

# Constats et suggestions fondés sur les échanges avec des sous-ministres et présidents d'organismes concernant (1) la Loi québécoise sur l'administration publique (LAP) et (2) le fonctionnement de la Commission de l'administration publique (CAP)

*Par Daniel Maltais*

*Professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP)*

*28 novembre 2014*

## AVANT-PROPOS :

L'étude sur laquelle se fonde ce rapport est le fruit d'une initiative personnelle et non d'un mandat confié par l'Assemblée nationale du Québec, par le gouvernement du Québec ou par une organisation publique ou privée particulière. Cependant, comme l'étude privilégie les points de vue d'administrateurs d'État, elle n'aurait pas été possible sans l'aval de certaines personnes en autorité lorsqu'elle a été amorcée en 2013, dont le Secrétaire général du gouvernement, le Secrétaire du Conseil du trésor et le Président de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale. Nous les remercions sincèrement ainsi que tous ceux et toutes celles qui ont accepté d'échanger avec nous sur les sujets que nous abordons. Enfin, nous tenons à souligner que cette étude a été menée en espérant qu'elle contribuera à l'amélioration de certaines pratiques en lien avec la Loi sur l'administration publique et le contrôle de l'administration exercé par nos parlementaires. Ceux ou celles qui y trouveraient plutôt des motifs pour identifier des « coupables » trahiraient cet espoir.

### 1. Le contexte de l'étude

À l'automne 2013 démarre une étude initiée par Marc Lacroix, administrateur d'État détaché provisoirement auprès de l'École nationale d'administration publique (ENAP)<sup>1</sup> et Daniel Maltais, professeur de l'ENAP. Le principal objectif est de recueillir l'appréciation que font des sous-ministres et des présidents d'organismes québécois (1) de la Loi sur l'administration publique (LAP) et (2) du fonctionnement de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale (CAP).

La LAP adoptée en mai 2000 et dont l'application tombe sous la responsabilité du Conseil du trésor:

« (...) affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence.

Elle reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale. » (2000, c. 8, a. 1.)<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> M. Marc Lacroix préside, depuis le 18 août 2014, la Commission de la fonction publique. L'auteur du rapport tient à le remercier très sincèrement pour sa contribution inestimable au déroulement de l'étude.

<sup>2</sup> L'auteur est responsable du soulignement de certains passages de cet extrait de la loi et de certains passages du rapport.

En outre, la Loi oblige les ministères et organismes (M/O)<sup>3</sup> à produire des plans stratégiques pluriannuels (PSP) (a. 8 à 11), des déclarations de services aux citoyens (DSC) (a. 6-7) et des rapports annuels de gestion (RAG) (a. 24 à 27).

Elle permet, de plus, la signature de conventions de performance et d'imputabilité (CPI) (a. 12 à 23) entre un ministre et le dirigeant d'une unité administrative de son ministère ou d'un organisme relevant de sa responsabilité (a. 12). Une CPI est un engagement volontaire qui établit, pour une unité administrative, des objectifs de performance accompagnés d'indicateurs, en contrepartie d'assouplissements administratifs. La CPI peut être accompagnée d'une entente de gestion conclue entre le ministre de qui relève l'unité conventionnée et le Conseil du Trésor. Cette entente définit un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui est spécifique à cette unité, les conditions qui s'y rattachent et l'encadrement administratif auquel elle est assujettie (a. 19). Elle permet à l'unité conventionnée d'obtenir des assouplissements additionnels applicables à son cadre de gestion des ressources afin de faciliter la réalisation de ses engagements prévus dans sa convention.

Pour assurer une plus grande transparence de l'Administration gouvernementale et une reddition de comptes de celle-ci vis-à-vis des élus, la loi stipule que la commission permanente compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois tous les quatre ans le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le président d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative (a. 29).

Quatorze ans après son adoption, la production d'un PSP et d'un RAG est une pratique généralisée dans les M/O. La plupart ont produit des DSC qui établissent les niveaux de service à respecter.<sup>4</sup> Quant aux CPI et aux ententes de gestion, quelques-unes ont été signées<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Au 31 mars 2013, ce sont 19 ministères et 47 organismes qui étaient assujettis à la LAP (Source : Rapport 2012-2014 du Président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale concernant l'application de la Loi sur l'administration publique, p. 3)

<sup>4</sup> 18 ministères et 35 organismes, soit 53 sur 64, offrant des services directs aux citoyens avait rendu publique une DSC au 31 mars 2012 (Source : Rapport du CT 2011-2012, p. 21). Le rapport du CT 2012-2014 indique que 81,1% des « organisations [avaient] suivi ou veillé au respect des engagements énoncés dans leur déclaration de services aux citoyens » en 2011-2012. Ce pourcentage grimpe à 84,9% au 31 mars 2014. (Source : Rapport du CT 2012-2014, p. 18)

<sup>5</sup> Au 31 mars 2012, dix conventions étaient en vigueur, dont six accompagnées d'une entente de gestion (Source : Rapport du CT 2011-2012, p. 41) alors qu'« Au 31 mars 2014, huit conventions étaient en vigueur, dont cinq étaient complétées par une entente de gestion. » (Source : Rapport du CT 2012-2014, p. 51).

La LAP a fait l'objet d'échanges, à quelques occasions, dans le but de voir si des modifications devaient être apportées à la loi ou à ses mécanismes d'application<sup>6</sup>. Après dix années d'application, une journée d'échanges et de réflexion s'est tenue le 25 novembre 2011<sup>7</sup>, organisée conjointement par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et la CAP. Il en est ressorti, selon le SCT, que « le cadre de gestion axé sur les résultats instauré par la Loi a eu des effets structurants sur les façons de faire des ministères et organismes, (...) que la Loi encadre correctement les pratiques de gestion de l'administration publique et que l'attention et les efforts devraient être tournés vers sa mise en œuvre »<sup>8</sup>.

Le Secrétariat du Conseil du trésor s'est engagé « à donner un nouvel élan au cadre de gestion issu de la Loi sur l'administration publique »<sup>9</sup>, notamment en réaffirmant « son leadership en matière de gestion axée sur les résultats, afin que cette dernière s'intègre davantage dans les façons de gérer au quotidien des ministères et organismes. Pour ce faire, il accentuera son utilisation des mécanismes en appui à la gestion axée sur les résultats. »<sup>10</sup> En outre, le Secrétariat produit un nouvel indice d'application de la gestion axée sur les résultats (GAR) devant faciliter l'appréciation des progrès et le repérage des pratiques qui devront faire l'objet d'efforts supplémentaires<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> À ce sujet, on peut consulter les auditions de Luc Meunier à titre de Secrétaire du CT, le 13 avril 2005 (v. 38, n. 21), le 25 janvier 2006 (v. 38, n. 31) et le 29 octobre 2003 (v. 38, n. 5) et celle de Diane Jean, le 26 septembre 2002, (v. 37, n. 19), à titre de Secrétaire du CT sur l'application de la Loi sur l'administration publique. On peut aussi consulter le bilan des dix ans d'application de la LAP publié dans le rapport 2010-2011 du Président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale. Par ailleurs, la LAP a fait l'objet de quelques modifications depuis son entrée en vigueur. Par exemple, la CAP doit entendre les SMs et les présidents d'organisme public, sur la base de leur rapport annuel, au moins une fois tous les quatre ans plutôt qu'à chaque année, tel qu'il était prévu avant 2009. En outre, de nouvelles obligations en matière de reddition de comptes des ressources informationnelles ont été ajoutées.

<sup>7</sup> Un document préparé en vue de la tenue de la rencontre a permis à 175 parlementaires, sous-ministres, dirigeants d'organismes publics et gestionnaires de discuter des dix ans d'application de la LAP et des perspectives d'avenir en matière de qualité de services, de GAR, de gestion des ressources et de reddition de comptes.

<sup>8</sup> Message du Secrétaire du Conseil du trésor dans le Rapport du CT 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.

<sup>9</sup> Message du Président du Conseil du trésor dans le Rapport du CT 2011-2012 précité.

<sup>10</sup> <http://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/loi-sur-ladministration-publique/historique/index.html>, consulté le 25 novembre 2014.

<sup>11</sup> Pour plus de détails sur cet indice, voir les Rapports 2011-2012 et 2012-2014 du Président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique.

Soucieux d'obtenir les points de vue des SMs et des présidents d'organismes, l'auteur de cette étude, dans le cadre d'entrevues individuelles avec une trentaine d'entre eux, a discuté de la Loi et de son application dans les M/O qu'ils ont dirigés. Des échanges ont aussi porté sur le rôle d'appui que joue le SCT auprès des M/O au regard de l'application de la loi. Enfin, les SMs et présidents d'organismes ont commenté leur(s) audition(s) devant la CAP au cours de la période débutant en septembre 2007 (38e législature, 1<sup>ère</sup> session (8 mai 2007 au 5 novembre 2008) et se terminant en novembre 2013 (40e législature, 1<sup>ère</sup> session (30 octobre 2012 au 5 mars 2014))<sup>12</sup>.

## 2. Synthèse des propos recueillis sur la Loi de l'administration publique (LAP)

- a. Il y a unanimité chez les répondants concernant la pertinence de la LAP. Cette loi a obligé les M/O à adopter un certain nombre de pratiques de gestion uniformes (plans stratégiques pluriannuels, déclarations de services aux citoyens et rapports annuels de gestion). Elle a en outre donné une impulsion à une gestion mettant l'accent sur la performance organisationnelle.
- b. Pour autant, l'adoption de ces pratiques ne signifie pas qu'une réelle culture de « gestion axée sur les résultats » opère au sein des M/O québécois. Le degré d'appropriation de ces pratiques est inégal et, dans les faits, seulement une poignée de M/O aurait véritablement réussi à instaurer une telle culture. Il s'agit, aux yeux de la plupart des personnes rencontrées, d'un mouvement qui est loin d'être achevé et qui mérite entretien et renforcement. À cet égard, l'adhésion du premier dirigeant et son engagement à intégrer les préceptes de la GAR dans la gestion courante revêtent une importance de premier plan.

---

<sup>12</sup> On aura compris que les administrateurs d'État et les présidents d'organismes rencontrés l'ont été parce qu'ils avaient été entendus par la CAP durant la période indiquée. De ce fait, on pourra contester le caractère représentatif du groupe de personnes retenues. Sur ce point, la grande variété des M/O gérés par ces personnes de même que leur grande expérience de la gestion publique compensent largement pour cette critique qu'on pourra exprimer. Par ailleurs, selon nos informations, rarement un aussi large "échantillon" de personnes ayant occupé ou occupant de telles fonctions ne s'est prononcé librement et expressément sur un tel sujet. Enfin, nous accueillons sans gêne le commentaire fait par certains selon lequel il s'agit d'opinions "subjectives". C'est évidemment le cas et il est fort possible que leurs points de vue sur la LAP ou la CAP divergent de ceux exprimés par d'autres catégories de cadres ou d'employés de la fonction publique québécoise. Enfin, le caractère nécessairement subjectif des propos recueillis poserait davantage problème si la grande majorité des commentaires recueillis ne s'étaient pas recoupés.

- c. Dans la plupart des M/O, les dispositions de la LAP constituent des devoirs à faire qui ont peu à voir avec la gestion réelle, cette dernière étant davantage axée sur la fourniture de réponses rapides aux urgences du moment et sur le maintien des programmes et services existants dans un contexte marqué par des incertitudes, voire une diminution sensible au chapitre des ressources humaines, informationnelles et financières.
- d. Les dirigeants rencontrés estiment que la LAP et plus précisément les outils de gestion (PSP, DSC, RAG, CPI) mis de l'avant par la LAP suscitent peu d'intérêt de la part des ministres. Dans la même veine, les efforts consentis et les progrès organisationnels accomplis en matière de GAR sont faiblement reconnus et valorisés, tant par les autorités politiques qu'administratives.
- e. La production de plans stratégiques est en soi une bonne chose selon les répondants, en ce sens qu'elle apporte une plus-value en termes de cohérence, de cohésion et d'intégration. Par ailleurs, ceux-ci sont d'avis que les plans stratégiques actuellement produits ne sont pas toujours aussi « stratégiques » que leur dénomination le laisse entendre. Ainsi, une première anomalie tient au fait que plusieurs sont beaucoup trop détaillés et répondent davantage au désir de refléter tous les points de vue exprimés lors de leur préparation plutôt qu'à l'importance de préciser les grandes cibles d'amélioration de la vie citoyenne que l'on cherchera à atteindre au cours des prochaines années, en accord avec la mission (définie dans la loi constitutive du M/O) et les priorités gouvernementales. Deuxième anomalie : les plans stratégiques pluriannuels font rarement l'objet de mise à jour en cours d'application ou d'ajustements lors d'un changement de ministre ou de gouvernement. Tout se passe comme si le plan, dit « stratégique », pouvait faire fi des nouveaux défis qui se présentent ou des nouvelles orientations souhaitées par un nouveau gouvernement ou un nouveau ministre. Certains exprimeront cette réalité en disant qu'il existe en fait deux plans : l'officiel qui est déposé à l'Assemblée nationale, et l'autre, celui qui compte vraiment, et qui est constitué des mandats prioritaires du gouvernement en place. D'autres évaluent que c'est dans le plan d'action organisationnel découlant du plan stratégique, dont les orientations et objectifs sont larges, que les priorités gouvernementales sont les mieux traduites. Pas surprenant que certains interlocuteurs aient signalé que, d'après leur expérience, certains politiciens considèrent les plans stratégiques pluriannuels des ministères, comme des « affaires de fonctionnaires ». D'autres enfin souligneront l'importance de travailler avec des plans suffisamment flexibles pour tenir compte d'environnements de plus en plus complexes, turbulents et incertains, ce qui ne serait pas le cas des plans actuels. Troisièmement, bon nombre considèrent que l'exercice de planification stratégique est devenu un « exercice bureaucratique », une réponse à une exigence de la LAP et à laquelle on ne peut se soustraire. Aussi, la démarche

d'élaboration au sein des M/O ne répond pas toujours aux « règles de l'art », notamment en ce qui concerne la consultation des parties prenantes<sup>13</sup>. L'existence d'un échange de vues formel avec le ministre responsable, en amont de la confection du plan, est davantage l'exception que la règle. En outre, un nombre restreint de répondants utilise le plan stratégique et le plan d'action organisationnel, lorsqu'il y en a un<sup>14</sup>, comme outils de gestion et de mobilisation du personnel de l'organisation. Enfin, si l'on se fie aux propos recueillis, rares sont les M/O qui ont pris soin d'arrimer leurs priorités stratégiques, les allocations budgétaires et les attentes signifiées à leurs gestionnaires.

- f. Les déclarations de services aux citoyens sont généralement perçues comme un instrument plus utile, en particulier par les M/O qui offrent des services directement à la population. Leur utilisation systématique et leur validation périodique, notamment à partir de comparaisons avec des normes comparables utilisées par d'autres organismes (étalonnage), ne seraient cependant pas systématiques. La périodicité de la mise à jour des DSC, adoptée pour la première fois entre 2000 et 2002, fluctue grandement d'une organisation à l'autre<sup>15</sup>. Enfin, les dirigeants rencontrés reconnaissent que les moyens de mobilisation du personnel déployés au regard de la DSC<sup>16</sup> de même que les efforts consentis pour connaître les attentes et mesurer la satisfaction des clientèles au regard de la qualité des services rendus<sup>17</sup> pourraient être plus importants qu'ils ne le sont actuellement.

---

<sup>13</sup> Moins de la moitié des M/O, soit 44,8%, auraient utilisé l'analyse des attentes des usagers dans le cadre de la démarche d'élaboration de la planification stratégique au cours de l'exercice 2011-2012. Ce pourcentage serait passé à 33,3% en 2012-2013 et à 32,8% durant l'exercice 2013-2014 (Source : Rapport du CT 2012-2014, p. 28).

<sup>14</sup> Selon le SCT, un plan d'action organisationnel est « l'élément permettant une mise en œuvre plus structurée du plan stratégique et des activités courantes de l'organisation. » (Source : Rapport du CT 2012-2014, p. 33)

<sup>15</sup> Au 31 mars 2012, 53% des M/O auraient procédé à une seule révision avec modification (37,7%) ou à aucune (15%) (Source : Rapport du CT 2011-2012, p. 23). L'information n'est ni reprise ni mise à jour dans le rapport 2012-2014 du CT.

<sup>16</sup> À titre d'exemples, au 31 mars 2012, les deux tiers des ministères et la même proportion d'organismes forment le personnel en service direct sur les approches de service à la clientèle comme l'accueil, l'écoute, etc.; un peu plus de 60% des ministères et près de 70% des organismes ont effectué des suivis (périodiques ou annuels) auprès des employés concernant les résultats de l'organisation quant au respect de ses engagements; 50% des ministères et 55% des organismes formulent des attentes relatives au respect des engagements de la DSC dans les attentes signifiées du personnel en service direct (Source : Rapport du CT 2011-2012, p. 26). Le rapport 2012-2014 du CT ne distingue plus les deux types d'organisations. (Source : Rapport du CT 2012-2014, p. 24)

<sup>17</sup> Toujours au 31 mars 2012, à titre de référence, 72% des organisations ont mené des activités pour connaître les attentes des citoyens ou de leurs clientèles intermédiaires, 80% pour connaître la satisfaction de la clientèle et 70% pour connaître la qualité des services rendus à celle-ci (Source : Rapport 2011-2012, p. 24).



- g. Les rapports annuels de gestion (RAGs) constituent le principal mécanisme de reddition de comptes des M/O. L'information qui y est contenue permet de jauger les progrès, l'efficacité et l'efficience dans l'atteinte des objectifs poursuivis. On y présente également les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans le plan stratégique et le plan annuel de gestion des dépenses, le cas échéant. Si l'accent mis sur la présentation de résultats est un acquis important découlant de l'adoption de la LAP, certains déplorent qu'au fil des ans, dans la foulée de plans stratégiques pluriannuels de plus en plus détaillés, on y trouve une multitude de résultats pas toujours en lien avec l'amélioration des services aux citoyens de même qu'une information qui ne couvre pas toutes les facettes de la performance (ex.: ressources informationnelles et humaines en particulier, efficience). En résultent des documents de plus en plus touffus, contenant des informations de valeur inégale et souvent difficiles à interpréter... par les non-initiés que sont la plupart des citoyens (le seul fait de publier ces rapports sur Internet ne suffit pas à les rendre véritablement accessibles). D'une seule voix, les dirigeants interrogés déplorent la lourdeur de l'exercice et font valoir qu'on sous-estime les coûts importants liés à la réalisation de cet exercice, particulièrement pour les organisations de petite taille. Allègement du processus, focus sur la pertinence et la précision de l'information relative aux résultats et convivialité accrue devraient être recherchés afin de recentrer la reddition de comptes sur l'essentiel et s'assurer que les coûts qui y sont associés ne dépassent les bénéfices attendus. Cela suppose, en contrepartie, que des moyens de diffusion alternatifs soient trouvés afin de rendre publics les renseignements exigés par des lois ou par le gouvernement et qui se retrouvent, pour l'heure, confinés aux RAGs. Enfin, plusieurs répondants estiment que des progrès restent à accomplir afin de mieux rendre compte de l'association entre les résultats atteints et les ressources utilisées, de la connaissance des coûts de revient des biens et services, de la comparaison de la performance actuelle à celle d'organisations similaires (étalonnage) ainsi qu'à l'évaluation de programme et à l'utilisation d'indicateurs de résultats (extrants et effets/impacts)<sup>18</sup>.

---

Le rapport 2012-2014 du CT indique une légère amélioration sur les deux premiers éléments et une augmentation notable (de 10%) sur le dernier (pages 19, 20 et 21).

<sup>18</sup> Ces propos sont confirmés par les données contenues au Rapport 2011-2012 du Président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale. Voir les pp. 31-38-57-64 et 65. Il est intéressant de noter que l'association entre les résultats atteints par les M/O et les ressources utilisées serait une pratique qu'on observerait davantage depuis 2012. Ainsi, alors que 31,7% des M/O avait adopté cette pratique en 2011-2012, c'était le cas de 38,3% en 2013-2014. (Rapport 2012-2014, p. 43) Le rapport 2012-2014 du CT signale également une augmentation significative de M/O ayant procédé à de l'étalonnage, passant de 45% en 2011-2012 à 80% en 2013-2014 (p. 47).



- h. Les conventions de performance et d'imputabilité (CPI) présentées, à l'origine, avec les ententes de gestion, comme des pivots de la LAP, font l'unanimité quant à leur échec malgré les assouplissements prévus dans la loi<sup>19</sup>. De fait, peu de conventions ont été convenues et celles qui l'ont été et qui ont été commentées par les SMs interviewés, ont été peu contributives, en termes de marges de manœuvre consenties à l'atteinte des résultats visés. La raison principale tiendrait à la dissonance entre la philosophie autonomiste à l'origine des CPI d'une part et les contraintes liées au contrôle des finances publiques et à l'orientation préconisée au regard des services partagés, d'autre part. Bien que cet outil demeure toujours valable pour rendre l'administration plus efficace, d'autant qu'il permet de tenir compte des particularités de certaines opérations gouvernementales, les administrateurs expriment du scepticisme quant à la réelle volonté du CT de promouvoir et d'étendre leur application dans le contexte actuel.
- i. Concernant le rôle de soutien exercé par le SCT auprès des M/O en matière de GAR, les dirigeants sont d'avis que la place occupée par cet organisme central et les moyens déployés à cette fin, au fil des ans, étaient plus modestes. Certains évoquent même une certaine forme de « désengagement » du SCT, la raison avancée étant la place déterminante occupée depuis plusieurs années par le suivi budgétaire, dans un contexte de redressement des finances publiques. En outre, en raison de la prédominance du rôle de contrôle du CT dans l'exercice de sa mission, les SMs et présidents d'organismes sont peu enclins à recourir à son offre de service pour parfaire certaines dimensions de leur pratique de la GAR. Bref, malgré l'engagement du CT « ... à réaffirmer son leadership en matière de gestion axée sur les résultats afin de soutenir et outiller les ministères et organismes à devenir plus performants »<sup>20</sup>, plusieurs SMs et présidents d'organismes semblent perplexes au sujet du rôle de soutien que joue et entend renforcer le CT à l'endroit des M/O au chapitre de l'application de la LAP et de la GAR, ce rôle de soutien étant perçu comme secondaire comparé au rôle premier de contrôle qu'exerce le SCT.
- j. L'application uniforme des règles imposées, quel que soit le dispositif en cause, à l'ensemble des entités assujetties, peu importe leur mission ou leur taille, a été évoquée à maintes reprises par les administrateurs avec qui nous avons échangé. Tous accueillent favorablement la perspective d'une modulation des exigences de la Loi en fonction de la taille et de la mission du M/O.

---

<sup>19</sup> Ces assouplissements sont le report de crédits, le crédit portant sur une période de plus d'un an, le transfert de crédits entre programmes d'un même portefeuille, l'obtention de crédits provenant du produit de la disposition d'un bien, le crédit au net, les services rendus entre ministères. Voir le rapport précité pour une description sommaire (p. 75).

<sup>20</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. 67.

En résumé, la LAP a constitué un facteur important dans l'implantation graduelle d'une culture de gestion axée sur les résultats. Des progrès indéniables ont été réalisés, particulièrement au chapitre de l'amélioration de la qualité de la prestation de services aux citoyens et dans la mise en place d'outils favorisant la GAR. Toutefois, si l'on se fie aux témoignages des administrateurs rencontrés, les dispositifs qu'on trouve dans la LAP n'ont apparemment pas suffi à assurer sa pleine intégration au processus décisionnel et budgétaire des organisations. En outre, on réussit difficilement à atteindre un cercle d'acteurs plus large que celui des gestionnaires et professionnels assignés à la réalisation des devoirs impartis par la LAP, sauf dans un nombre limité de M/O. Dans ces derniers cas, il semble que ce soit d'abord la conviction de l'équipe de direction et sa détermination à introduire toutes sortes de mesures conséquentes auprès de l'ensemble des personnels de l'organisation qui expliqueraient que certains M/O aient réussi à développer et à entretenir une telle culture, en phase avec l'exercice même de leur mission.

#### **4. Améliorer l'application de la LAP : quelques suggestions**

Dans la mesure où le gouvernement considère que la gestion axée sur les résultats constitue toujours un instrument important de la « modernisation » de sa fonction publique voire de son administration, il doit se réjouir d'avoir une loi, la LAP, qui de l'avis de la majorité des administrateurs interviewés, constitue un socle solide pour lui permettre de renforcer cette approche. Pour autant, il serait présomptueux d'avancer qu'une gestion véritablement axée sur les résultats opère au sein du gouvernement du Québec et qu'elle aurait réussi à supplanter une gestion jugée encore beaucoup trop bureaucratique par plusieurs. Nous suggérons que les modifications suivantes soient envisagées pour renforcer la réflexion stratégique (qui ne peut reposer qu'en partie sur la mécanique mise en place depuis plus de 10 ans), améliorer la mise en œuvre de la LAP et instaurer, dans les M/O où ce n'est pas déjà le cas, une véritable culture de gestion axée sur les résultats. Voici les principales :

##### **Des suggestions à l'endroit du ministère du conseil exécutif :**

- a. Le ministère du conseil exécutif (MCE), via son Secrétariat aux priorités stratégiques, doit jouer un rôle plus important et plus dynamique dans l'appariement des PSP et des priorités gouvernementales. Le MCE devrait notamment s'assurer que les M/O mettent régulièrement à jour leur plan stratégique et leur plan d'action organisationnel, reflétant ainsi de façon juste les priorités gouvernementales. Ces ajustements auraient été, au préalable, discutés avec les ministres et les SMs et présidents d'organismes. Lorsque ces modifications sont jugées substantielles, le plan stratégique devrait à nouveau être soumis au processus décisionnel gouvernemental.

- b. Un dispositif devrait être mis en place par le MCE afin de permettre aux SMs de partager entre eux, sur une base annuelle, les priorités stratégiques de leur ministère. Dans la foulée de cet exercice, les SMs devraient reprendre l'exercice avec l'ensemble des dirigeants des organismes du portefeuille ministériel<sup>21</sup>.
- c. L'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres et des présidents d'organismes devraient tenir compte des réalisations ayant permis des avancées significatives, au chapitre de la GAR, au sein de leur organisation.
- d. Le MCE, via son Secrétariat aux emplois supérieurs (SES), devrait intégrer dans son offre de services aux titulaires de ces emplois (ex. : séances d'accueil, séminaires de perfectionnement, etc.) des éléments de renforcement de la gestion axée sur les résultats. Le Secrétariat du Conseil du trésor pourrait être associé aux interventions du MCE à ce chapitre.

**Des suggestions à l'endroit du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT):**

- e. Le SCT devrait piloter la mise en place d'une plate-forme collaborative axée sur le partage des meilleures pratiques au sein des M/O en matière de gestion axée sur les résultats.
- f. Dans la foulée de ce qui précède et dans l'esprit d'une gestion véritablement axée sur les résultats reconnaissant qu'une plus grande autonomie administrative peut y concourir, le SCT devrait reconnaître les conventions de performance et d'imputabilité ainsi que les ententes de gestion comme un moyen à privilégier pour mettre en place la GAR et faire en sorte que, progressivement, elles couvrent un nombre de plus en plus grand d'unités administratives<sup>22</sup>.
- g. Des allègements devraient être apportés quant au contenu obligatoire du rapport annuel de gestion, et ce, dans le sens d'un recentrage sur l'information pertinente aux résultats, lesquels devraient être en lien avec la qualité des services aux citoyens.
- h. Des allègements devraient être consentis aux organismes de petite taille au regard des exigences liées à l'exercice de planification stratégique.

---

<sup>21</sup> Il faut espérer que les présidents d'organismes, dont plusieurs nous ont rappelé « relever du ministre » (et non du sous-ministre), ne verront pas dans cette suggestion autre chose qu'une mesure visant à renforcer leur compréhension et leur adhésion aux priorités gouvernementales.

<sup>22</sup> Comme nous l'avons signalé dans une note précédente, alors qu'au 31 mars 2012 dix conventions étaient en vigueur, il n'y en avait plus que huit en vigueur au 31 mars 2014.

## **Des suggestions à l'endroit de la Commission de l'administration publique:**

- i. La CAP devrait requérir du SCT un plan d'action triennal de déploiement et d'amélioration de la GAR sur ses aspects les plus exigeants (par exemple, la conception d'indicateurs signifiants, fiables, etc.) et en assurer périodiquement le suivi.
- j. La CAP devrait confier périodiquement au Vérificateur général (VGQ) des mandats de nature horizontale dans le champ de la GAR afin de jauger les pratiques en vigueur au regard de celles en cours dans d'autres administrations publiques.
- k. Une grille d'analyse devrait être développée afin de permettre à la CAP d'évaluer le niveau d'intégration de la GAR dans la gestion courante des M/O.

## **5. L'audition de SMs et de présidents d'un organisme public par la Commission de l'administration publique (CAP)**

D'entrée de jeu, toutes les personnes interviewées ont reconnu l'importance du contrôle parlementaire exercé à l'endroit de l'Administration et la plupart considèrent qu'une invitation de la part de la CAP constitue une occasion privilégiée de dialogue sur leur gestion avec des élus, dans une optique d'amélioration de la gestion des deniers et des services publics. Les administrateurs rencontrés ont en outre manifesté une excellente compréhension à l'égard du rôle exercé par la CAP dans le processus de reddition de comptes, au sein de l'appareil gouvernemental. Ils n'ont pas manqué, par ailleurs, de souligner l'important temps de préparation consenti par eux et par leurs équipes, en amont de l'audition publique.

Tous reconnaissent qu'il s'agit d'un exercice au cœur du processus démocratique et que celui-ci s'avère bénéfique, à la fois pour les administrateurs et les parlementaires. Les premiers parce qu'ils profitent de l'occasion pour bien expliquer les programmes qu'ils sont chargés d'administrer et pour mettre en évidence les efforts réalisés dans le but d'améliorer la performance de leur organisation. Les seconds, parce que les échanges avec les SMs et présidents d'organismes leur permettent de connaître plus en détail le fonctionnement des organisations et des programmes, et ce, sous l'angle des défis et contraintes de gestion plutôt que sous un angle strictement politique.

Le Règlement de l'Assemblée nationale (art. 117.6) stipule que la CAP exerce les fonctions suivantes : vérifier les engagements financiers de 25 000\$ ou plus des M/O; entendre, chaque année, le Vérificateur général (VGQ) sur son rapport annuel de gestion; entendre les SMs et les présidents d'organismes publics afin de discuter de leur gestion administrative lorsque celle-ci est signalée dans un rapport du VGQ ou du Protecteur du Citoyen; entendre ces mêmes acteurs afin de discuter de leur gestion administrative à partir d'une analyse des documents produits en vertu de la LAP; étudier le rapport annuel sur l'application de la LAP; étudier toute matière que lui confie l'Assemblée.

L'examen des auditions qui se sont tenues du 18 septembre 2007 au 13 novembre 2013 montre qu'une seule audition a porté sur les engagements financiers d'un ministère en particulier. La majorité des auditions, soit 34 des 49 auditions ont porté sur des anomalies de gestion relevées par le VGQ. Les RAGs ont donné lieu à onze auditions. Le tableau suivant présente ces chiffres et quelques données supplémentaires.

**Tableau :**  
**Compilation des auditions de la CAP**  
**du 18 septembre 2007 au 13 novembre 2013**

Période	Nombre d'auditions	Base de l'audition			
		Rapport du VGQ/CDD	Rapport annuel de gestion	Engagements financiers	Autres
2013	16	12	4	-	-
2012	3	1	2	-	-
2011	5	3	1	-	1
2010	6	5	1	-	-
2009	7	7	-	-	-
2008	8	5	1	-	2
2007	4	1	2	1	-
<b>Totaux</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

L'analyse détaillée des très nombreux engagements financiers<sup>23</sup> s'avère être une tâche considérable pour les députés-membres de la CAP et le personnel administratif qui lui est rattaché (outre le secrétaire de commission, cette dernière ne compterait que sur une recherchiste de la bibliothèque de l'Assemblée nationale). La CAP a optimisé ses pratiques de vérification des engagements financiers au cours des dernières années afin de consacrer une plus grande portion de son temps et de ses ressources à ses autres fonctions<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Le volume annuel des engagements financiers soumis à la vérification de la CAP est passé d'environ 12 000 en 1970 à 22 000 en 2002, pour atteindre un sommet en 2009-2010, soit 45 900. On en dénombre par ailleurs 31 000 en 2010-2011 et 19 000 en 2011-2012 (Source : La Commission de l'Administration Publique, *Guide des membres des commissions parlementaires, Direction des travaux parlementaires*, octobre 2012)

<sup>24</sup> Les députés-membres de la CAP ont accès aux engagements financiers sur support électronique par l'intermédiaire du SCT et procèdent à leur examen. Par la suite, lors d'une séance de travail, ces derniers

- **Les auditions réalisées avec des SMs et présidents d'un organisme public sur la base des rapports du VGQ ou du Protecteur du Citoyen**

La CAP peut entendre les SMs et les présidents d'un organisme public afin de discuter de leur gestion administrative lorsque celle-ci fait l'objet d'observations ou de recommandations dans un rapport du VGQ ou du Protecteur du Citoyen.

Les rapports périodiques que produit l'équipe du VGQ constituent la principale « matière première » à partir de laquelle la Commission exerce son contrôle parlementaire de l'Administration.

La mission du VGQ est de « favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics »<sup>25</sup>. Les travaux réalisés dans ce cadre couvrent la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources (en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience). Ce rappel est important du fait que les vérifications produites par le VGQ et qui alimentent une bonne partie des auditions de la CAP portent souvent sur des aspects qu'il est difficile de lier directement à la qualité des services aux citoyens dont il est question dans l'article premier de la LAP.

Une audition typique de la CAP comprend trois étapes. Dans le cadre d'une séance de travail préparatoire à l'audition publique et en vue d'assurer une préparation adéquate de ses membres, elle débute par une présentation des résultats de la vérification réalisée par le VGQ. Cette première étape dure environ deux heures, en fin d'avant-midi. Après le dîner, suit en second lieu l'audition publique de l'entité « vérifiée » : accueilli par le président de la Commission, le SM ou le président de l'organisme se présente ainsi que les personnes qui l'accompagnent. Il décrit ensuite l'organisme, indique que le M/O a accueilli favorablement les recommandations du VGQ et qu'un plan d'action, destiné à corriger les lacunes et assorti d'un échéancier, a déjà été mis en œuvre pour leur donner suite. Une période d'échanges se déroule ensuite sur la base des questions posées par les parlementaires, questions qui s'appuient, pour la plupart, sur la présentation faite plus tôt par le VGQ. Cette période d'échanges dure quelques heures. Enfin, il s'agit de la troisième étape, les membres de la Commission décident en séance de travail privée des recommandations qui figureront au projet de rapport qui leur sera soumis pour approbation dans les semaines qui suivent et qu'elle fera parvenir par la suite au premier dirigeant du ministère ou de l'organisme auditionné.

---

peuvent signaler les engagements pour lesquels ils souhaitent obtenir des précisions. Une demande écrite, demandant des renseignements supplémentaires et assortie d'un délai de réponse, est alors formulée aux M/O concernés. Si les réponses satisfont les membres, les engagements sont alors considérés comme vérifiés.

<sup>25</sup> Source : Site Internet du VGQ, section mission, consulté le 30 septembre 2014.

Ce mode de fonctionnement a fait l'objet de quelques commentaires des SMs et présidents d'organismes rencontrés. Premièrement, les SMs et présidents d'organismes interviewés reconnaissent que le caractère non partisan de la CAP<sup>26</sup> la distingue des autres commissions parlementaires sectorielles et que ce climat de coopération et cette attitude constructive doivent être maintenus pour exercer efficacement son mandat de contrôle parlementaire de l'Administration. Ceci étant dit, la lecture du verbatim des auditions montre que la « joute partisane » est occasionnellement une tentation à laquelle certains membres de la CAP résistent mal. Ce point de vue est partagé par les administrateurs directement concernés. À ce sujet, on doit souligner le rôle déterminant du président de la Commission qui doit rappeler l'importance du caractère non-partisan de la Commission et, le cas échéant, rappeler à l'ordre les membres de la CAP à qui cette importance échapperait occasionnellement<sup>27</sup>.

Deuxièmement, plusieurs ont signalé qu'ils n'avaient pas eu l'occasion de mettre en perspective le contexte dans lequel avait été faite la vérification du VGQ. La présentation de l'organisme en début d'audition par le SM ou le président d'organisme, limitée à une quinzaine de minutes, ne permet pas toujours d'être aussi explicite qu'il/elle le souhaiterait. Certains ont suggéré de pouvoir profiter, tout comme le VGQ, d'une rencontre privée avec les membres de la Commission, rencontre qui leur permettrait de partager certaines informations sensibles concernant les situations relevées par celui-ci<sup>28</sup>.

Troisièmement, nombre de nos interlocuteurs estiment que les parlementaires devraient pouvoir s'associer l'expertise de gestion d'un administrateur de haut niveau dans le domaine sous examen. Celui-ci serait en mesure de porter à l'attention des parlementaires des dimensions complémentaires à celles du VGQ, jugées par plusieurs comme trop souvent axées sur la conformité, et ainsi accroître qualitativement la préparation des membres de la Commission avant la tenue de l'audition publique<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Les membres de la CAP font porter leurs travaux essentiellement sur l'examen de la gestion plutôt que sur les choix politiques ou sur leur pertinence. Le président de la CAP veille à ce que le traitement des dossiers soit non partisan et que le consensus préside aux décisions et recommandations formulées. Depuis sa création, elles l'ont d'ailleurs été à l'unanimité.

<sup>27</sup> Ce commentaire vaut particulièrement pour les élus qui remplacent à l'occasion leurs collègues membres permanents de la CAP et qui ne semblent pas toujours sensibilisés au caractère non partisan de la CAP.

<sup>28</sup> Apparemment, rien n'interdit à un SM ou un président d'organisme invité par la CAP à une audition publique de demander à la Commission de pouvoir la rencontrer au préalable. Si tel est le cas, il s'agirait de communiquer cette possibilité lors de l'invitation transmise aux responsables d'organismes invités à être entendus publiquement.

<sup>29</sup> Bien que les élus consultés dans le cadre de cette étude se soient montrés peu réceptifs à cette idée, il n'en reste pas moins que plusieurs députés qui ont une connaissance limitée de la gestion dans le secteur public pourraient juger utiles d'échanger avec un gestionnaire public d'expérience sur un sujet qui sera abordé par la CAP, un SM ou un président d'organisme.



- **Les auditions de SMs et de présidents d'organismes publics réalisées sur la base des RAGS**

Les SMs et les présidents d'un organisme public peuvent être entendus, une fois tous les quatre ans, afin de discuter de leur gestion administrative (alinéa 3.1 de l'art.117.6 du Règlement de l'Assemblée nationale). Cette responsabilité est assurée par l'ensemble des commissions parlementaires<sup>30</sup> quoique la CAP joue un rôle prépondérant à cet égard.

Chaque audition est précédée d'une séance de travail préparatoire, sur la base de documents préparés par le Service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. Une séance de travail est prévue au terme de chaque audition afin de dégager les termes des conclusions et recommandations à formuler.

En audition publique, les discussions peuvent porter sur la Déclaration de services aux citoyens, sur les résultats atteints au regard des objectifs contenus dans le plan stratégique et dans le plan annuel de gestion des dépenses ainsi que sur toute autre matière touchant la gestion administrative.

Les données du tableau présenté plus tôt dans ce texte montrent que peu de M/O sont invités à venir répondre de leurs résultats de gestion sur la base de leur RAG<sup>31</sup>. Ce que reconnaissait d'ailleurs M. Yvon Marcoux, président de la Commission, dans ses remarques préliminaires lors de l'audition de Mme Raymonde St-Germain, Protectrice du citoyen, le 11 mars 2010, sur son rapport annuel.

« Dans le cadre de la Trente-neuvième Législature, l'examen d'un rapport annuel de gestion, c'est la première fois que la Commission le fait. Nous avons tenu des auditions avec des organismes, des ministères, suite à des rapports du Vérificateur général, dans le rôle de contrôle de la commission... C'est un travail qui a débuté en 2003, mais la dernière fois que la Commission de l'administration publique a entendu un organisme ou un ministère dans le cadre de son rapport annuel de gestion, je pense, c'était en janvier 2008... » (Assemblée nationale, Journal des débats, vol. 41, n<sup>o</sup>. 14, p. 1)

---

<sup>30</sup> Depuis le 14 septembre 2009, date d'entrée en vigueur de la réforme parlementaire.

<sup>31</sup> L'organisme le plus systématiquement entendu sur son RAG est le VGQ, un organisme qui n'offre aucun service direct au citoyen. Au cours de la 39<sup>e</sup> législature, seulement trois auditions ont été tenues sur des RAGs avec les organismes suivants: le Protecteur du citoyen (2010), Services Québec (2011) et le Secrétariat du Conseil du trésor (2012).

Pourtant, ce sont les RAGs, et non les rapports du VGQ, qui témoignent principalement de l'avancée des M/O au chapitre de la réalisation de leur plan stratégique pluriannuel, c'est-à-dire de leurs résultats, notamment ceux qui permettent d'apprécier dans quelle mesure les services offerts aux citoyens répondent aux besoins de ces derniers et s'améliorent.

Cette situation s'expliquerait essentiellement par l'insuffisance des ressources nécessaires à l'analyse des quelques 60 RAGs déposés par autant de M/O en septembre de chaque année<sup>32</sup>. Autre facteur explicatif : le calendrier des activités de la CAP ne prévoit pas suffisamment de temps pour entendre plus de M/O sur leur RAGs. Deux conséquences importantes découlent de cette situation.

Premièrement, en lien avec la LAP, le contrôle parlementaire exercé par la CAP porte accessoirement sur les résultats des M/O en lien avec la qualité des services aux citoyens, alors qu'il s'agit de l'ultime préoccupation annoncée par le législateur dans l'article premier de la LAP.

Deuxièmement, certains ministères responsables de services qui revêtent une importance considérable eu égard aux services publics offerts aux citoyens (santé et services sociaux, éducation, services de réinsertion en emploi et solidarité sociale) ne sont pas entendus pendant plusieurs années sur la base de leur RAG. À titre d'exemple, alors qu'il a été entendu 11 fois sur la base de recommandations du VGQ durant la période couverte par l'étude, dont deux fois sur des services offerts directement à des groupes de citoyens, le SM du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) n'a jamais été invité à discuter des résultats présentés dans son RAG. Le SM du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) a pour sa part été entendu à six occasions suite à des vérifications du VGQ de septembre 2007 à novembre 2013 alors que, durant ladite période, une seule audition de la CAP a porté sur un rapport annuel du ministère.

Bref, la lecture des auditions de dizaines d'organismes devant la CAP s'étalant sur environ six ans convainc que, si plusieurs lacunes administratives ont été relevées par le VGQ, elle renseigne très peu sur l'évolution des services aux citoyens et sur leur qualité, alors que c'est la préoccupation principale du législateur annoncée dans la LAP. Si tant est que la Commission désire améliorer son fonctionnement, elle devrait revoir son mode de fonctionnement pour pouvoir auditionner plus systématiquement et plus régulièrement, sur la base de leur RAG, les ministères responsables des principaux services offerts aux citoyens par des centaines de milliers d'employés de l'État, services qui grèvent, faut-il le rappeler, année après année, la plus grande partie du budget du Québec<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> La Commission effectue malgré tout, en séance de travail, l'examen d'environ 12 à 16 RAGs par année, et ce, en fonction d'analyses produites par le service de la recherche de l'Assemblée nationale en fonction d'une grille de critères prédéterminés. Les parlementaires formulent ensuite des observations à l'intention des M/O visés et décident lesquels ils souhaitent entendre au cours des prochains mois.

<sup>33</sup> Cet aspect a fait l'objet d'échanges avec la direction de la CAP, constitué de son président et de ses vice-présidents, lors de la présentation de la version provisoire de ce rapport, le 21 octobre 2014.

- **Améliorer les auditions des SMs et des présidents d'organismes publics et le fonctionnement de la CAP**

Dans la foulée des commentaires précités et conformément à la priorité accordée par la LAP à la qualité des services aux citoyens, ce pourquoi elle instaure un cadre de gestion axé sur les résultats, on ne sera pas surpris que les quelques suggestions suivantes, susceptibles d'améliorer le contrôle parlementaire exercé par la CAP à l'endroit de la gestion des ministères et organismes québécois, mettent l'accent sur l'audition plus systématique par la CAP des rapports annuels de gestion. Nous suggérons donc:

- a. Que la CAP planifie l'audition systématique, sur la base de leur RAG, de l'ensemble des M/O québécois sur une période de quatre ans<sup>34</sup> ;
- b. Que la CAP planifie l'audition systématique, sur la base de leur RAG, selon une fréquence biennale, des M/O que la taille, le budget et l'importance de leurs clientèles justifient;
- c. Que le Vérificateur général du Québec produise annuellement un rapport faisant une analyse approfondie, sur la base de critères convenus, des rapports annuels de gestion des M/O déposés à l'Assemblée nationale. Sur la base de ce rapport, les commissions parlementaires, dont la CAP, pourront mieux planifier leurs auditions des M/O en lien avec leur RAG.
- e. Que, dans le cas des organismes publics qui sont chapeautés par un conseil d'administration, le ou la président(e) du conseil soit formellement invité(e) à assister, voire à participer, aux échanges entre le premier dirigeant et les parlementaires.

---

<sup>34</sup> Il s'agit d'une proposition déjà formulée par Louis Bernard, ancien secrétaire général du Conseil exécutif qui suggérait, à l'automne 2010, que « la Commission de l'administration publique, en coordination avec les commissions sectorielles, établisse un calendrier s'étalant sur quatre ans, de la comparution de tous les ministères et organismes, et que ce calendrier soit rendu public. (...) Une telle planification ne serait pas immuable et pourrait, en cours de route, être ajustée selon la conjoncture. » Source: Louis Bernard, *La reddition de comptes des gestionnaires : un nouveau défi à relever*, Bulletin, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, no 39, 2, automne 2010.

## CONCLUSION

Une version préliminaire de ce rapport a été produite au début du mois d'octobre 2014. Cette version a fait l'objet d'une validation auprès des sous-ministres et présidents d'organismes interviewés et de consultations auprès d'un certain nombre de personnes qui, bien qu'elles n'aient pas participé à l'étude, ont accepté de commenter le rapport sur la base de leurs propres expériences à titre d'élus ou d'administrateurs publics.

Si la presque totalité des personnes consultées se sont dites en accord avec le contenu du rapport, plusieurs ont rappelé que les analyses portant sur la LAP ont été produites bien avant ce rapport sans qu'un suivi sérieux ait été assuré, d'où un certain scepticisme à l'égard de la suite qui sera accordée au présent rapport.

Nous avons eu l'occasion de prendre connaissance de ces rapports et convenons que notre étude n'est pas tout à fait originale du point de vue des constats et des suggestions qu'elle contient si ce n'est qu'elle s'appuie sur les opinions d'un groupe important d'administrateurs d'État. Encore une fois, la pertinence de la LAP et d'une gestion axée sur les résultats n'a aucunement été remise en question par tous ceux et celles que nous avons rencontrés, pas plus d'ailleurs que le contrôle de l'administration exercé par les parlementaires. Au chapitre de la LAP, ce ne sont pas des ajouts à la mécanique déjà lourde accompagnant sa mise en œuvre qu'il faut faire : de tels ajouts risquent de bureaucratiser davantage un appareil qu'une gestion axée sur les résultats cherche justement à recentrer sur le service au citoyen plutôt que sur la production indue de règles de toutes sortes. Ce que nous suggérons plutôt, c'est d'actualiser périodiquement les stratégies ministérielles au regard bien sûr des services offerts aux citoyens et citoyennes québécois mais aussi au regard des priorités gouvernementales de l'heure. En ce qui a trait au contrôle parlementaire, l'audition systématique des M/O sur la base de leur rapport annuel de gestion, qui fait état ou devrait faire état de leurs résultats en lien avec la qualité des services rendus aux citoyens, constituerait une amélioration importante d'un système de reddition de comptes axé sur les résultats.

Nous terminons avec le point de vue d'un administrateur chevronné qui soulignait que les raisons qui peuvent expliquer que la LAP n'ait pas produit tous les fruits attendus d'une véritable gestion axée sur les résultats ne sont pas qu'administratives. Des décisions politiques ont par le passé hypothéqué l'esprit même d'une telle gestion. Ainsi, quelques années après l'adoption de la LAP, le gouvernement de l'époque a mis en place la politique dite du « un sur deux » prévoyant qu'un seul départ à la retraite sur deux serait remplacé. Il s'agissait d'une mesure portant sur les « intrants » qui ne tenait pas compte de son impact sur les résultats des M/O. Dans la mesure où le gouvernement actuel considère que la gestion axée sur les résultats constitue toujours un instrument important de la modernisation de « sa » fonction publique voire de « son » administration, il faut espérer que les décisions qu'il prendra seront de nature à la renforcer.



**École nationale  
d'administration publique**

#### QUÉBEC

555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5  
CANADA  
Téléphone : 418 641-3000  
Télécopieur : 418 641-3060

#### MONTRÉAL

4750, avenue Henri-Julien, 5<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H2T 3E5  
CANADA  
Téléphone : 514 849-3989  
Télécopieur : 514 849-3369

#### GATINEAU

Pavillon Alexandre-Taché, aile D  
283, boulevard Alexandre-Taché  
Case postale 1250, succursale Hull  
Gatineau (Québec) J8X 3X7  
CANADA  
Téléphone : 819 771-6095  
Télécopieur : 819 771-6162

#### SAGUENAY

637, boulevard Talbot  
Saguenay (Québec) G7H 6A4  
CANADA  
Téléphone : 418 545-5035  
Télécopieur : 418 545-0483

#### TROIS-RIVIÈRES

Pavillon Ringuet de l'UQTR  
3351, boulevard des Forges  
Case postale 500  
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H7  
CANADA  
Téléphone : 418 641-3000  
Télécopieur : 418 641-3060

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