parlementaires. L'Assemblée nationale vote les crédits par programme. 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<sup>8</sup>. Cette classification programmatique se conjugue avec une classification économique appelée « supercatégories ». Les supercatégories regroupent les catégories utilisées par les ministères pour la comptabilisation de leurs dépenses et de leurs investissements. Le tableau qui suit montre la déclinaison du budget du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) en supercatégories pour l'année 2013-2014. Selon la nature des dépenses de chacun des programmes, toutes les supercatégories ne trouvent pas nécessairement à s'appliquer.

Tableau 2 : Ventilation des dépenses du MAMROT par supercatégories

Budget de dépenses	2013-2014 (000 \$)	2012-2013 (000 \$)
Rémunération	50 189,5	48 876,9
Fonctionnement	29 253,6	25 470,1
Affectation à un fonds spécial	41 095,7	55 016,7
Transfert	1 447 133,5	1 464 766,3
<b>Total</b>	<b>1 567 672,3</b>	<b>1 594 130,0</b>
<b>Budget d'investissements</b>		
Immobilisations	20 700,0	20 200,0
Prêts, placements, avances et autres	545,0	753 009,0
<b>Total</b>	<b>21 245,0</b>	<b>773 209,0</b>

<sup>8</sup> Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2010-2011, Les crédits des ministères*, p. 11.

Si certaines catégories de dépenses apparaissent dans les programmes qui sont votés par les députés, il en est de même pour les sous-programmes, communément appelés « éléments ». L'élément est une subdivision plus détaillée d'un programme et sert à refléter différents champs d'intervention. Il a une portée informative et n'est pas contraignant du point de vue de la gestion budgétaire.

En effet, dans un même programme et une même supercatégorie, les ministères peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition de leurs crédits entre les éléments, à moins que celle-ci ne concerne la supercatégorie « Transfert » ou la catégorie « Support » de la supercatégorie « Affectation à un fonds spécial ». Les virements entre supercatégories d'un même élément ou d'un même programme ainsi que les virements en provenance ou au bénéfice de la supercatégorie « Transfert » ou de la catégorie « Support » de la supercatégorie « Affectation à un fonds spécial » nécessitent une autorisation préalable du Conseil du trésor.

Cependant, une fois les crédits de programmes adoptés, ceux-ci s'appliquent de manière impérative, de telle sorte qu'il est impossible pour un ministère de procéder à des réaménagements entre programmes. Le Conseil du trésor est toutefois habilité à autoriser un transfert de crédits entre programmes d'un même portefeuille dans les limites fixées par la législation sur les crédits. Pour 2013-2014, il a été proposé à l'Assemblée nationale que des transferts entre programmes d'un même portefeuille puissent être autorisés à condition que de tels transferts n'aient pas pour effet d'augmenter ou de diminuer de plus de 10 % le montant du crédit voté d'un programme; l'Assemblée a accepté.

Par rapport au mode traditionnel de présentation détaillée des dépenses selon leur nature, l'approche programmatique favorise une présentation selon les finalités poursuivies. Il s'en suit une simplification et une diminution des catégories, dont la conséquence immédiate est l'augmentation des sommes regroupées à voter. Par ailleurs, en même temps que l'on augmente les enveloppes budgétaires, on permet aux gestionnaires publics de procéder plus librement aux choix de répartition intraprogramme et, dans une moindre mesure, interprogrammes. Cette plus grande latitude donnée aux gestionnaires dans l'affectation interne des crédits des programmes s'explique par la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion. Libérer l'esprit d'initiative des gestionnaires afin d'améliorer le rendement des programmes et de mieux refléter les priorités gouvernementales, tel est le but poursuivi par cette mesure.

#### ► L'infrastructure

L'infrastructure, c'est l'ensemble des micro-interventions (projets et activités divers) qui sont mis en œuvre pour soutenir différents aspects des macro-interventions que sont les programmes et éléments de programmes. A priori, l'infrastructure n'est pas explicite dans le Budget de dépenses du Québec. De même, les ministères ne tiennent pas une liste exhaustive de leurs activités dans leur rapport annuel de gestion même si on peut en retrouver une partie dans les Plans annuels de gestion des dépenses (tome III du Budget de dépenses), celles qui recevront le plus d'attention dans l'année budgétaire en cause. Il faut donc s'en remettre aux gestionnaires responsables ou à l'information publique existante. Cependant, on peut estimer que la somme des activités de l'infrastructure pourrait représenter 2 000 à 3 000 interventions<sup>9</sup>.

À ce stade, la capacité des ministères et organismes publics de prendre les décisions budgétaires qui leur semblent les plus appropriées est totale. Le respect des règles relatives aux enveloppes de programmes et la continuité des interventions sont les seules limites imposées. La reddition de comptes n'est pas non plus articulée autour de ces activités, sauf de manière exceptionnelle. Tout ce qui se passe sous le niveau de la structure et des programmes relève de la compétence exclusive de l'administration.

<sup>9</sup> Il est aussi difficile d'en déterminer le nombre précis étant donné que ce type d'intervention a souvent une durée limitée dans le temps.

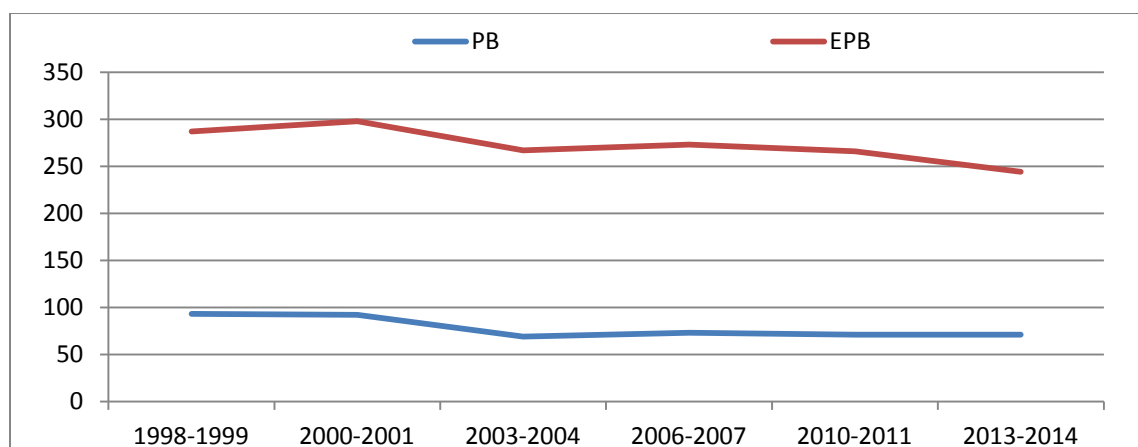
## Évolution de la structure de programmes

L'architecture programmatique québécoise a connu des changements depuis son implantation au milieu des années 1970. Chaque nouveau budget est l'occasion d'ajuster la présentation des dépenses aux décisions gouvernementales ayant un impact sur la structure des portefeuilles et, en pratique, implique certaines chirurgies budgétaires pour respecter les récents changements dans les attributions ministérielles. Pour être en mesure d'apprécier les modifications et leurs répercussions, nous avons procédé à l'examen des changements touchant la structure budgétaire au cours des quinze dernières années, soit de 1998-1999 à 2013-2014. Deux constats s'en dégagent : tout d'abord, la relative stabilité numérique des programmes et éléments de programmes cache une variabilité dans les contours et les contenus de ceux-ci; ensuite, les écarts entre les budgets des ministères, des programmes et des éléments de programmes sont tels qu'ils nuisent à l'intelligibilité des données, et l'examen des crédits devient une gymnastique parlementaire un peu erratique.

- ▶ Une stabilité plus apparente que réelle

Sur quinze ans, on peut observer une légère diminution des programmes budgétaires (PB) et des éléments de programmes budgétaires (EPB). Celle-ci est cependant concentrée sur les cinq premières années, de 1998-1999 à 2003-2004, comme le montre le graphique suivant.

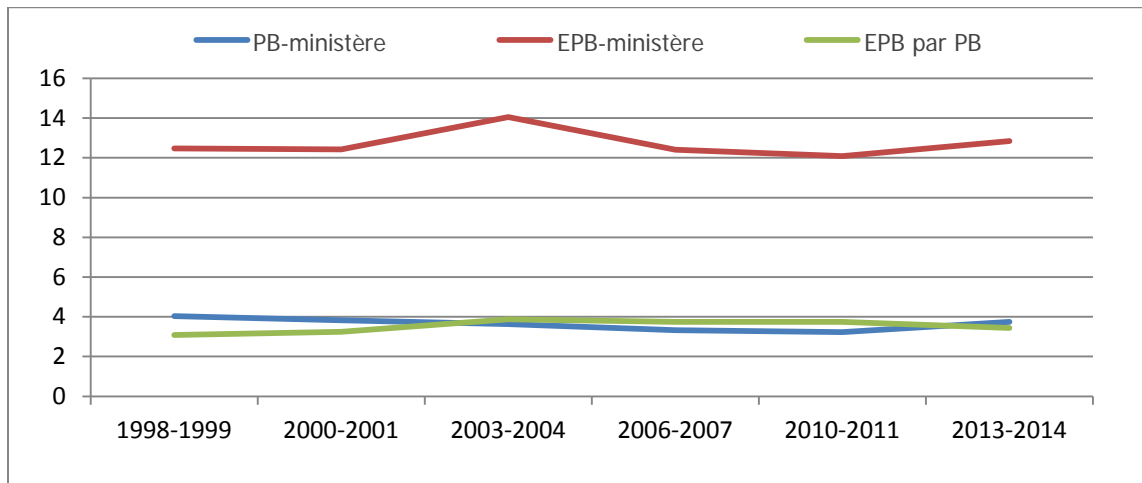
**Figure 2 : Évolution des programmes (PB) et éléments de programmes budgétaires (EPB) de 1998-1999 à 2013-2014**



Ainsi, les programmes sont passés de 93 à 71 pendant que les éléments de programmes passaient de 287 à 244. Dans le premier cas, il s'agit d'une baisse relative de 24 %, et de 15 % dans le second, mais ces baisses sont surtout survenues en début de période de sorte que, par la suite, leur nombre est resté à peu près stable, excepté pour les éléments de programmes qui connaissent une nouvelle diminution de 2010-2011 à 2013-2014.

Lorsque l'on examine cette évolution ministère par ministère, une relative stabilité peut aussi être constatée. Sur l'ensemble de la période, il y a en moyenne 3,23 PB par ministère, avec une médiane de 3; pour ce qui est des éléments de programmes, il y a 12,09 EPB en moyenne par ministère et 3,75 EPB par PB. Le graphique suivant permet d'illustrer ces tendances.

Figure 3 : Évolution du nombre de programmes (PB) et d'éléments de programmes (EPB) par ministère de 1998-1999 à 2013-2014



Toutefois, cette relative stabilité numérique ne signifie pas que les contours des programmes soient restés identiques ni que leur contenu n'ait pas évolué. En vérité, seuls 13 programmes n'ont pas été modifiés de 1998 à 2013. La liste en est présentée ci-après.

Tableau 3 : Liste des programmes budgétaires (PB) présents durant toute la période 1998-1999 à 2013-2014

Ministères	Programmes budgétaires (PB)
<b>Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administration générale</li> <li>Régie du logement</li> </ul>
<b>Conseil exécutif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cabinet du lieutenant-gouverneur</li> <li>Affaires intergouvernementales canadiennes</li> </ul>
<b>Conseil du trésor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Commission de la fonction publique</li> <li>Régimes de retraite et d'assurances</li> </ul>
<b>Développement durable, Environnement, Faune et Parcs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bureau d'audiences publiques sur l'environnement</li> </ul>
<b>Éducation, Loisir et Sport</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formation en tourisme et hôtellerie</li> </ul>
<b>Justice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Justice administrative</li> </ul>
<b>Santé et Services sociaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonctions nationales</li> <li>Régie de l'assurance maladie du Québec</li> </ul>
<b>Transports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administration et services corporatifs</li> </ul>

Et si l'on examinait les éléments de programmes, on constaterait que là aussi les mouvements ont été très nombreux et rares sont ceux qui n'ont pas changé. Que faut-il en conclure? Au fil des ans, des modifications à la structure budgétaire apparaissent nécessaires pour refléter les nouvelles conditions d'opération. Ainsi, diverses conjonctures peuvent entraîner certaines conséquences sur la structure des programmes et éléments de programmes: fin d'activités ou de projets, ajout d'activités, fusion d'éléments de programmes, fusion de programmes, changement de responsabilité organisationnelle, changement de ministère, réorganisation administrative, etc. Les interventions publiques ne sont pas statiques, elles évoluent dans le temps pour s'adapter à des contextes nouveaux.

L'exemple le plus courant est celui des « programmes papillons ». Il s'agit de certains programmes dont le rattachement change au gré des affectations ministérielles. Au cours de la période, des programmes comme la Commission de la Capitale nationale, le Secrétariat aux aînés, le Secrétariat à la condition féminine, la Faune, les Parcs, ont changé de ministre responsable à plusieurs reprises.

Mais par-delà les circonstances dont on peut comprendre qu'elles puissent avoir quelque incidence sur la structure des programmes, il faut aussi signaler que la présentation générale ne paraît pas suivre un modèle bien défini. Chaque ministère semble libre de se donner la présentation qu'il croit la plus appropriée, avec les avantages que cela peut comporter et qui ne sont pas toujours évidents pour le profane.

Prenons, par exemple, la présentation des organismes relevant d'un ministre. En gros, il y aurait deux façons différentes de procéder. D'une part, il y a les ministères qui les rassemblent dans un programme budgétaire distinct qui peut prendre diverses appellations (organismes d'État, organismes relevant du ministre, soutien aux sociétés d'État, etc.); l'agriculture, la culture, l'enseignement supérieur, l'immigration, la justice, et la sécurité publique en font partie. D'autre part, il y a les ministères qui singularisent ces organismes en créant un programme particulier pour chacun d'eux; ce sont par exemple les ministères responsables des affaires municipales, du développement durable, de la santé et des services sociaux. Ce choix de présentation n'est pas négligeable puisqu'il accorde la même importance à des instances de taille budgétaire très variable. Ainsi, pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, mettre des organismes comme l'Office des personnes handicapées (13 M\$) ou le Curateur public (42 M\$) sur le même pied que la Régie de l'assurance maladie (9 G\$) ou que les Fonctions régionales (22 G\$) dans la structure budgétaire n'est pas de nature à faciliter un examen équilibré des contenus par les parlementaires et les médias. De même, pour le ministère des Affaires municipales, singulariser la Commission municipale (2 M\$) et la Régie du logement (18 M\$) par rapport à des programmes comme *Modernisation des infrastructures municipales* (435 M\$) ou *Compensations tenant lieu de taxes et aide financière aux municipalités* (625 M\$) n'a pas beaucoup de sens.

Il en va de même du poste « administration ». Dans certains ministères, toutes les dépenses d'administration sont regroupées dans un programme (comme au MAMROT, au MESS ou au MTQ par exemple), tandis que dans d'autres elles sont présentées dans un élément de programme (comme au SCT, au MCE ou au MCCQ par exemple), lorsqu'elles ne sont pas tout simplement fondues dans l'ensemble des programmes et éléments sans présentation particulière (comme au MRI et au Travail, pour ne citer que ces deux ministères).

En ce qui concerne le nombre de programmes par rapport au budget, il ne semble pas non plus y avoir de modèle. On peut comprendre qu'un petit ministère comme le Travail (33 M\$) n'ait qu'un seul programme parce que cela lui permet de garder une certaine latitude de gestion malgré des fonds limités, mais pour des ministères de plus grande taille budgétaire comme le MRI (137 M\$) ou le MRN (442 M\$) comment expliquer qu'ils n'aient qu'un seul programme? Est-ce qu'ils ne poursuivent qu'un seul objectif? Et n'est-ce pas privilégier indûment la flexibilité de gestion au détriment de la lisibilité du budget? On pourrait dire la même chose de ministères aux ressources considérables qui n'ont que deux programmes, souvent disproportionnés, comme la Famille, l'Immigration ou l'Environnement.

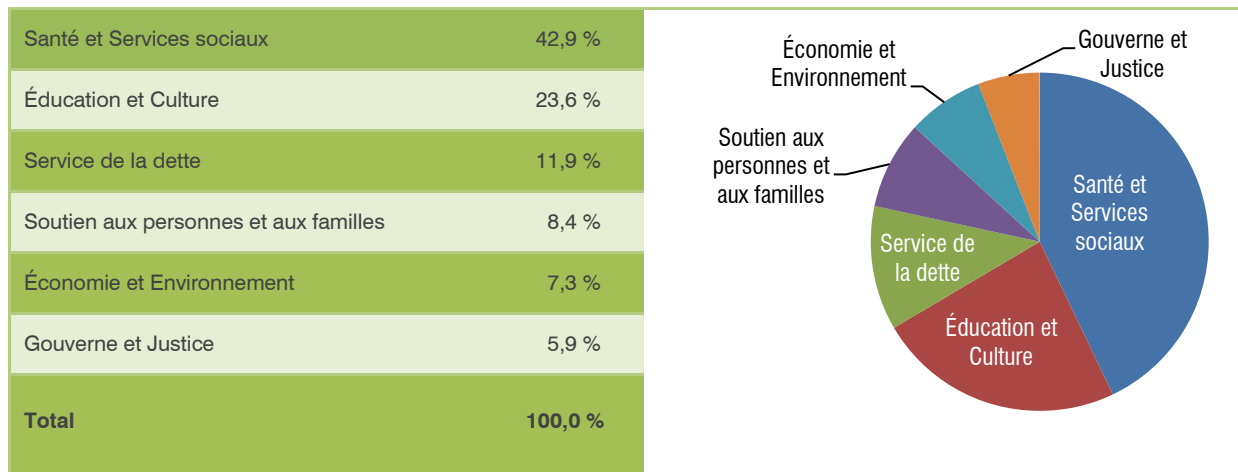
La tendance générale est à une lente diminution des programmes et éléments de programmes dans l'architecture budgétaire du Québec. Cette réduction s'effectue toutefois sans plan d'ensemble ni paramètres prédéfinis encadrant toute l'opération comme le démontrent les disparités citées plus haut. La cohérence des programmes ne semble pas s'imposer à d'autres préoccupations. Le tout semble d'abord influencé par les avantages qu'un ministère trouve à une présentation particulière plutôt que par la recherche d'une lisibilité accrue et d'une interprétation plus aisée des données budgétaires par des tiers.



► Une disproportion des budgets

Les sommes affectées aux différents programmes et éléments de programmes varient considérablement. Cela ne constitue pas une surprise ni une lacune à proprement parler. Les priorités gouvernementales sont reflétées par l'importance des fonds qui y sont consacrés.

**Tableau 4 : Répartition par missions du budget et dépenses 2013-2014\***



\* Excluant les crédits périmés escomptés et les économies à réaliser par les entités consolidées subventionnées.

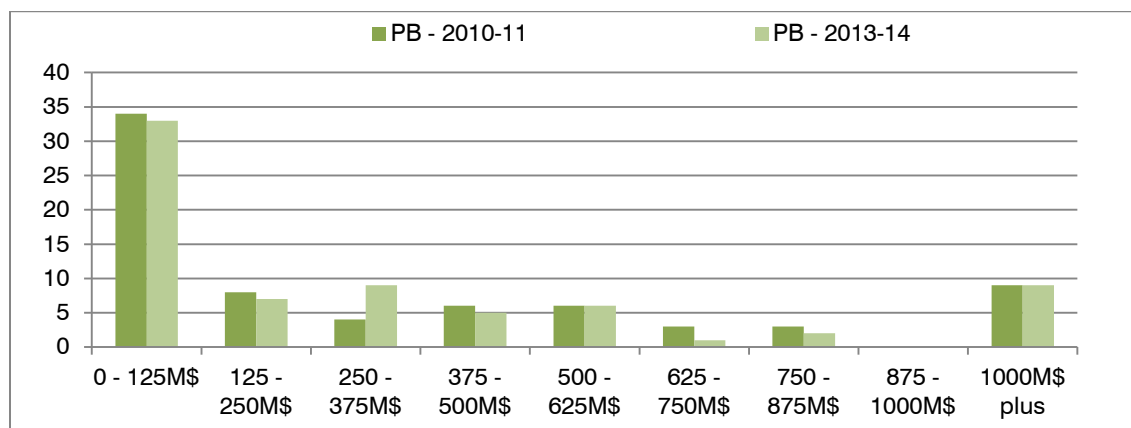
Dans un budget de plus de 72 milliards de dollars en 2013-2014<sup>10</sup>, la part du lion va à la Santé et à l'Éducation qui en accaparent les deux tiers comme le tableau précédent l'indique. Il y a donc une disproportion entre les missions gouvernementales et, par conséquent, une disproportion entre les portefeuilles. Le même déséquilibre existe aussi entre les programmes dont on a vu que le nombre variait de 1 à 8 par ministère avec une moyenne de 3. Plus l'enveloppe budgétaire est importante, plus le montant moyen des crédits rattachés à chaque programme sera élevé. Certains programmes auront des crédits supérieurs à ceux de ministères, voire de plusieurs ministères.

Le graphique suivant fait la comparaison des budgets de programme (PB) par tranche de 125 millions de dollars. C'est aux extrémités que sont concentrés les plus grands nombres, en 1998-1999 comme en 2013-2014. Près de la moitié des programmes se trouvent dans la catégorie de moins de 125 millions de dollars, alors que moins d'une dizaine de programmes disposent de budgets dépassant le milliard de dollars. En fait, chaque année, ces derniers concentrent plus de fonds publics que tous les autres réunis.

<sup>10</sup> Avant consolidation des organismes et des réseaux.

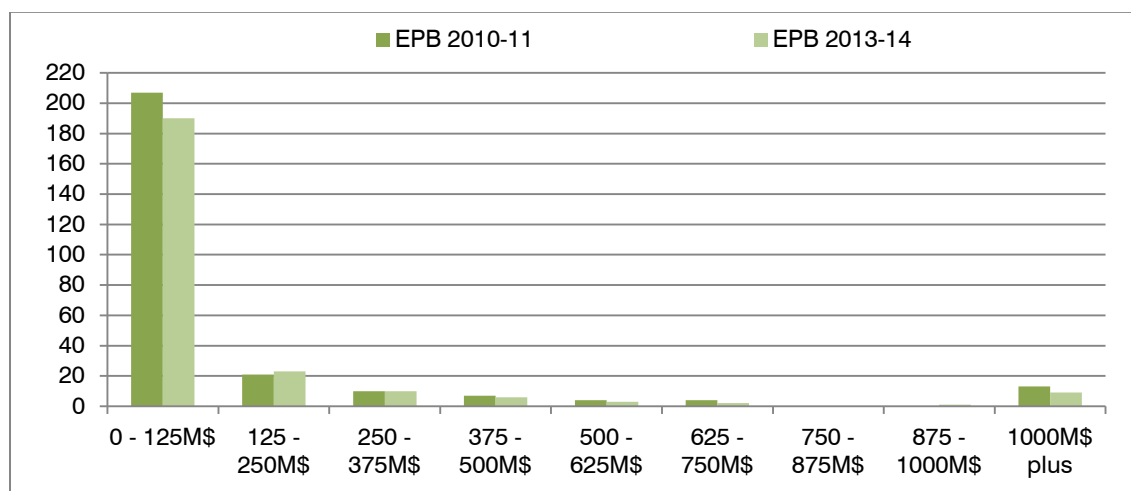


**Figure 4 : Comparaison des budgets de programmes pour les années 2010-2011 et 2013-2014**



Au fil du temps, on observe également de grandes disparités entre les éléments de programmes budgétaires (EPB) ainsi que le montre le graphique ci-après. Un peu plus de 250 EPB se partagent environ 20 G\$, alors que les 13 plus importants totalisent près de 52 G\$, d'où les importantes distorsions entre la moyenne (268 M\$ par EPB) et la médiane (25 M\$ par EPB). D'autre part, les deux tiers des EPB de moins de 125 M\$ ont une enveloppe budgétaire de moins de 25 M\$, ce qui met en lumière, dans cette catégorie aussi, la cohabitation d'une multitude de petites interventions avec d'autres beaucoup plus importantes.

**Figure 5 : Comparaison des budgets des éléments de programmes (EPB) pour les années 2010-2011 et 2013-2014**



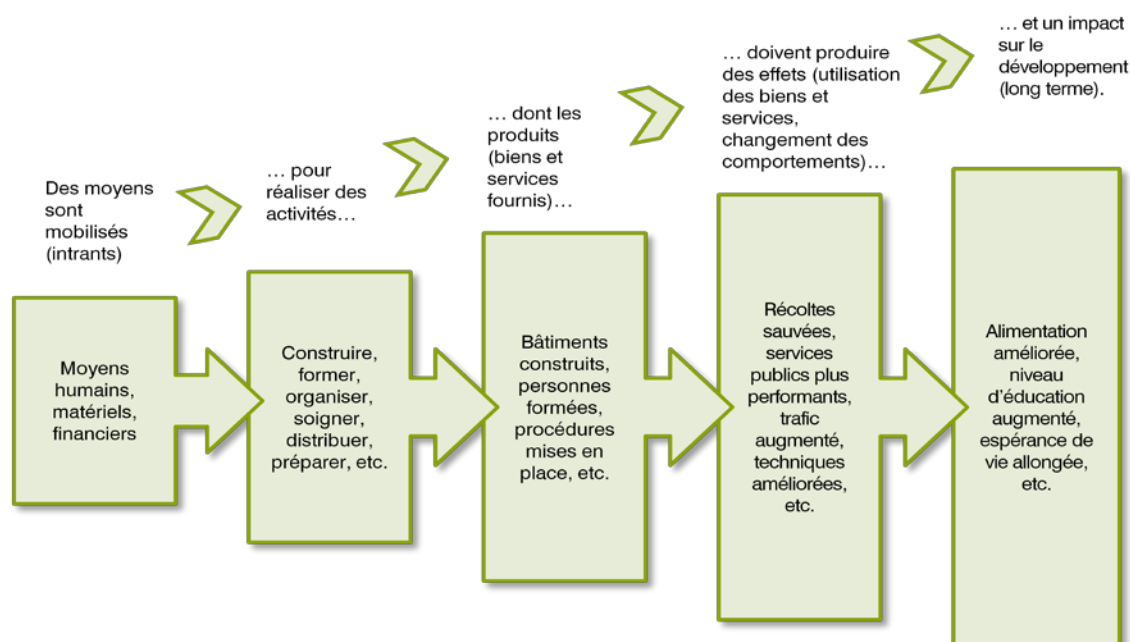
Ce déséquilibre constaté conduit lui aussi à une difficulté accrue pour les parlementaires d'apprécier correctement les priorités gouvernementales. Quelle importance donner à tel programme ou tel élément de programme dans les discussions menant à l'autorisation des crédits lorsque leur présentation ne permet pas un ordonnancement en fonction des sommes engagées? Il serait raisonnable de s'attendre à ce que les parlementaires accordent plus de temps et d'attention aux dépenses les plus élevées mais l'architecture actuelle n'y invite pas. Bien sûr, dans les deux cents heures consacrées à l'étude des budgets en commission parlementaire, plus de temps sera consacré à la Santé et à l'Éducation qu'au Travail ou à la Sécurité publique mais, de manière générale, on peut dire que si plus d'attention est donnée aux

dépenses les plus importantes ce n'est pas parce que la présentation des données budgétaires y mène directement. Il faudrait que les programmes et les éléments soient fractionnés de façon à montrer plus clairement ce qu'ils regroupent.

## LA DESTINATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La classification programmatique des dépenses entraîne normalement un changement d'accent dans la préparation et la présentation d'un budget. La focalisation n'est plus sur les intrants ou les ressources, mais sur ce que l'on cherche à faire avec celles-ci, non seulement en matière d'extrants ou de produits directs, mais aussi par rapport aux résultats ultimes des interventions ainsi regroupées (les effets et les impacts). À un programme est associé une présentation hiérarchisée des objectifs poursuivis, qu'ils soient opérationnels ou stratégiques, suivant un enchaînement logique des résultats à atteindre.

Figure 6 : La chaîne des résultats



Cet aspect des programmes a été perdu de vue pendant 25 ans soit jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'administration publique (L.Q., 2000, c. 8). Non seulement a-t-on négligé de maintenir une cohérence interne optimale aux programmes budgétaires (en s'assurant d'y regrouper des interventions compatibles), mais on s'est de moins en moins intéressé à y rattacher explicitement des objectifs à atteindre. Cette situation a changé avec la Loi sur l'administration publique qui instaure un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats. Ce cadre de gestion met l'accent sur la performance des ministères et organismes dans l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs.

On pourrait donc s'attendre à ce que les budgets présentés à l'Assemblée nationale reflètent cette disposition et qu'il soit possible de voir à quelles fins sont votés les crédits et quels résultats sont recherchés. Il n'en est pourtant rien. Les divers documents pouvant soutenir une budgétisation axée sur les résultats font peu de lien avec la structure des programmes et éléments de programmes budgétaires, de sorte qu'il est difficile de voir en quoi les allocations budgétaires qui sont faites permettent d'améliorer la performance. Cette déconnexion des planifications stratégique et budgétaire rend le travail des parle-

mentaires (qui cherchent à comprendre la valeur ajoutée des crédits qu'ils votent) particulièrement ardu.

La Loi sur l'administration publique prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale d'un ensemble intégré de documents, soit le Plan stratégique, le Plan annuel de gestion des dépenses et le Rapport annuel de gestion, le tout dans une perspective de reddition de comptes auprès des parlementaires et dans le but de faciliter leur rôle de surveillance de l'Administration.

## Le plan stratégique

Le plan stratégique est le fruit d'une réflexion visant à positionner une organisation pour qu'elle soit en mesure de relever les défis qui la confrontent. Ce questionnement large (comme on peut le voir ci-après) mène à cerner les stratégies et les objectifs concrets à poursuivre pour y arriver tout en s'assurant que l'information de suivi pertinente soit disponible.

Figure 7 : Le questionnement stratégique



C'est la Loi sur l'administration publique qui prescrit aux ministères et organismes qui y sont assujettis les sections et les éléments obligatoires de leur plan stratégique. L'article 9 de cette loi précise qu'il doit comporter les éléments suivants :

- Une description du contexte dans lequel évolue le ministère ou l'organisme;
- Les principaux enjeux auxquels l'organisation fait face;
- Les orientations stratégiques;
- Les objectifs et les axes d'intervention retenus;
- Les résultats visés au terme de la période couverte par le plan;
- Les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats.

Les orientations se déclinent par axes d'intervention et chaque axe peut comporter un ou plusieurs objectifs. Les objectifs indiquent les changements précis et mesurables que l'activité de l'organisation est censée produire. Les objectifs expriment une finalité et doivent, idéalement, contenir les éléments suivants<sup>11</sup> :

- Le changement précis souhaité;
- La date à laquelle le changement est censé se produire;
- La mesure du changement en nombre et en pourcentage;
- Le groupe cible.

Mesures quantitatives ou qualitatives permettant de constater l'évolution d'un fait observable que l'on vise à modifier en vertu d'un objectif formulé en termes de finalité, ces indicateurs sont une composante essentielle de la gestion axée sur les résultats. Ils permettent la mesure et le suivi de la performance qui sont nécessaires à la reddition de comptes. À cet égard, la Commission de l'administration publique<sup>12</sup> a précisé ses attentes quant aux liens à établir entre objectifs et indicateurs<sup>13</sup> :

- Choisir des indicateurs d'effet et non pas des indicateurs d'activité ou de production;
- Lier aux objectifs des cibles quantifiables et préétablies;
- Lier aux objectifs retenus des indicateurs stables permettant de suivre la performance de l'organisation;
- Lier aux objectifs des indicateurs d'impact et de progression dans l'atteinte des cibles;
- Lier aux objectifs retenus des indicateurs d'efficience (dont le coût de revient) qui rattachent les ressources utilisées aux résultats obtenus et qui démontrent l'effet des ressources additionnelles sur les résultats obtenus;
- Privilégier l'utilisation d'indicateurs permettant la comparaison avec d'autres organisations.

Les ministères et organismes québécois sont actuellement dans la quatrième génération des plans stratégiques, couvrant en général la période 2012-2015. Force est cependant de constater que les attentes des parlementaires restent encore largement ignorées. Ainsi, comme le montre le graphique<sup>14</sup> ci-dessous, près de 60 % des indicateurs présentés touchent aux intrants et aux activités, et pour ceux portant sur les résultats, les deux tiers concernent les résultats opérationnels (extrants) et seulement un tiers a trait aux résultats stratégiques (effets/impacts). À quoi vont servir les ressources octroyées? On le sait peu. Le partage des ressources en diverses catégories et leur affectation à l'organisation de diverses activités sont connus, mais ce qu'elles produisent l'est beaucoup moins. De quelle somme a-t-on besoin pour maintenir les activités existantes? Telle semble être la question la plus importante. L'accent continue d'être sur les ressources et les processus comme dans la budgétisation traditionnelle. Que va-t-on produire? Que va-t-on produire de plus? Pour quels effets ou impacts? Personne n'est en mesure de le savoir, les organisations, ministères et organismes, prenant peu la peine de l'établir.

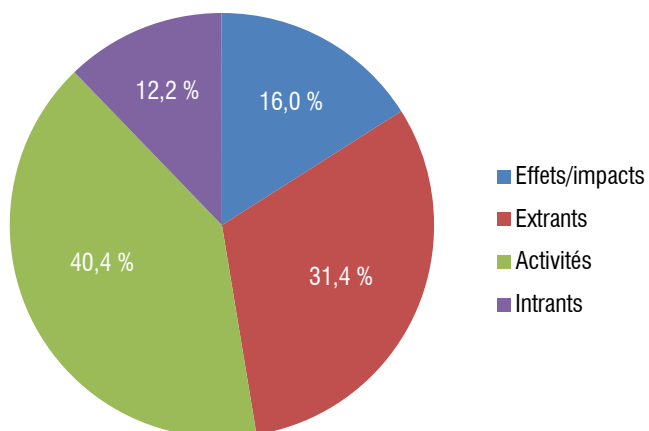
<sup>11</sup> Ministère du Conseil exécutif – Secrétariat aux priorités et projets stratégiques, *La planification stratégique au gouvernement du Québec : théorie et pratique*, p. 35.

<sup>12</sup> Cette commission de l'Assemblée nationale est particulièrement concernée par les différents rapports sur l'application de la Loi sur l'administration publique et l'audition des sous-ministres pour qu'ils rendent compte de leur gestion.

<sup>13</sup> Notamment dans le vingtième (2008) et le vingt-troisième (2011) rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

<sup>14</sup> Rapport 2011-2012 du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique, p. 31.

Figure 8 : Proportion des types d'indicateurs présents dans les plans stratégiques en vigueur au 31 mars 2012



Il n'est pas évident non plus pour des parlementaires très occupés de s'y retrouver. Les plans stratégiques sont déposés à l'Assemblée nationale un par un, à différents moments, à charge pour les députés de se les approprier et d'en prendre connaissance, de voir ce qui a changé par rapport aux précédents et d'en tirer les conséquences par rapport à leur rôle de surveillance de l'Administration publique. D'autant plus que les réponses aux intentions formulées dans les plans stratégiques se trouvent dans d'autres documents, les rapports annuels de gestion.

#### ▾ Le rapport annuel de gestion

C'est dans le rapport annuel de gestion que les ministères et organismes doivent rendre compte du cheminement vers l'atteinte des objectifs préétablis. Si des renseignements sur le rapport entre les résultats obtenus et les sommes dépensées existent, c'est donc normalement dans ce document que l'on devrait les trouver. Pourtant, ils n'y sont pas. Et cela n'est pas étonnant puisqu'ils ne sont pas demandés<sup>15</sup>. Certes, les ministères et organismes sont incités à faire état de l'efficacité de leurs interventions (le rapport objectifs-résultats) comme le tableau qui suit l'indique,<sup>16</sup> mais pour ce qui est de l'efficience (rapport résultats-dépenses), les exigences sont bien moindres.

<sup>15</sup> Secrétariat du Conseil du trésor, *Document de soutien à la production du rapport annuel de gestion 2012-2013*.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 6.

**Tableau 5 : Exemple de tableau sommaire des résultats suggéré par le Secrétariat du Conseil du trésor**

Objectif	Indicateur	Cible prévue au Plan stratégique	Résultats 2012-2013	Résultats 2011-2012	Résultats 2010-2011	Page
Objectif 1	Indicateur 1					
	Indicateur 2					
	Indicateur 3					
Objectif 2	Indicateur 1					
	Indicateur 2					
	Indicateur 3					
Objectif 3	Indicateur 1					
	Indicateur 2					
	Indicateur 3					

**DÉPENSES ET ÉVOLUTIONS PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS OU PAR ORIENTATIONS STRATÉGIQUES**

Secteur d'activité ou orientation	Budget de dépenses 2012-2013 (000 \$)	Dépenses réelles ou probables 2012-2013 (000 \$)	Dépenses réelles 2011-2012 (000 \$)	Écart <sup>11</sup> (000 \$)	Variation <sup>12</sup> (%)

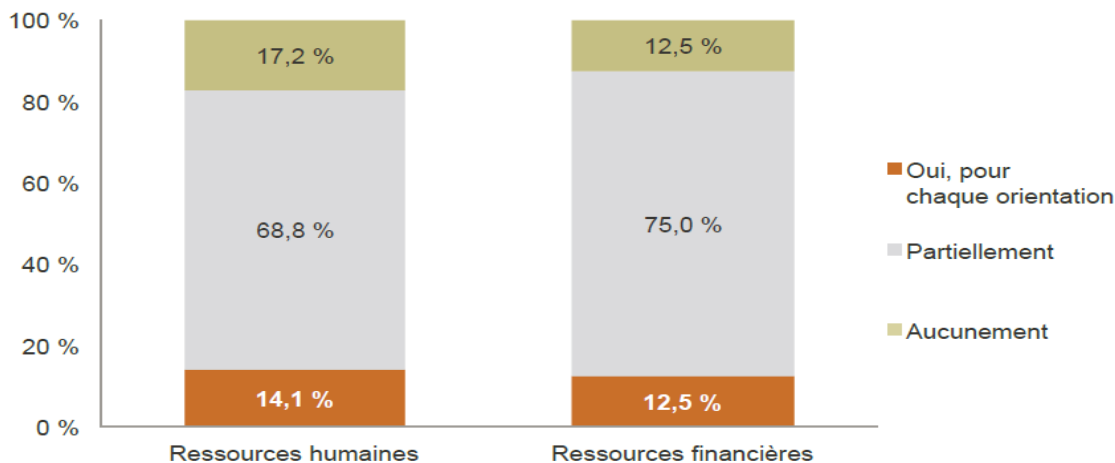
En fait, le lien entre les résultats obtenus et les sommes dépensées ne semble pas faire partie de la reddition de comptes ainsi qu'on peut le voir dans le tableau précédent. Tout au plus demande-t-on d'indiquer les dépenses par secteur d'activité ou orientation stratégique<sup>17</sup>. Est-ce que cela est fait systématiquement? Non.

Très peu d'organisations gouvernementales sont en mesure d'établir précisément la nature et la quantité de ressources associées à leurs orientations stratégiques<sup>18</sup>. Moins de 15 % y parviennent totalement; les autres ne fournissent que des indications partielles, voire aucune information. Cette situation n'est pas en soi surprenante puisque les contours budgétaires ne sont pas établis sur cette base mais sur celle des programmes. Comme les orientations chevauchent plusieurs programmes ou regroupent des éléments de programmes différents, il faut s'adonner à un exercice fastidieux de recombinaison budgétaire pour y arriver, souvent avec des résultats assez approximatifs.

<sup>17</sup> Secrétariat du Conseil du trésor, *Document de soutien à la production du rapport annuel de gestion 2012-2013*, p. 13.

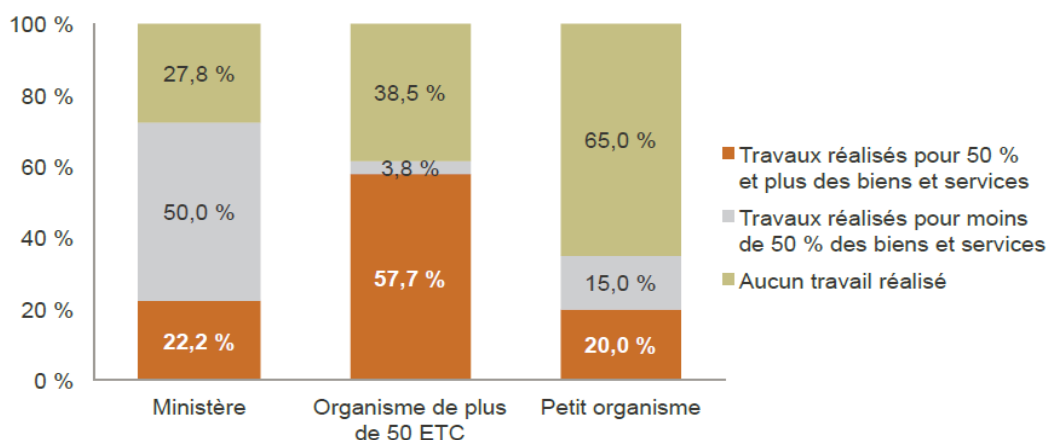
<sup>18</sup> Rapport 2011-2012 du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique, p. 39.

**Figure 9 : Proportion des organisations qui étaient en mesure de préciser au moins partiellement ou pour chaque orientation les ressources affectées aux orientations de leur plan stratégique**



À un niveau plus micro, la gestion axée sur les résultats implique aussi, pour gérer efficacement, que l'on sache quel est exactement le coût des biens et services publics produits. Or, à ce niveau aussi, les ministères et organismes gouvernementaux peinent à établir correctement l'ensemble des coûts associés à la production des services qu'ils donnent et à les rapporter par unité produite. Les systèmes d'information sur les ressources, encore largement compartimentés, ne permettent pas facilement d'y arriver. Si une amélioration peut être constatée avec les années, elle est toutefois limitée comme le montre le tableau suivant<sup>19</sup>.

**Figure 10 : Proportion des travaux ayant été menés afin d'établir le coût des biens et services par type d'organisation**



<sup>19</sup> Rapport 2011-2012 du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique, p. 64.

Par ailleurs, les organisations ayant mené des travaux en ce sens ont spécifié qu'elles utilisent les renseignements sur ces coûts principalement à des fins de gestion interne à l'usage de la haute direction et des gestionnaires et non pour diffusion externe par le biais du rapport annuel ou autrement. Il est paradoxal que les rapports annuels comprennent par ailleurs une foule d'informations détaillées sur divers aspects secondaires de la gestion publique et qu'on y trouve si peu d'informations probantes permettant de faire un lien entre la planification stratégique, le budget et les opérations.

## ▀ Le plan annuel de gestion des dépenses

Le plan annuel de gestion des dépenses de chaque portefeuille (volume III ou IV du budget dépenses selon les années) est présenté comme suit :

- Une première section introduit la mission ou la raison d'être du ministère et des organismes composant un portefeuille. Cette section permet de faire ressortir la nature de l'organisation, sa clientèle, ses domaines d'activité et sa finalité;
- Une deuxième section présente les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés;
- Une dernière section explique l'évolution du budget de dépenses par programmes et les principales variations.

La première section cherche à faire un lien avec le niveau supérieur de la planification stratégique en présentant mission, enjeux et finalités générales du portefeuille. C'est une sorte de rappel ou d'introduction aux mandats principaux de l'organisation.

Ce pourrait être dans la deuxième section que le lien entre les choix budgétaires effectués et les orientations et objectifs poursuivis sont présentés mais il n'en est rien. Comme indiqué plus haut, rares sont les ministères en mesure de situer la portée budgétaire de leurs orientations stratégiques. Elles sont simplement énoncées et accompagnées des actions ou activités sur lesquelles l'accent portera au cours de la prochaine année. On ne mentionne pas en quoi elles contribueront aux objectifs poursuivis ni quelles améliorations elles généreront. L'accent porte sur les processus en cours sans qu'on soit capable de voir ce qui en est attendu concrètement. Quant à savoir quelles actions sont prioritaires et quelles sommes d'argent y seront consacrées, aucune information n'est fournie. Cette section ne fait en somme qu'énumérer quelques-unes des activités pouvant s'inscrire dans le cadre des orientations retenues. On n'y trouve aucune liaison explicite entre la planification stratégique et la planification budgétaire.

Quant à la dernière section, elle ne traite que des programmes budgétaires en expliquant les variations d'une année sur l'autre et en les situant par rapport à la dépense probable et à la dépense budgétée. Avec les programmes, on entre dans l'univers budgétaire proprement dit. Tout y est précis et justifié. Et cela tend à rendre encore plus manifeste l'écart entre les intentions et l'allocation des ressources, la déconnexion entre la stratégie et le budget. Dans le plan annuel de gestion des dépenses, on voit effectivement se côtoyer l'une et l'autre sans interpénétration. Les deux systèmes d'informations ne se touchent pas. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que les deux exercices de planification se fassent sur la même base, le programme budgétaire.



## CONCLUSION

La mise en œuvre de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats requiert une architecture budgétaire adaptée. La structure des programmes budgétaires est le pilier principal de cet édifice. Elle doit à la fois montrer les objectifs particuliers rattachés aux allocations budgétaires et permettre une reddition de compte transparente. C'est l'ancrage concret de la GAR et de la BAR. D'autres administrations l'ont bien compris qui ont choisi d'articuler leur planification stratégique et budgétaire autour des programmes et de faire se côtoyer objectifs et budget. L'architecture des activités de programmes du Canada constitue un bel exemple de cet arrimage<sup>20</sup>.


Afin de poursuivre sur la voie de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats, le Québec doit revoir de manière prioritaire son architecture budgétaire. Sa structure de programmes est désuète, incohérente et sans objectifs. Il faut lui redonner pertinence, cohésion et vision. Un chantier doit commencer sans tarder.

Par ailleurs, à l'heure où les gouvernements s'activent à diminuer le fardeau administratif de ceux qui reçoivent des services publics en créant des guichets uniques, on continue de forcer les parlementaires québécois à faire eux-mêmes les conciliations entre les démarches stratégiques et budgétaires. Une meilleure intégration des deux par le biais des programmes budgétaires faciliterait la reddition de comptes et rendrait l'ensemble du processus plus transparent. Le gouvernement doit définir clairement à quoi vont servir les deniers publics et ce qu'ils vont permettre d'accomplir.

## BIBLIOGRAPHIE

- Cliche, P. (2012). « La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en est le Québec? », dans *Les Cahiers de L'Observatoire*, n° 1, [http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/16/Presentation\\_des\\_publications.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/16/Presentation_des_publications.enap) (page consultée en janvier 2014).
- Ministère du Conseil exécutif – Secrétariat aux priorités et projets stratégiques (2008). *La planification stratégique au gouvernement du Québec : théorie et pratique*, <http://www.mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/documentation/ressources.html> (page consultée en janvier 2014).
- Organisation des Nations Unies, *Report A/53/500 du 15 octobre 1998*, [http://www.un.org/ga/acabq/subject\\_results.asp?desc=CCI-Review%20of%20the%20efficiency%20of%20the%20administrative%20and%20financial%20functioning%20of%20the%20United%20Nations](http://www.un.org/ga/acabq/subject_results.asp?desc=CCI-Review%20of%20the%20efficiency%20of%20the%20administrative%20and%20financial%20functioning%20of%20the%20United%20Nations) (page consultée en janvier 2014).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide\\_gest-axee-resultat\\_02.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_gest-axee-resultat_02.pdf) (page consultée en janvier 2014).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2010). *Budget de dépenses 2010-2011, vol. 2, Les crédits des ministères et organismes*, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/budget-de-depenses/archives/budget-de-depenses-2010-2011/> (page consultée en janvier 2014).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2013). *Rapport 2011-2012 du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique*, [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport\\_president\\_1112.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport_president_1112.pdf) (page consultée en janvier 2014).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2013). *Document de soutien à la production du Rapport annuel de gestion 2012-2013*, [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/secretariat/soutien\\_rag.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/secretariat/soutien_rag.pdf) (page consultée en janvier 2014).
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2010). *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, Gouvernement du Canada, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218&section=text> (page consultée en janvier 2014).

<sup>20</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, Gouvernement du Canada, accessible sur internet.



Les Cahiers de L'Observatoire ont été créés pour permettre la diffusion de travaux des chercheurs associés à L'Observatoire de l'administration publique.

Dans le cadre de leurs activités de recherche, ces chercheurs sont amenés à élaborer différents documents dont la forme, l'objet ou la finalité varient. Il peut s'agir de rapports de recherche, de conférences, d'études réalisées sur une base contractuelle, de chapitres de thèses ou de livres à venir, comme d'articles scientifiques en développement. Ces documents peuvent présenter un intérêt manifeste pour la communauté des chercheurs et des praticiens de l'administration publique.

L'axe principal de ces travaux est l'analyse comparée, préoccupation primordiale de L'Observatoire de l'administration publique.

## INFORMATION

Eve Cloutier

418 641-3000, poste 6574  
eve.cloutier@enap.ca

L'Observatoire de  
l'administration publique  
**ENAP**

555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5  
Canada

[www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)