



SOMMAIRE

Le présent rapport expose les résultats d'une étude réalisée à la demande du Sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor et portant sur les effets de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique (LAP) sur la qualité des services et la gestion dans les ministères et les organismes. Plus spécifiquement, l'étude visait à connaître les points de vue d'acteurs clés de la fonction publique québécoise concernant les effets de la LAP sur la gestion de la qualité et la qualité de la prestation de services, le cadre de gestion (cycle de gestion et gestion des ressources) et les rapports entre les organismes centraux et les ministères et organismes (M/O). Notre étude visait également à recueillir auprès des mêmes acteurs des pistes d'amélioration pouvant permettre une meilleure atteinte des objectifs poursuivis par la LAP.

D'une enquête par questionnaire effectuée auprès d'une population de quelques centaines de personnes et des propos recueillis lors de la tenue de huit groupes de discussion, on peut tirer les principaux constats suivants :

La LAP a permis de réaliser une avancée notable en matière de **gestion de la qualité des services**. Les exigences posées par la loi, dont la nécessité d'élaborer une *déclaration de services aux citoyens (DSC)*, ont favorisé la sensibilisation et la mobilisation du personnel, le développement de l'approche clientèle, des engagements de services plus précis et un meilleur suivi de leur exécution. Les efforts déployés par les M/O ont permis d'améliorer de façon effective **la qualité de la prestation de services** : l'accessibilité à l'information et aux services, la diligence et la rapidité du service et le comportement du personnel à l'accueil. Toutefois, il reste de nombreux défis à relever dont *la simplification des démarches et des procédures*.

Au plan des améliorations, on souhaite que le gouvernement développe et fasse connaître sa vision d'ensemble de la prestation de services, incluant le gouvernement en ligne de même que l'offre de services intégrés. On soulève la question de l'adéquation entre les attentes gouvernementales formulées à l'égard des M/O en matière de qualité de services et les ressources allouées. On souligne l'importance d'informer et de consulter davantage la clientèle. En matière de suivi et d'évaluation, on insiste pour que l'accent soit mis sur la qualité du service fourni – plutôt que sur les simples délais – et sur le coût de la prestation. On considère enfin que la promotion et le développement d'une culture de services aux citoyens n'exigent pas de modifications substantielles de nature législative et que les efforts doivent porter sur la sensibilisation et la formation du personnel.

Le **cadre de gestion** instauré par la LAP est évalué comme ayant eu des effets très structurants pour les pratiques de gestion des M/O. Le *plan stratégique* oriente et encadre l'action ministérielle et facilite la mobilisation du personnel. Le *rapport annuel de gestion* soutient la reddition de comptes. La LAP aurait donc créé les conditions pour une meilleure gestion publique. Bien sûr, le changement culturel qu'implique le passage à une gestion axée sur les résultats n'est pas terminé et les avancées sont fort inégales d'une organisation à l'autre. En revanche, le processus mobilise énormément d'énergie et de ressources. Aussi, recommande-t-on de simplifier les plans et rapports à produire et le processus de reddition de comptes. On souhaite que les plans stratégiques soient mieux ciblés (des objectifs et des indi-

cateurs mieux définis) et que les autres documents à produire leur soient mieux arrimés. On considère que le Plan annuel de gestion des dépenses est à revoir dans sa conception et son utilisation et que l'exercice de l'étude des crédits est à repenser.

En matière de *gestion des ressources*, on soulève l'insuffisance des marges de manœuvre octroyées aux M/O par les organismes centraux. Par ailleurs, on nuance ce constat de départ en notant que sont peu ou mal connus de nombreux allègements qui ont été consentis et qui offrent plus de flexibilité et de liberté à la gestion. On signale également que les contraintes qui s'imposent en matière de gestion des ressources, particulièrement en gestion des ressources humaines, proviennent pour une bonne part des conventions collectives. En plus de recommander une meilleure information de l'ensemble des gestionnaires quant aux marges de manœuvre existantes en matière de gestion des ressources et un accroissement de la délégation des pouvoirs dans les M/O afin de favoriser l'utilisation de ces marges de manœuvre, on souhaite que le Conseil du trésor et son secrétariat prennent davantage en compte les spécificités organisationnelles plutôt que de s'en tenir à des mesures universelles.

En ce qui concerne les *rapports entre les organismes centraux et les M/O*, on souhaite un réinvestissement dans le soutien aux M/O afin de leur permettre de poursuivre le virage clientèle et l'implantation de la gestion axée sur les résultats. Toutefois, notant le caractère antinomique des fonctions de contrôle et de soutien qui sont présentement attribuées au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), on recommande de faire migrer la fonction soutien du SCT vers le nouveau Centre de services partagés. Non seulement on sortirait ainsi de l'ambiguïté existante, mais en s'en tenant à son rôle de gouverne, le SCT pourrait mieux l'exercer (fournir, par exemple, des analyses comparatives concernant les diverses pratiques des M/O permettant à ceux-ci de mieux les évaluer et aux parlementaires de les apprécier plus justement). Au plan de la gouverne, plusieurs évoquent la nécessité d'une meilleure cohérence entre l'action du ministère du Conseil exécutif en matière de planification stratégique et celle du SCT en matière de gestion de ressources. Au titre des attentes auxquelles pourrait répondre le Centre de services partagés, on note particulièrement la définition d'indicateurs et l'évaluation de programmes. Enfin, plusieurs insistent sur l'importance de maintenir les organismes de concertation interministérielle (OCI) et de développer les réseaux d'échange et les communautés de pratique.



ÉQUIPE DE RECHERCHE

Louis Côté, détenteur d'un doctorat en science politique, est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis 1999 et y assume la direction de L'Observatoire de l'administration publique et de la revue *Télescope*. Il a œuvré auparavant pendant quelque 25 ans dans le secteur public québécois, dont plus de 12 ans dans des ministères et des organismes centraux où il s'est dédié, entre autres, à la formation des cadres et des hauts fonctionnaires et à la recherche en matière de gestion des ressources humaines. Il collabore depuis plus de 10 ans à la réalisation d'interventions de formation et de consultation auprès d'équipes de fonctionnaires responsables des réformes administratives au Québec et dans de nombreux pays. À titre de chercheur, il s'intéresse de façon particulière à l'évolution des modèles nationaux de gouvernance et aux réformes qui ont cours dans les administrations publiques. Ses publications peuvent être consultées sur le site Internet de l'ENAP à l'adresse suivante : www.enap.ca

Bachir Mazouz, titulaire d'un doctorat ès sciences de gestion, est professeur agrégé à l'ENAP et rédacteur en chef de la revue *Management international* (<http://revue.hec.ca>). Il a enseigné la stratégie, le changement stratégique, la gestion stratégique internationale, les options stratégiques et la gestion de projets au programme MBA de HEC Montréal. Depuis juin 2001, il a rejoint le corps professoral de l'ENAP où il enseigne la gestion par résultats et la gestion par projets. Il participe à des activités de formation et de conseil auprès de hauts cadres et de formateurs universitaires au Québec et à l'étranger. Ses recherches portent sur l'évolution des modèles de gouvernance et sur la transformation des organisations publiques. Il est l'auteur de plusieurs articles portant sur la modernisation de la gestion publique au Québec, les fusions municipales et la gestion des partenariats public-privé. Ses publications peuvent être consultées sur le site Internet de l'ENAP à l'adresse suivante : www.enap.ca Par ailleurs, il est membre du Conseil québécois d'agrément, du Conseil scientifique de la revue *Management international*, du comité de rédaction de la revue *Télescope* et du conseil d'administration de l'Association internationale de management stratégique (AIMS).

▪ Collaborateurs

Jacques Auger, professeur associé à l'ENAP et coordonnateur à la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique, et son équipe de professionnels de recherche, ont participé à l'organisation et à la tenue des groupes de discussion.

Nicolas Charest, doctorant à l'ENAP et coordonnateur à la veille à L'Observatoire de l'administration publique, a participé à la cueillette et à l'analyse des données ainsi qu'à la rédaction du rapport de recherche.

André Gergès, doctorant à l'ENAP, a participé au traitement statistique des données recueillies par questionnaire.

Imad Hatimi, doctorant aux HEC, a participé à l'analyse documentaire.



REMERCIEMENTS

Nous exprimons nos remerciements aux acteurs de la fonction publique qui ont accepté de concourir à cette recherche en répondant au questionnaire ou en participant aux groupes de discussion. Nous tenons également à remercier monsieur Daniel Bienvenue, secrétaire associé à la modernisation de l'État, et son équipe du Secrétariat du Conseil du trésor pour leur appui constant à ce projet.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 : LA QUALITÉ DES SERVICES	9
1.1 La gestion de la qualité des services	9
1.1.1 Le bilan – <i>Une avancées certaine</i>	9
1.1.2 Des perspectives d’amélioration – <i>La nécessité d’engagements clairs</i>	13
1.2 Les effets sur la prestation de services et la satisfaction des usagers	15
1.2.1 Le bilan – <i>Des défis à relever</i>	15
1.2.2 Des perspectives d’amélioration – <i>Le gouvernement en ligne</i>	18
PARTIE 2 : LE CADRE DE GESTION	19
2.1 La planification stratégique et le cycle annuel de gestion	19
2.1.1 Le bilan – <i>Des conditions pour une meilleure gestion publique</i>	19
2.1.2 Des perspectives d’amélioration – <i>Une simplification du processus et une meilleure définition des indicateurs</i>	24
2.2 La gestion des ressources	26
2.2.1 Le bilan – <i>Des allègements réglementaires timides ou non perçus</i>	26
2.2.2 Perspectives d’amélioration – <i>Une meilleure prise en compte des spécificités organisationnelles</i>	29
PARTIE 3 : LES RAPPORTS ENTRE LES ORGANISMES CENTRAUX ET LES MINISTÈRES ET ORGANISMES	30
3.1 Le bilan – <i>Des relations marquées par certaines insatisfactions</i>	30
3.2 Des perspectives d’amélioration – <i>Des rôles et des responsabilités à redéfinir</i>	33
CONCLUSION	34
Annexe I Questionnaire sur les effets de la Loi sur l’administration publique	
Annexe II Analyses de multivariance	
Annexe III Mesures de dispersion des perceptions (moyenne et écart type)	
Annexe IV Matrice de corrélations	



INTRODUCTION

▪ Objet de l'étude

Le présent rapport fait état des résultats d'une étude portant sur les effets de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique. Cette étude a été réalisée par une équipe de recherche de l'École nationale d'administration publique (ENAP) à la demande du Sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor.

Contexte

En mai 2000, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le projet de loi 82, devenu la Loi sur l'administration publique (LAP). Cette loi s'inscrit dans le cadre de la réforme administrative engagée dans la fonction publique québécoise.

La LAP affirme la priorité accordée à la *qualité des services aux citoyens*¹. Elle instaure à cette fin un nouveau cadre de *gestion axé sur l'atteinte de résultats*, sur le respect du principe de la *transparence* et sur une *imputabilité* accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale du Québec. De plus, la LAP privilégie l'approche de l'allégement réglementaire en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles.

Sur le plan institutionnel, différentes exigences ou modalités ont également été précisées à l'intention des ministères et des organismes publics (M/O) ou des organismes centraux pour la mise en œuvre de la LAP. C'est ainsi que le Conseil du trésor s'est vu confié des fonctions adaptées aux caractéristiques du nouveau cadre de gestion.

L'article 253 de la LAP précise que le président du Conseil du trésor doit, au plus tard le 1^{er} octobre 2005, remettre au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi et sur la possibilité, le cas échéant, de la modifier. Le présent rapport se situe dans cette perspective d'évaluation. Il fait état des résultats de l'étude mentionnée ci-dessus et portant sur l'implantation de la LAP dans les M/O qui y sont assujettis. Par ailleurs, cette étude s'inscrit parmi divers travaux entrepris par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour les fins de l'évaluation exigée par l'article 253 de la LAP.

Objectifs

La recherche a porté sur les effets de la mise en œuvre de la LAP sur la qualité des services et la gestion dans les M/O tels que perçus par des acteurs clefs de la fonction publique. Plus spécifiquement, l'étude visait à connaître les points de vue de ces acteurs concernant les effets de la LAP sur les éléments suivants :

¹ Dans la LAP, les services aux citoyens désignent les services offerts à la population et aux entreprises.

- la gestion de la qualité des services et la qualité de la prestation de services;
- le cadre de gestion, le cycle de gestion et la gestion des ressources;
- les rapports entre les organismes centraux et les M/O.

L'étude visait également à recueillir auprès des mêmes acteurs des idées concernant les améliorations pouvant permettre une meilleure atteinte des objectifs poursuivis par la LAP.

■ Méthodologie

Ayant été délibérément limitée aux éléments évoqués plus haut, l'évaluation des effets de la LAP pour la période de mai 2000 à mai 2005 a nécessité une démarche qui a mobilisé plusieurs outils et méthodes de recherche. Combinant à la fois les avantages des approches qualitative et quantitative, cette méthodologie repose pour l'essentiel sur l'analyse de données issues des archives documentaires, de l'administration d'un questionnaire de recherche élaboré spécifiquement pour les besoins de ce mandat et de la tenue de huit sessions de groupes de discussion.

Analyse documentaire

Au cours des cinq dernières années, de nombreux bilans et quelques rapports d'étude ont été produits concernant l'implantation de la LAP. Une première analyse de ces documents nous a permis de cerner un certain nombre d'éléments de problématique, ce qui a facilité l'élaboration de notre questionnaire. Par la suite, une analyse plus approfondie a été conduite en lien avec chacun des items constituant notre propre évaluation afin de repérer les convergences et les divergences. Pour chaque item, nous avons cherché à établir ce que les bilans et les rapports d'étude affirmaient quant aux résultats atteints et aux transformations souhaitées.

Les sources d'information suivantes ont été utilisées :

- « Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services (UAS) », CIRANO, 2005.
- « Analyse rétrospective du contenu des rapports annuels de gestion en matière de prestation de services de 15 ministères et organismes depuis 2000-2001 », Centre d'expertise sur la prestation de services, 2005.
- « Analyse des rapports annuels de gestion 2003-2004 de 60 ministères et organismes gouvernementaux », Centre d'expertise sur la prestation de services, 2005.
- « Analyse des rapports annuels de gestion 2002-2003 de 66 ministères et organismes gouvernementaux concernant la prestation de services aux citoyens », Centre d'expertise sur la prestation de services, 2004.
- « Les efforts déployés par l'ensemble des ministères et organismes pour améliorer les services aux citoyens et l'évolution des résultats liés aux engagements des ministères et organismes en matière de

qualité des services », Rapport présenté à la Commission de l'administration publique, Centre d'expertise sur la prestation de services, 2004.

- « Analyse des plans d'amélioration des services des ministères et organismes », Centre d'expertise sur la prestation de services, 2004.
- « Données rétrospectives tirées de l'analyse des rapports annuels de gestion de 60 ministères et organismes pour les exercices 2001/2002, 2002/2003 et 2003/2004 », Secrétariat du Conseil du trésor, 2004.
- « Portrait de l'application de la LAP en 2003/2004 ainsi que les données recueillies en 2002/2003 », Secrétariat du Conseil du trésor, 2004.
- « Bilan des indicateurs du tableau de bord 2003/2004 », Secrétariat du Conseil du trésor, 2004.
- « Gestion de l'amélioration des services aux citoyens », Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003, tome 1, chapitre 3, Vérificateur général du Québec, 2004.
- « L'implantation de la Loi sur l'administration publique : Le point de vue des acteurs », Rapport de recherche présenté au Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor, Louis Côté et Nicolas Charest, 2003.
- « Mémoire présenté au groupe de travail sur la modernisation et l'amélioration des services aux citoyens sur les recommandations résultant de l'examen des déclarations de services aux citoyens produites au 1^{er} avril 2001 », Centre d'expertise sur la prestation de services, 2002.

▪ **Enquête par questionnaire**

Sur la base de notre première analyse documentaire et en accord avec le mandant, un questionnaire a été élaboré en vue de recueillir les points de vue d'acteurs clefs de la fonction publique.

Le questionnaire (voir l'annexe I) est divisé en 6 blocs couvrant en tout 31 items mesurables selon une échelle de Likert, soit une échelle qui permet de quantifier une information d'ordre qualitatif, le cas échéant, l'appréciation des répondants. Des questions ouvertes permettant de recueillir des éléments complémentaires s'y ajoutent. Le questionnaire a été administré par voie électronique. Accessible du 31 mai au 7 juin 2005, il assurait l'anonymat des répondants. Le logiciel Openfield 3.8 a servi pour sa mise en ligne et pour la saisie des réponses fournies par les répondants.

Les acteurs questionnés

Le questionnaire a été transmis à 1 242 personnes. Il s'agit d'une population d'acteurs de la fonction publique qui, selon les experts, étaient susceptibles de formuler un jugement éclairé quant aux effets de la LAP sur les éléments évalués. Ces acteurs proviennent des 15 groupes suivants : sous-ministres (SM); sous-ministres adjoints et associés (SMA); dirigeants d'organismes (DO); Conseil des responsables de l'informatique du secteur public (CRISP); Groupe des responsables en planification stratégique (GPS); Forum des responsables des communications du gouvernement du Québec (FRC); Association des ges-

tionnaires en ressources matérielles du Québec (AGRMQ); Comité des responsables en vérification interne (CRVI); Comité consultatif de la gestion du personnel au gouvernement du Québec (CCGP); Groupe d'action en gestion financière (GAGF); Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programmes (GRAEP); Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration (CDGA); Forum des agences (Agences et UAS); Conférences régionales administratives (CAR); Table des répondants à la mise en œuvre de la LAP et Table des répondants sur la qualité des services (Tables).

Sur les 1 242 répondants potentiels cernés, 567 ont accédé à la page d'introduction du questionnaire, soit 45,7 %. Parmi eux, 418 répondants ont parcouru et rempli partiellement le questionnaire, soit 33,7 %. En fin de parcours, 358 personnes ont complété le bloc « informations générales » qui sert à leur identification professionnelle et institutionnelle. Le taux de réponses exploitables est donc 28,8 %². Ces réponses ont pu être traitées et analysées pour les besoins de cette étude.

Dans le bloc « informations générales », les répondants devaient indiquer :

1. à quel titre ils répondaient au questionnaire (le ou les groupes professionnels au(x)quel(s) ils appartiennent, ce que nous qualifions dans ce qui suit de « groupes d'affiliation professionnelle »);
2. depuis combien de temps ils occupaient les fonctions liées aux groupes auxquels ils déclaraient appartenir (ce que nous désignons dans ce qui suit comme « durée d'affiliation »);
3. le type d'organisation dans laquelle ils œuvraient (ministère ou organisme desservant directement ou non des citoyens, ce que nous qualifions dans ce qui suit de « organisation d'appartenance »);
4. la taille de l'effectif de leur organisation d'appartenance.

Nous présentons dans ce qui suit les taux de réponses pour chaque *groupe d'affiliation professionnelle* ainsi que la répartition des répondants en fonction de la *durée d'affiliation*, de l'*organisation d'appartenance* et de la *taille de l'effectif* de celle-ci. On peut signaler dès maintenant que les analyses en fonction de la *durée d'affiliation* et de la *taille de l'effectif* de l'organisation d'appartenance ne se sont pas avérées statistiquement significatives. Par ailleurs, et ainsi que nous le verrons dans la suite de ce rapport, il en va différemment pour le *groupe d'affiliation professionnelle* et l'*organisation d'appartenance*.

² Pour ce qui est de la quantité, le **nombre de répondants** (358) est suffisant pour conduire des analyses statistiques représentatives. Rappelons-nous ici que parce que nous avons une population que nous considérons finie (1 242), la **taille de l'échantillon** avec une marge d'erreur E doit être égale à l'inverse de l'erreur au carré (soit $n = 1/E^2$). Donc, nos résultats peuvent être considérés avec une marge d'erreur conventionnelle allant de 1 % à 5 %. La quantité est généralement fixée en fonction de la marge d'erreur et dépend du taux de prévalence dans la population. **Prélèvement et représentativité des résultats** : ici, il faudrait faire attention à la dispersion des 28,8 % de questionnaires exploitables dans la population. Dans notre cas, nous pouvons considérer les inférences ou les généralisations comme représentatives. Le test de représentativité peut être appliqué en considérant les caractéristiques sociodémographiques de la population et en regardant leur dispersion dans les cas utilisables.

Tableau 1. Répartition des répondants par groupe d'affiliation professionnelle

Groupe	Questionnaires complétés			Questionnaires traités		
	Nombre de répondants potentiels	Nombre de questionnaires complétés	% de questionnaires complétés	Nombre de questionnaires traités	% de questionnaires traités	Proportion des répondants
SM	22	6	27,3	6	27,3	1,7
SMA	119	35	29,4	31	26,1	8,7
DO	53	25	47,1	22	41,5	6,1
CRISP	69	22	31,9	18	26,1	5
GPS	69	45	65,2	32	46,4	8,9
FRC	86	22	25,6	21	24,4	5,9
AGRMQ	170	50	29,4	40	23,5	11,2
CRVI	32	12	37,5	10	31,3	2,8
CCGP	64	17	26,6	12	18,8	3,4
GAGF	63	22	34,9	13	20,6	3,6
GRAEP	31	9	29	7	22,6	2
CDGA	42	13	30,9	7	16,7	2
Agences et UAS	21	10	47,6	6	28,6	1,7
CAR	402	69	17,1	65	16,2	18,2
Tables	139	61	43,9	26	18,7	7,3
Multiples ³	s.o.	s.o.	s.o.	42	s.o.	11,7
Total	1382 ⁴	418 ⁵		358		100

Tableau 2. Répartition des répondants en fonction de la durée d'affiliation

Moins de 6 mois		De 6 mois à 2 ans		De 2 à 5 ans		Plus de 5 ans	
Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants
25	7	66	18,4	145	40,5	122	34,1

Tableau 3. Répartition des répondants par organisation d'appartenance

Ministères desservant des citoyens		Organismes desservant des citoyens		Autres ministères		Autres organismes	
Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants
157	43,9	122	34,1	37	10,3	42	11,7

³ La catégorie « multiples », pour appartenances multiples, regroupe les répondants ayant coché plus d'un choix en réponse à la question portant sur le groupe d'affiliation.

⁴ La différence entre 1 382 et 1 242 s'explique par l'existence de noms identiques dans deux listes différentes ou plus et d'un certain nombre d'adresses courriel invalides.

⁵ Certains répondants ont omis de répondre à l'une ou l'autre des quatre questions du bloc portant sur l'information générale, ce qui rendait impossible l'analyse de ces questionnaires. Ces questionnaires n'ont donc pas été pris en considération pour la suite de l'étude.

Tableau 4. Répartition des répondants en fonction de la taille de l'effectif de l'organisation d'appartenance

1 – 99 employés		100 – 499 employés		500 – 999 employés		1 000 – 1 999 employés		2 000 employés et plus	
Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants	Nombre de répondants	% des répondants
54	15,1	85	23,7	67	18,7	66	18,4	86	24

La préparation du fichier de données brutes

Toutes les questions fermées offraient les cinq choix de réponses suivants : « tout à fait d'accord »; « plutôt d'accord »; « plutôt en désaccord »; « tout à fait en désaccord »; « ne sais pas ». Les individus pouvaient bien sûr ne pas répondre du tout à une ou des questions tout en ayant complété correctement le bloc « informations générales », ce qui, précisons-le de nouveau, constituait la condition *sine qua non* pour le traitement d'un questionnaire. Les données manquantes ont été considérées comme une réponse de type « ne sais pas ». Soulignons que les réponses de type « ne sais pas », sans avoir été pondérées, ont été retenues pour les fins de l'analyse. Elles sont intéressantes en ce qu'elles dénotent l'incertitude des répondants quant à certaines questions. Pour ce qui est des quatre autres choix, ils ont été pondérés de 1 à 4 où 1 correspond à « tout à fait en désaccord » et 4 à « tout à fait d'accord ».

Un des items contenus dans les questions fermées, celui correspondant à la question 5f (voir l'annexe I), a dû être retiré, nos analyses ayant démontré que son libellé avait été perçu de façon non univoque.

Afin de gagner en généralisation, nous avons réparti les 15 *groupes d'affiliation professionnelle* initiaux et le groupe *appartenances multiples* en 6 catégories de répondants. Nos premières analyses ont démontré la pertinence d'un tel choix méthodologique qui s'explique par la proximité des fonctions et des responsabilités assumées par divers groupes de répondants. Les six catégories sont :

1. Les hauts fonctionnaires (***Hauts fonctionnaires***) : Sous-ministres, sous-ministres adjoints et associés, dirigeants d'organisme;
2. Les gestionnaires exerçant des fonctions centrales (***Fonctions centrales***) : Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration, Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programmes, Groupe des responsables en planification stratégique, Comité des responsables en vérification interne;
3. Les gestionnaires d'unités opérationnelles (***Gestionnaires opérationnels***) : Conférences régionales administratives, Forum des agences;
4. Les gestionnaires d'unités conseils en matière de gestion des ressources (***Gestionnaires de ressources***) : Comité consultatif de la gestion du personnel au gouvernement du Québec, Groupe d'action en gestion financière, Association des gestionnaires en ressources matérielles du Québec, Forum des responsables des communications du gouvernement du Québec, Comité des responsables en informatique du secteur public;

5. Les questionnaires à appartenances multiples (*Appartenances multiples*) : Les répondants ayant coché plus d'un choix pour désigner leur appartenance professionnelle;
6. Les membres des tables associées à l'implantation de la LAP (*Tables*) : Table des répondants à la mise en œuvre de la LAP et Table des répondants sur la qualité des services.

Les outils et les méthodes statistiques

Le logiciel SPSS a été exploité pour le transfert, la saisie, l'épuration et le traitement statistique des données recueillies.

Les chercheurs ont fait usage de techniques statistiques unidimensionnelles (ex. : répartition statistique des répondants, calcul de moyennes, mesure de dispersion), bidimensionnelles (ex. : répartitions croisées, corrélations simples et doubles) et multidimensionnelles (ex. : analyse factorielle et analyse de la variance multiple).

Ils ont également eu recours à l'analyse de contenu pour traiter les données issues des questions ouvertes.

L'interprétation des résultats obtenus

Les analyses factorielles, une analyse de multivariance de type MANOVA ainsi que le calcul des différentes moyennes ont servi respectivement à cerner les items qui ont suscité le plus d'intérêt, à examiner la stabilité des perceptions des répondants et à établir une cote d'évaluation pour chacun des items retenus. Lorsqu'ils étaient corrélés statistiquement, certains items ont été regroupés pour les besoins de l'analyse (voir les annexes II, III et IV).

La **cote d'évaluation** attribuée à un item donné a été calculée à partir des appréciations qui lui ont été accordées par les répondants, de 1 à 4 selon que les répondants se sont prononcés « tout à fait en désaccord », « plutôt en désaccord », « plutôt d'accord » ou « tout à fait d'accord ». Une cote d'évaluation égale à 4 signifie une nette amélioration perçue par l'ensemble des répondants qui se sont prononcés à propos d'un item donné. À l'inverse, une cote d'évaluation égale à 1 signifie que les répondants, dans leur ensemble, n'ont pas perçu d'amélioration.

Le calcul des moyennes et des écarts types nous a servi d'abord à la détermination puis à l'interprétation des cotes d'évaluation. Nous avons retenu l'échelle suivante :

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| – Moins de 2,4 sur 4 = insatisfaisant | – 2,8 à 2,99 sur 4 = bon |
| – 2,4 à 2,79 sur 4 = satisfaisant | – 3,00 et plus sur 4 = très bon |

Précisons ici que pour chaque item, les réponses de type *ne sais pas* ont été retirées de la compilation pour le calcul des moyennes qui ont servi à l'élaboration de cotes d'évaluation. Toutefois, vu l'importance des réponses de ce type qui expriment l'incertitude des répondants à l'égard de tel ou tel item, ce qui vient nuancer la cote allouée, le pourcentage de *ne sais pas* est toujours précisé et interprété selon l'échelle suivante :

- Moins de 10 % = faible
- 10 % à 19 % = moyen
- 20 % à 29 % = fort
- 30 % et plus = très fort

▪ **Groupes de discussion**

La validation des résultats préliminaires obtenus à l'aide du questionnaire de recherche ainsi que la détermination et l'exploration des avenues d'amélioration de la LAP ont été les principaux objectifs visés par la tenue des groupes de discussion.

Eu égard aux questions spécifiques qui devaient être fouillées et en accord avec le mandat, huit groupes de discussion ont été tenus, ceux-ci regroupant respectivement des :

- Hauts fonctionnaires : sous-ministres, sous-ministres adjoints ou associés, dirigeants d'organismes;
- Dirigeants d'agences;
- Gestionnaires opérationnels œuvrant en région;
- Gestionnaires d'unités œuvrant en planification stratégique et en évaluation de programmes;
- Gestionnaires d'unités conseils en matière de gestion des ressources financières, matérielles et informationnelles;
- Membres de la Table des répondants à la mise en œuvre de la LAP et de la Table sur la qualité des services;
- Gestionnaires de directions des ressources humaines;
- Responsables des communications des M/O.

Les participants ont été invités à réagir aux faits saillants de l'enquête puis à suggérer et à discuter des améliorations potentielles. Les rencontres ont eu lieu dans les locaux de l'ENAP à Québec et leur durée moyenne a été de 3 heures. Les échanges entre les participants étaient animés par des chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique et leur contenu transcrit par des assistants de recherche. Des rapports synthèses ont été produits et leurs principaux éléments ont été retenus pour les besoins de cette étude.

▪ **Structure du rapport**

Ce rapport comprend trois parties. La première est consacrée à la qualité des services et comprend deux sections dont l'une aborde la gestion de la qualité et l'autre la qualité de la prestation de services. La deuxième partie est dédiée au cadre de gestion. Elle comprend également deux sections qui concernent l'une la planification stratégique et le cycle annuel de gestion, et l'autre, la gestion des ressources. Enfin, la troisième partie a trait aux rapports entre les organismes centraux et les M/O.

Chaque section ou partie est structurée en deux volets. Le premier volet concerne les effets de la LAP et présente dans l'ordre : 1. les résultats de l'enquête par questionnaire; 2. les précisions et les préoccupations apportées par les groupes de discussion; 3. le tout accompagné d'un commentaire interprétatif de ces résultats et de leurs convergences ou divergences avec les bilans et rapports antérieurs. Le second volet introduit les perspectives d'amélioration suggérées lors des groupes de discussion ou dans les réponses apportées aux questions ouvertes contenues dans le questionnaire.

PARTIE 1 : LA QUALITÉ DES SERVICES

1.1 La gestion de la qualité des services

1.1.1 Le bilan – *Une avancée certaine*

Pour évaluer les effets de la LAP sur la gestion de la qualité des services dans les M/O, le questionnaire comportait les six items suivants :

Item	Énoncé	Question
1	« La nécessité de prendre des engagements dans une <i>déclaration de services aux citoyens</i> et d'en rendre compte a contribué à l'amélioration de la qualité de la prestation de services. »	6a
2	« Les exigences de la LAP ont fait en sorte que l'organisation a une meilleure <i>connaissance des attentes, des besoins et du degré de satisfaction des clientèles</i> (sondages, groupes de discussion, analyse des commentaires reçus, analyse des plaintes, etc.). »	6b
3	« Les exigences de la LAP ont favorisé un meilleur <i>suivi de l'amélioration de la qualité des services</i> (équipe responsable du suivi, tableau de bord, connaissance de ses forces et de ses faiblesses en matière de qualité de service, comparaisons avec des organisations similaires). »	6c
4	« Les exigences de la LAP ont permis de renforcer la <i>culture de service</i> dans l'organisation (engagement de la haute direction, contribution des employés, démarche d'amélioration continue, etc.). »	6d
5	« Les <i>attentes gouvernementales</i> en matière de qualité de service (dont le Plan gouvernemental d'amélioration des services aux citoyens) ont permis d'établir plus facilement les priorités d'amélioration. »	6e
6	« <i>Les recommandations du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et de la Commission sur l'administration publique</i> ont contribué à l'amélioration de la qualité des services. »	6f

Le tableau 5 présente les résultats globaux concernant la gestion de la qualité des services. Pour chaque item, sont présentés le pourcentage de *ne sais pas* qui, rappelons-le, dénote le degré d'incertitude des répondants, et la cote d'évaluation qui peut aller de 1 à 4. Les items 1, 2 et 3 présentant des corrélations significatives, des résultats d'ensemble leur sont attribués.

Tableau 5. La gestion de la qualité des services – Résultats globaux

Item	% <i>Ne sais pas</i>	Cote d'évaluation (1 à 4)
Déclaration de services aux citoyens (item 1)	9,8	3,00
Connaissance des attentes, des besoins et degré de satisfaction des clientèles (item 2)	7,5	2,82
Suivi de l'amélioration de la qualité des services (item 3)	9,2	2,82
DSC, connaissance et suivi (items 1, 2 et 3)	8,5	2,88
Culture de service (item 4)	8,1	2,73
Attentes gouvernementales (item 5)	14,2	2,64
Recommandations du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et de la Commission sur l'administration publique : amélioration de la qualité des services (item 6)	20,4	2,87

La *gestion de la qualité des services* bénéficie d'une appréciation globalement *positive* de la part des répondants. Cela est particulièrement vrai pour les items 1, 2 et 3 qui, de plus, jouissent d'un taux de *ne sais pas* relativement *faible*. En outre, la corrélation statistique entre ces items mène à penser que les M/O ont abordé dans un même état d'esprit l'élaboration de la DSC et la mise en place de mécanismes permettant de mieux connaître les attentes, les besoins et le degré de satisfaction des clientèles ainsi que d'assurer le suivi de l'amélioration de la qualité des services. La corrélation laisse également supposer qu'il y a eu synergie entre les trois exercices et que les moyens développés pour les conduire se sont mutuellement renforcés. Cette appréciation va dans le sens des constats dressés par les organismes centraux dans le cadre des bilans de conformité à la LAP réalisés au cours des cinq dernières années et selon lesquels la LAP a permis de réaliser une avancée notable en matière de gestion de la qualité des services. Ainsi, en 2003-2004, étaient de plus en plus nombreux les M/O qui :

- utilisaient des mécanismes pour mieux connaître les attentes et les besoins des clients (59 % des M/O) et évaluer leur degré de satisfaction (67 % des M/O);
- réalisaient des activités de communication afin de faire connaître à leur clientèle leurs engagements de services (77 % des M/O);
- analysaient des plaintes dans le but d'améliorer les services (95 % des M/O);
- consultaient leur personnel de première ligne pour connaître les attentes des citoyens et évaluer leur degré de satisfaction (67 % des M/O);
- avaient procédé à la révision des outils de travail (85 % des M/O) et des processus (59 % des M/O) dans le cadre d'une démarche d'amélioration continue de la qualité des services;

- avaient mis en place des moyens nécessaires au suivi de l'amélioration de la qualité des services (70 % des M/O).

La contribution des recommandations du vérificateur général, du protecteur du citoyen et de la commission sur l'administration publique est également jugée *positive* même si l'on doit noter ici un taux de *ne sais pas* relativement *fort*. Cela nous porte à croire que les répondants ne semblent pas tous bien saisir la portée de ces contributions « externes ». Enfin, les items portant sur le renforcement de la culture de services et l'impact des attentes gouvernementales sur l'établissement de priorités en matière d'amélioration de la qualité de services récoltent une appréciation *satisfaisante*.

▪ Résultats des répartitions croisées par groupe d'affiliation professionnelle

Le tableau 6 nous aide à cerner la variation des appréciations exprimées vis-à-vis des items retenus pour l'évaluation de la gestion de la qualité des services selon les groupes d'affiliation professionnelle des répondants.

Tableau 6. Gestion de la qualité des services – Résultats par groupe d'affiliation professionnelle

Item	Hauts fonctionnaires		Fonctions centrales		Gestionnaires opérationnels		Gestionnaires de ressources		Appartenances multiples		Tables	
	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote
1	15,1	3,02	14,5	2,97	2,8	2,90	10,8	2,92	9,5	3,13	0	3,31
2	11,3	2,77	9,6	2,67	7	2,73	7,2	2,83	2,4	3,15	3,8	3,08
3	13,2	2,77	10,8	2,81	2,8	2,73	13,3	2,83	7,1	2,95	3,8	2,92
1, 2, 3	13,2	2,85	11,6	2,82	4,2	2,79	10,4	2,86	6,3	3,08	2,53	3,10
4	15,1	2,89	9,6	2,56	5,6	2,68	6	2,65	9,5	3,03	0	3,08
5	13,2	2,74	19,3	2,60	8,5	2,43	18,1	2,71	9,5	2,71	11,5	2,91
6	18,9	2,86	20,5	2,83	19,7	2,77	19,3	2,84	21,4	3,06	26,9	3,16

Soulignons ici le fait que les répondants membres des *Tables* et ceux à *Appartenances multiples* se prononcent plus facilement – ceci pour les 5 premiers items, à l'exception de l'item 6 qui porte sur les contributions externes – et beaucoup plus *positivement* que les autres répondants. On peut présumer que cela tient aux responsabilités qu'ils ont eu à assumer dans leur ministère ou organisme tout au long de l'implantation de la LAP et à leur implication dans des réseaux interministériels dédiés à cette implantation. Il faut bien sûr se rappeler ici ce que nous avons précisé dans l'introduction à l'effet que les répondants à *Appartenances multiples* sont pour une bonne part des personnes qui, tout en se reconnaissant appartenir à un autre groupe, s'affichent également comme étant membres d'une Table.

▪ Résultats des répartitions croisées par organisation d'appartenance

Le tableau 7 nous permet de cerner la variation des appréciations exprimées vis-à-vis des items retenus pour l'évaluation de la gestion de la qualité des services selon l'appartenance organisationnelle des répondants.

Tableau 7. Gestion de la qualité des services – Résultats par organisation d'appartenance

Item	Ministères desservant des citoyens		Organismes desservant des citoyens		Autres ministères		Autres organismes	
	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote
1	3,2	2,89	6,6	3,14	24,3	3,04	31	2,93
2	6,4	2,75	4,1	2,96	16,2	2,84	14,3	2,67
3	4,5	2,71	5,7	2,99	29,7	2,85	19	2,74
1, 2, 3	4,7	2,78	5,5	3,03	23,4	2,91	21,4	2,78
4	3,2	2,63	5,7	2,87	24,3	2,82	19	2,59
5	7,6	2,51	13,1	2,77	29,7	2,62	28,6	2,87
6	14	2,86	21,3	2,87	32,4	2,96	31	2,86

Notons tout d'abord que les répondants provenant de ministères ou d'organismes desservant directement des citoyens se prononcent ici beaucoup plus aisément. Cela ne saurait surprendre puisque les items en question touchent justement la gestion de la qualité des services. Il est par ailleurs à remarquer que les répondants provenant d'organismes desservant directement des citoyens portent une appréciation beaucoup plus *positive* pour les cinq premiers items. On peut conjecturer à ce propos que, ayant connu pour plusieurs le virage clientèle depuis nombre d'années, ces organismes ont profité de l'arrivée de la LAP pour intensifier ce virage.

▪ Les précisions et les préoccupations apportées par les groupes de discussion

De façon générale, les participants aux groupes de discussion se reconnaissent dans les appréciations exprimées par les répondants au questionnaire à l'égard des effets de la LAP sur la gestion de la qualité des services dans les M/O. Ils précisent que la LAP a permis une meilleure prise de conscience de l'importance des services aux citoyens, ce qui a favorisé la réflexion sur la place des citoyens, leurs besoins et leurs attentes. Ils soulignent toutefois le fait qu'un certain nombre de M/O n'ont pas attendu la LAP pour entreprendre leur virage clientèle. Notons que cela ne saurait être interprété comme si la LAP n'avait pas eu d'effet dans ces cas, au contraire. Preuve en est le fait que, dans le questionnaire, les répondants provenant d'organismes desservant directement des citoyens – organismes qui, selon l'opinion générale, sont les organisations qui ont entrepris le plus tôt le virage clientèle – portent une appréciation beaucoup plus *positive* pour les cinq premiers items touchant les effets de la LAP sur la gestion de la qualité des services.

De façon plus spécifique, et concernant le rôle joué par la DSC, les participants aux groupes de discussion précisent que les DSC sont en général peu connues des citoyens, sinon les quelques-uns qui ont participé à des consultations ou les quelques autres qui se sont référés à une DSC au moment de formuler une plainte. Cela questionne les activités de communication conduites par les M/O afin de faire connaître à leur clientèle leurs engagements de services. Selon des participants, c'est à l'interne que les effets des DSC ont été importants : développement de l'approche clientèle, engagements de service plus précis, définition de standards, sensibilisation et mobilisation du personnel, etc. Les préoccupations suivantes sont par ailleurs soulevées : la difficile conciliation entre la volonté d'améliorer les services et de mieux répondre aux attentes des citoyens, d'une part, et les restrictions des ressources accessibles, d'autre part; la réduction des engagements pris dans les DSC en ignorant la qualité intrinsèque des services rendus. En ce qui a trait à la *connaissance des attentes, des besoins et du degré de satisfaction des*

clientèles et au suivi de *l'amélioration de la qualité des services*, les participants déplorent le manque de moyens pour la collecte d'information et la mesure.

En matière de *culture de services*, les participants reconnaissent un effet psychologique certain de la LAP sur le personnel de la fonction publique, un effet qui a favorisé, selon les cas, l'émergence d'une culture de services ou la légitimation et la consolidation de pratiques déjà en cours. Ils notent par ailleurs que la culture de services est parfois lente à s'instaurer du fait de la résistance des anciennes pratiques.

Concernant les *attentes gouvernementales*, et en accord avec les résultats du questionnaire, les participants jugent que la vision gouvernementale d'ensemble touchant la prestation de services est sinon inexistante, du moins mal connue des fonctionnaires tout autant que des citoyens. Tout en soulignant le caractère de pérennité donné aux orientations gouvernementales du fait qu'elles aient été encastrées dans une loi, ils regrettent les incertitudes qui ont pu se manifester à certains moments en regard des priorités gouvernementales, incertitudes liées, entre autres, aux changements chez les dirigeants politico-administratifs et qui ont pu affecter la dynamique de transformation.

Enfin, les participants reconnaissent le caractère non seulement nécessaire, mais souvent stimulant des *recommandations du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen*. Ils déplorent par ailleurs certains aspects de la reddition de comptes telle qu'elle s'effectue actuellement en commission parlementaire, ce sur quoi nous reviendrons dans la prochaine partie.

1.1.2 Des perspectives d'amélioration – La nécessité d'engagements clairs

Dans leurs réponses aux questions ouvertes incluses dans le questionnaire et dans les échanges ayant eu cours lors des groupes de discussion, les acteurs de la fonction publique ont évoqué diverses pistes d'amélioration applicables aux plans gouvernemental et ministériel (M/O).

▪ Au plan gouvernemental

On souhaite tout d'abord que le gouvernement développe et fasse connaître sa vision d'ensemble de la prestation de services, incluant le gouvernement en ligne de même que les services intégrés ou grappes de services. Quelques-uns vont jusqu'à proposer l'élaboration d'une DSC à caractère gouvernemental. Mais, à cet égard, plusieurs autres rappellent que cette hypothèse avait été envisagée lors de la conception de la LAP et qu'elle avait été écartée pour des raisons qui tiennent à la grande diversité des services rendus par les M/O et au caractère trop abstrait que présenterait une DSC touchant l'ensemble de la fonction publique.

Nombreux sont ceux qui soulèvent la question d'une meilleure adéquation entre les attentes gouvernementales formulées à l'égard des M/O en matière de qualité de services et les ressources allouées. Ils insistent de façon particulière sur la nécessaire conciliation entre la recherche d'amélioration des services et la volonté de diminuer l'effectif.

Enfin, plusieurs pensent que les organismes centraux ou les nouvelles agences centrales (Services Québec, Centre de services partagés) devraient intervenir dans les champs suivants : réalisation de sondages auprès des citoyens, analyse comparative des pratiques ministérielles afin de dégager et de diffuser les

meilleures pratiques, élaboration d'une stratégie permettant de faciliter le changement culturel consistant à passer de la gestion des territoires ministériels à la gestion des réseaux.

▪ **Au plan ministériel**

À ce plan, les pistes suivantes ont été évoquées :

- assurer un meilleur arrimage entre la DSC et la planification stratégique;
- publiciser davantage la DSC auprès des clientèles;
- étendre les engagements ministériels aux mandataires;
- développer davantage la connaissance des attentes, des besoins et du degré de satisfaction des usagers par des consultations, des sondages, etc.;
- améliorer le suivi et l'évaluation;
- mettre l'accent sur la qualité du service fourni – plutôt que sur les simples délais – et sur le coût de la prestation; utiliser de façon plus systématique l'étalonnage (*benchmarking*);
- informer les clientèles des résultats atteints (autrement que par le Rapport annuel de gestion qui ne les rejoint pas).

1.2 Les effets sur la prestation de services et la satisfaction des usagers

1.2.1 Le bilan – Des défis à relever

Dans son esprit comme dans ses objectifs, la LAP devait se traduire essentiellement par une amélioration de la prestation de services aux citoyens, population et entreprises. Une section de notre questionnaire de recherche (voir l'annexe I) invitait les répondants à émettre un jugement sur des items portant sur la prestation de services : *qualité, accessibilité, simplification, diligence et satisfaction des usagers*.

Item	Énoncé	Question
7	« La LAP a entraîné une amélioration notable de la <i>qualité de la prestation de services</i> . »	5a
8	« La LAP a favorisé l' <i>accessibilité aux programmes et aux services</i> . »	5b
9	« La LAP a favorisé la <i>simplification des démarches et des procédures</i> . »	5c
10	« La LAP a eu des effets sur la <i>diligence et la rapidité du service</i> . »	5d
11	« Les <i>usagers</i> sont en général <i>plus satisfaits des services rendus</i> . »	5e

Le tableau 8 présente de manière générale les données statistiques pour les items retenus pour l'évaluation des effets de la LAP sur la prestation de services et la satisfaction des usagers.

Tableau 8. Les effets sur la prestation de services et la satisfaction des usagers - Résultats globaux

Item	% <i>Ne sais pas</i>	Cote d'évaluation (1 à 4)
Qualité de la prestation de services (item 7)	16,2	2,73
Accessibilité aux programmes et aux services (item 8)	16,5	2,64
Simplification des démarches et des procédures (item 9)	12,3	2,39
Diligence et rapidité du service (item 10)	14,8	2,72
Usagers plus satisfaits des services rendus (item 11)	26,8	2,67

De façon générale, les effets de la LAP sur la *qualité de la prestation de services et la satisfaction des usagers* font l'objet d'une appréciation *satisfaisante*. Seul l'item relatif à la *simplification des démarches et des procédures* fait exception. La LAP semble ainsi avoir atteint, tout au moins minimalement, un de ses objectifs fondamentaux, soit une meilleure prestation de services à la population et aux entreprises. Les efforts déployés par les M/O dans le but d'améliorer l'accessibilité à l'information et aux services, la diligence et la rapidité du service, le comportement du personnel à l'accueil, efforts dont font mention les différents bilans dressés par les organismes centraux, auraient donc porté fruit. En ce qui concerne la *simplification des démarches et des procédures*, les réserves exprimées par les répondants peuvent elles aussi être mises en perspective à partir des bilans selon lesquels, en 2002-2003 et 2003-2004, moins de la moitié des M/O mentionnaient des efforts faits en la matière.

Il faut par ailleurs remarquer que cette appréciation touchant la *qualité de la prestation de services et la satisfaction des usagers* est moindre que celle portée sur la *gestion de la qualité des services*. De plus, les répondants hésitent ici davantage à se prononcer. Cela est particulièrement vrai pour l’item 11 concernant la *satisfaction des usagers* qui présente un fort taux de *ne sais pas*.

▪ Résultats des répartitions croisées par groupe d’affiliation professionnelle

Le tableau 9 présente les différences des appréciations exprimées par les répondants selon leur *groupe d’affiliation professionnelle*.

Tableau 9. Les effets sur la prestation de services et la satisfaction des usagers – Résultats par groupe d’affiliation professionnelle

Item	Hauts fonctionnaires		Fonctions centrales		Gestionnaires opérationnels		Gestionnaires de ressources		Appartenances multiples		Tables	
	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote
7	22,6	2,76	20,5	2,67	9,9	2,59	20,5	2,71	7,1	2,87	7,7	3,04
8	26,4	2,62	18,1	2,49	12,7	2,48	18,1	2,75	9,5	2,76	7,7	2,96
9	17	2,36	12	2,38	7	2,18	16,9	2,39	4,8	2,50	15,4	2,95
10	20,8	2,69	19,3	2,79	11,3	2,57	13,3	2,57	11,9	2,86	7,7	3,17
11	37,7	2,61	33,7	2,60	21,1	2,54	26,5	2,62	16,7	2,80	15,4	3,18

On peut en premier lieu observer un clivage très net en regard du taux de *ne sais pas*. Les répondants issus des *Tables* suivis de ceux à *appartenances multiples* et des *gestionnaires opérationnels* se prononcent en effet beaucoup plus facilement que les répondants appartenant aux trois autres groupes, soit aux groupes de *hauts fonctionnaires*, de *gestionnaires exerçant des fonctions centrales* et de *gestionnaires de ressources*. La plus ou moins grande proximité avec les opérations, et par conséquent avec la clientèle, semble ici le principal facteur discriminant.

Si nous examinons maintenant les cotes d’évaluation, on peut constater que les membres issus des *Tables* ainsi que ceux à *appartenances multiples* formulent des appréciations plus *positives* que les autres répondants. Similaire à celle qui nous est apparue dans la section précédente touchant la gestion de la qualité des services, cette distribution peut sans doute s’expliquer par les mêmes raisons : les responsabilités qu’ont eu à assumer au plan ministériel les membres des *Tables* et les personnes à *appartenances multiples* tout au long de l’implantation de la LAP et leur implication dans des réseaux interministériels dédiés à cette implantation.

▪ Résultats des répartitions croisées par organisation d’appartenance

Le tableau 10 permet de cerner les différences des appréciations exprimées par les répondants selon leur *appartenance organisationnelle*.

Tableau 10. Les effets sur la prestation de services et la satisfaction des usagers – Résultats par organisation d'appartenance

Item	Ministères desservant des citoyens		Organismes desservant des citoyens		Autres ministères		Autres organismes	
	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote
7	12,7	2,67	13,9	2,82	27	2,67	26,2	2,74
8	12,7	2,57	10,7	2,66	32,4	2,76	33,3	2,75
9	9,6	2,24	10,7	2,60	16,2	2,48	23,8	2,31
10	13,4	2,70	9,8	2,75	21,6	2,76	28,6	2,63
11	15,3	2,60	11,5	2,76	18,9	2,77	23,8	2,54

Sans surprise, les répondants provenant de ministères ou d'organismes desservant directement des citoyens se prononcent beaucoup plus aisément, sinon sur la satisfaction des usagers, du moins quant à la prestation de services. La distinction notée à la section précédente est même, et de beaucoup plus affirmée, les taux de *ne sais pas* pour les items 7 à 10, allant du simple au double, sinon au triple. On peut facilement conjecturer que c'est encore ici le fait d'avoir ou de ne pas avoir une relation directe de service avec les citoyens qui fait la différence.

En revanche, les appréciations sont relativement homogènes, mis à part celles portant sur l'amélioration de la qualité de la prestation de services (item 7). En effet, les répondants opérant dans des organismes publics desservant directement des citoyens accordent à ce dernier item une bonne appréciation, à l'encontre des répondants provenant des autres types d'organisation publique qui portent, quant à eux, une appréciation *satisfaisante*. Cela vient conforter l'interprétation présentée dans la première section à l'effet que, ayant connu plus tôt, pour plusieurs, le virage clientèle – et la recherche d'amélioration constante de la qualité de la prestation de services que ce virage implique –, les organismes desservant directement des citoyens ont profité de l'arrivée de la LAP pour intensifier ce virage.

▪ Les précisions et les préoccupations apportées par les groupes de discussion

En accord avec les résultats présentés plus haut, et quasi unanimement, les participants aux groupes de discussion indiquent une amélioration effective de la qualité de la prestation de services. À leurs yeux, la LAP a incité les M/O à délimiter leur clientèle et à mieux définir leurs produits et services. Ils notent des avancées non seulement en matière d'accessibilité, de diligence et de rapidité, mais même en matière de simplification, lors d'un changement d'adresse par exemple. Par ailleurs, ils insistent sur le rôle joué à cet égard par les technologies de l'information et la communication. Selon eux, ces dernières ont permis, entre autres, les gains suivants : un accès plus rapide et plus direct à l'information et aux services; des services plus intégrés; des transactions à moindre coût; des délais de réponse plus courts.

Concernant le degré de satisfaction des usagers, quelques-uns signalent une différenciation à apporter entre les M/O, le niveau de satisfaction des usagers des organismes étant en général, et selon eux, plus élevé que celui des usagers des ministères.

1.2.2 Des perspectives d'amélioration – *Le gouvernement en ligne*

Les suggestions concernant la *prestation de services* recourent bien sûr pour partie celles présentées dans la section précédente et portant sur la *gestion de la qualité des services*. On réitère ainsi le souhait que le gouvernement développe et fasse connaître sa vision d'ensemble de la prestation de services, incluant le gouvernement en ligne de même que les services intégrés ou grappes de services. On revient également sur la nécessité de porter plus d'attention aux attentes des usagers et sur l'importance de mettre l'accent sur la qualité du service fourni plutôt que sur les simples délais. Certaines propositions plus spécifiques sont énoncées : éviter que le recours aux boîtes vocales ne produise de l'« anti-service »; développer les moyens de mieux gérer les impacts liés à la surcharge des demandes.

Par ailleurs, on compte beaucoup sur les technologies de l'information pour améliorer la prestation de services : meilleure accessibilité à l'information et aux services, rapidité du service, simplification des démarches et des procédures, etc. On souhaite donc une accélération de la mise en place du gouvernement en ligne et le développement de l'offre de services intégrés. Plusieurs notent toutefois l'importance des défis à affronter en la matière, défis qui touchent particulièrement Services Québec.

Enfin, les répondants considèrent que la promotion et le développement d'une culture de services aux citoyens, population et entreprises, n'exigent pas de modifications substantielles de nature législative et que les efforts doivent porter sur la sensibilisation et la formation du personnel.

PARTIE 2 : LE CADRE DE GESTION

2.1 La planification stratégique et le cycle annuel de gestion

2.1.1 Le bilan – *Des conditions pour une meilleure gestion publique*

La LAP institutionnalise une gestion axée sur les résultats. À ce titre, les M/O assujettis à la LAP devaient procéder à la mise en œuvre d'un dispositif de gestion qui lie les activités et les ressources aux résultats. Ce dispositif exige des M/O l'élaboration d'un *Plan stratégique*, d'un *Plan annuel de gestion des dépenses* et d'un *Rapport annuel de gestion*. Dans l'esprit de la LAP, ces plans et rapport sont destinés à améliorer la gestion dans les M/O, à informer les citoyens et à assurer un processus intégré de reddition de comptes.

L'évaluation des effets de la LAP sur la gestion dans les M/O s'est faite à partir de ces éléments constitutifs eux-mêmes. Plus précisément, nous nous sommes servis des énoncés suivants pour évaluer les effets de la LAP sur les pratiques de gestion dans les M/O :

Item	Énoncé	Question
12	« <i>L'exercice de planification stratégique a amené l'organisation à se préoccuper davantage des résultats tangibles pour la population.</i> »	8a
13	« <i>L'exercice de planification stratégique a favorisé une plus grande concertation interministérielle en matière de politiques publiques, de programmes et de prestation de services.</i> »	8b
14	« <i>Le plan stratégique permet de mieux orienter et encadrer l'action dans l'organisation.</i> »	8c
15	« <i>Le plan stratégique permet aux citoyens et aux parlementaires de mieux connaître la mission, les orientations stratégiques et les résultats visés par l'organisation ainsi que la contribution de ceux-ci aux priorités gouvernementales.</i> »	8d
16	« <i>Le Plan annuel de gestion des dépenses de l'organisation permet de mieux faire le lien entre l'allocation des ressources et les résultats visés au plan stratégique.</i> »	8e
17	« <i>Le Rapport annuel de gestion de l'organisation rend compte des résultats atteints (en fonction des objectifs définis par le plan stratégique et des actions privilégiées pour les atteindre dans le plan annuel de gestion des dépenses) plutôt que des activités réalisées.</i> »	8f
18	« <i>Le Rapport annuel de gestion favorise une reddition de comptes compréhensible qui permet aux parlementaires et aux citoyens de juger de la performance de l'organisation.</i> »	8g

19	« La nécessité d'élaborer un <i>Plan stratégique et un Plan annuel de gestion des dépenses et d'en rendre compte dans un rapport annuel de gestion</i> a permis d'améliorer les pratiques de gestion de l'organisation. »	8h
20	« Le personnel de tout niveau est davantage engagé dans les efforts pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'organisation. »	8i
21	« Les recommandations du Vérificateur général et de la Commission sur l'administration publique ont favorisé l'implantation de la gestion axée sur les résultats. »	8k

Le tableau 11 présente la distribution statistique des perceptions exprimées par les répondants relativement aux énoncés portant sur la gestion dans les M/O.

Tableau 11. La planification et le cycle annuel de gestion – Résultats globaux

Item	% <i>Ne sais pas</i>	Cote d'évaluation (1 à 4)
Exercice de planification stratégique : résultats pour la population (item 12)	7	3,03
Exercice de planification stratégique : concertation interministérielle (item 13)	18,4	2,59
Plan stratégique (PS) : orientation et encadrement de l'action (item 14)	6,4	3,16
Plan stratégique : information des citoyens et des parlementaires (item 15)	8,9	3,01
PS : Résultats pour la population – orientation et encadrement de l'action – information des citoyens et des parlementaires (items 12, 14 et 15)	7,4	3,07
Plan annuel de gestion des dépenses (PAGD) : lien allocation des ressources et résultats visés (item 16)	15,4	2,57
Rapport annuel de gestion (RAG) : résultats atteints (item 17)	6,7	3,03
Rapport annuel de gestion : reddition de comptes compréhensible (item 18)	11,2	2,89
RAG : Résultats atteints – reddition de comptes compréhensible (items 17 et 18)	9	2,96
PS, PAGD et RAG : amélioration des pratiques de gestion (item 19)	12	2,82
Engagement du personnel (item 20)	10,1	2,57
Recommandations du Vérificateur général et de la Commission sur l'administration publique : gestion axée sur les résultats (item 21)	23,7	2,82

Notons tout d'abord que la tendance à répondre par *ne sais pas* est de façon générale relativement faible et se compare à celle qui a prévalu dans le cas de la gestion de la qualité des services (voir section 1.1). Les trois items qui se présentent comme les exceptions les plus notables concernent le lien entre l'allocation des ressources et la planification stratégique (item 16), la concertation interministérielle (item 13) et les recommandations du Vérificateur général et de la Commission sur l'administration publique (item 21). Ainsi que l'on pouvait s'y attendre, ce dernier item montre un taux de *ne sais pas* similaire à celui qui touche l'item 6 concernant la contribution des recommandations du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et de la Commission sur l'administration publique à l'amélioration de la qualité des services.

Globalement, les répondants émettent une appréciation *favorable, bonne* et même *très bonne* à l'égard des effets de la LAP sur les pratiques de gestion dans les M/O. Déjà, la cote attribuée à l'item 19 (2,82) qui pose directement la question en fait foi, mais il y a plus. Ainsi que le montre la cote d'évaluation (3,07) attribuée aux items 12, 14 et 15 qui présentent une corrélation significative, l'exercice de planification stratégique est jugé comme étant très précieux : non seulement il favorise une meilleure prise en compte des attentes et des besoins de la population et permet de mieux informer les citoyens et les parlementaires, mais il oriente et encadre l'action ministérielle. Il en est de même du rapport annuel de gestion. Ainsi que le montre la cote d'évaluation (2,96) attribuée aux items 17 et 18 qui présentent une corrélation significative, il semble bien jouer son rôle : centré sur les résultats atteints plutôt que sur les activités réalisées, il favorise une reddition de comptes compréhensible. Pour sa part, l'item 21 portant sur la contribution des recommandations du Vérificateur général et de la Commission sur l'administration publique jouit d'une *bonne* appréciation, ce qui encore ici peut être rapproché de l'évaluation accordée à l'item 6 concernant la contribution des recommandations du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et de la Commission sur l'administration publique à l'amélioration de la qualité des services.

Trois items sont l'objet d'une évaluation moins élevée, quoique *satisfaisante*. Il s'agit tout d'abord de l'item 13 qui a trait à la concertation interministérielle. Il semble qu'un exercice de planification stratégique conduit ministère par ministère ne puisse à lui seul permettre de surmonter le fonctionnement en silo qui prévaut traditionnellement dans la fonction publique. Il s'agit ensuite de l'item 16 qui aborde la question du lien entre l'allocation des ressources et le plan stratégique et de l'item 20 qui porte sur l'engagement du personnel. Concernant ce dernier, on doit noter qu'il présente une relation statistiquement significative avec l'item 14. Cela mène à penser qu'une plus grande participation des employés dans l'exercice de planification stratégique (analyse, formulation et choix de stratégie) ou une plus grande clarification des orientations stratégiques de l'organisation se solde vraisemblablement par un engagement du personnel en faveur de l'atteinte des résultats visés.

▪ Résultats des répartitions croisées par groupe d'affiliation professionnelle

Le tableau 12 permet de cerner les différences dans les perceptions exprimées par les répondants selon leur *groupe d'affiliation professionnelle*.

Tableau 12. La planification et le cycle annuel de gestion – Résultats par groupe d’affiliation professionnelle

Item	Hauts fonctionnaires		Fonctions centrales		Gestionnaires opérationnels		Gestionnaires de ressources		Appartenances multiples		Tables	
	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote
12	5,7	3,10	8,4	3,03	8,5	2,92	7,2	2,97	4,8	3,13	3,8	3,20
13	15,1	2,56	18,1	2,51	19,7	2,44	20,5	2,68	14,3	2,78	23,1	2,70
14	3,8	3,22	8,4	3,13	8,5	3,00	9,6	3,15	0	3,19	0	3,54
15	3,8	3,16	12	3,05	11,3	2,79	13,3	3,00	0	2,93	3,8	3,28
12, 14, 15	4,4	3,16	9,6	3,07	9,4	2,90	10,0	3,04	1,6	3,08	2,5	3,34
16	13,2	2,74	15,7	2,41	16,9	2,53	16,9	2,58	11,9	2,54	15,4	2,82
17	3,8	3,12	10,8	2,97	7	2,86	9,6	3,03	0	3,17	0	3,19
18	5,7	2,96	13,3	2,79	12,7	2,84	15,7	2,83	4,8	3,03	7,7	3,13
17, 18	4,8	3,04	12,1	2,88	9,9	2,85	12,7	2,93	2,4	3,10	3,9	3,16
19	13,2	2,98	16,9	2,80	8,5	2,75	14,5	2,76	0	2,76	15,4	3,00
20	7,5	2,80	12	2,42	11,3	2,48	12	2,56	7,1	2,49	3,8	3,00
21	28,3	2,87	24,1	2,76	28,2	2,82	24,1	2,65	19,0	2,97	7,7	3,17

Il apparaît ici encore un clivage très net en regard du taux de *ne sais pas*. Les répondants issus des *Tables* et ceux à *Appartenances multiples* suivis des *hauts fonctionnaires* se prononcent en effet beaucoup plus facilement que les répondants appartenant aux trois autres groupes, soit aux groupes de gestionnaires opérationnels, de gestionnaires exerçant des fonctions centrales et de gestionnaires de ressources. On peut présumer que cela tient au degré d’implication des différents groupes d’acteurs dans l’élaboration des divers documents (PS, PAGD, RAG) qui interviennent dans le cours du cycle de gestion.

Sans doute pour la même raison, les membres issus des *Tables* ainsi que les *hauts fonctionnaires* formulent des appréciations qui dépassent la moyenne alors que les gestionnaires opérationnels fournissent, eux, des évaluations qui se trouvent sous la moyenne. Il faut toutefois rappeler que les appréciations de tous les groupes sont toujours minimalement *satisfaisantes* et le plus souvent *bonnes*, sinon *très bonnes*.

▪ Résultats des répartitions croisées par Organisation d’appartenance

Le tableau 13 nous permet de cerner la variation des appréciations selon l’organisation d’appartenance.

Tableau 13. La planification et le cycle annuel de gestion – Résultats par organisation d'appartenance

Item	Ministères desservant des citoyens		Organismes desservant des citoyens		Autres ministères		Autres organismes	
	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote
12	6,4	2,97	4,9	3,16	13,5	2,87	9,5	3,03
13	11,5	2,56	26,2	2,56	13,5	2,75	26,2	2,65
14	5,7	3,03	6,6	3,27	10,8	3,09	4,8	3,37
15	8,3	2,98	9,0	2,97	13,5	3,03	7,1	3,27
12, 14, 15	6,8	2,99	6,8	3,13	12,6	3,00	7,1	3,20
16	10,8	2,42	21,3	2,70	16,2	2,48	14,3	2,86
17	5,1	2,91	4,9	3,21	16,2	2,87	9,5	3,05
18	11,5	2,78	7,4	3,07	18,9	2,70	14,3	2,89
17, 18	8,3	2,85	6,15	3,14	17,6	2,79	11,8	2,97
19	9,6	2,69	12,3	2,93	18,9	2,73	14,3	3,03
20	8,9	2,43	6,6	2,74	24,3	2,43	11,9	2,76
21	19,1	2,81	25,4	2,82	24,3	2,82	35,7	2,93

Contrairement à ce qu'il en était dans la partie 1 concernant la qualité des services, ce n'est pas ici le fait que l'organisation desserve ou non des citoyens qui semble faire la différence, mais bien le caractère de cette organisation. En effet, que leur organisation desserve ou non des citoyens, les répondants provenant d'organismes portent des appréciations supérieures à celles portées par les répondants provenant de ministères. Cette distinction vaut pour tous les items, à l'exception des items 13 et 21 qui présentent deux cas de figures particuliers même si différents. Comment expliquer ce clivage entre ministères et organismes qui prévaut non seulement pour ce qui touche à la planification stratégique et à la reddition de comptes, mais également pour l'engagement du personnel à l'égard des objectifs visés? Il faut sans doute se rappeler ici que les organismes n'ont que des fonctions opérationnelles alors que les ministères cumulent également et parfois surtout des fonctions d'élaboration de politiques et de programmes et d'allocation de ressources. Or, alors que les premières (les fonctions opérationnelles) peuvent facilement faire l'objet d'exercices de planifications stratégique et opérationnelle, de suivi de gestion et d'évaluation, toutes activités qui facilitent la mobilisation, les secondes (les fonctions d'élaboration de politiques et de programmes et d'allocation de ressources), elles, s'y prêtent beaucoup plus difficilement, sinon pas du tout.

▪ Les précisions et les préoccupations apportées par les groupes de discussion

Les commentaires recueillis convergent avec les résultats obtenus à partir du questionnaire. Les participants soulignent tout d'abord le caractère structurant qu'ont eu les exigences posées par la LAP en matière de cycle de gestion, et ce, depuis l'obligation de réaliser un plan stratégique jusqu'à celle de déposer un rapport annuel. On ne peut imaginer, ont dit certains, ce qu'une exigence telle la nécessité d'attester de la fiabilité des données contenues dans le rapport annuel de gestion peut entraîner comme changement dans la gestion. L'exercice de *planification stratégique* a permis de mieux orienter l'action et a facilité la mobilisation du personnel. La rédaction du *Rapport annuel de gestion* a favorisé une meilleure *reddition de comptes*. La LAP aurait donc créé les conditions pour une meilleure gestion publique.

Bien sûr, le changement culturel qu'implique le passage à une gestion axée sur les résultats n'est pas terminé, loin s'en faut. De plus, les avancées sont fort inégales d'une organisation à l'autre.

En revanche, la plupart des participants déplorent la complexité rattachée à la préparation et à la rédaction des documents exigés par la LAP. Il s'agit selon eux d'un processus lourd qui mobilise énormément d'énergie et de ressources. On insiste de façon particulière sur le manque de pertinence des plans annuels de gestion des dépenses et sur la difficulté à bien les arrimer avec les planifications stratégiques.

D'autre part, on souligne le défi majeur que constitue la définition d'objectifs de bon niveau et d'indicateurs pertinents. Rappelons que selon un bilan dressé en 2003-2004, 23 % des M/O mentionnaient dans leur rapport annuel de gestion des difficultés avec les indicateurs, 18 % reconnaissaient ne pas avoir mesuré l'atteinte des objectifs qu'ils s'étaient fixés faute d'indicateurs adéquats, et seulement 15 % mentionnaient des indicateurs jugés pertinents par les acteurs concernés. La situation se serait améliorée, mais il reste à cet égard beaucoup à faire. Plusieurs insistent, entre autres, sur l'absence de mesures d'effets ou d'impacts et notent les faiblesses en matière d'évaluation de programmes. En effet, celle-ci ne saurait être efficace si elle n'est pas intégrée dès le départ à l'élaboration de programmes, ce qui implique une définition en amont d'objectifs précis et d'indicateurs pertinents.

Concernant le processus de *reddition de comptes*, les répondants soulignent que le virage à opérer touche tout autant les parlementaires que les administratifs. On reconnaît l'apport précieux de la Commission sur l'administration publique. On regrette par ailleurs que les parlementaires aient encore souvent tendance à s'arrêter aux activités ou aux opérations plutôt que d'aborder les résultats. On se demande jusqu'où ils sont prêts à prendre le temps nécessaire à un tel exercice et à y participer de façon non partisane. Enfin, on remet en question l'exercice de l'étude des crédits dans sa forme actuelle. On considère que ses résultats ne sont absolument pas à la mesure du travail considérable de préparation qu'il exige.

2.1.2 Des perspectives d'amélioration – Une simplification du processus et une meilleure définition des indicateurs

Un bon nombre des recommandations soumises sont sous le signe de la simplification, une simplification qui serait à l'avantage tout autant des administratifs qui produisent plans et rapports que des citoyens et des parlementaires qui y recourent. Ces recommandations touchent le processus d'élaboration des plans et rapports et celui de la reddition de comptes.

On souhaite que les plans stratégiques soient mieux ciblés et que les autres documents à produire leur soient mieux arrimés. Tous s'entendent sur le fait que le Plan annuel de gestion des dépenses est à revoir dans sa conception et son utilisation et que l'exercice de l'étude des crédits est à repenser. Certains suggèrent la fusion des trois documents existants (PS, PAGD, RAG) en un seul. Mais d'autres s'y opposent fortement, leur argumentaire reposant, entre autres, sur le fait que la nécessité de produire à chaque année un nouveau plan stratégique serait à la fois beaucoup plus lourde et sans réelle utilité. En revanche, et cela pourrait peut-être constituer une voie intéressante de résolution de la problématique, plusieurs proposent une approche différenciée selon les types de M/O. On pourrait, par exemple, moduler la fréquence des dépôts des plans stratégiques et opérationnels et même des rapports de gestion en tenant compte des différences qui existent entre les M/O : ceux qui desservent une clientèle précise et présentent un caractère opérationnel; ceux qui assurent la tutelle ou qui animent des réseaux; ceux qui n'ont que des fonctions de régulation interne; etc. Cela exigerait bien sûr une révision des exigences posées.

D'autre part, et de manière quasi unanime, les répondants attirent l'attention sur la nécessité de mieux définir les objectifs poursuivis et les indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte. On suggère à cet égard des mesures de soutien à propos desquelles nous reviendrons dans la troisième partie. Notons toutefois que s'il ne semble ni souhaitable ni possible de définir centralement et pour toute la fonction publique des indicateurs communs, il le serait selon certains pour des groupes apparentés de M/O, les grands organismes, par exemple, qui sont déjà regroupés dans un forum et qui se sont dotés d'un centre commun d'expertise.

2.2 La gestion des ressources

2.2.1 Le bilan – *Des allègements réglementaires timides ou non perçus*

En matière de gestion des ressources, et en vue de favoriser une gestion responsable et optimale de celles-ci, la LAP visait des allègements réglementaires, la possibilité d'adapter l'application de certaines règles en tenant compte des spécificités des unités administratives et un passage des contrôles *a priori* vers des contrôles *a posteriori*.

Les énoncés énumérés ci-après nous ont permis de cerner la perception des répondants quant aux effets de la LAP sur la gestion des ressources :

Item	Énoncé	Question
22	« Le <i>cadre de gestion</i> instauré par la loi permet les <i>adaptations nécessaires à la situation des différents ministères et organismes</i> . »	10a
23	« Les <i>contrôles centraux a priori</i> ont été <i>réduits en faveur de contrôles a posteriori</i> . »	10b
24	« L' <i>allègement</i> des règles et des procédures en matière de <i>gestion des ressources humaines</i> en a rendu la gestion plus performante. »	10c
25	« L' <i>allègement</i> des règles et des procédures en matière de <i>gestion des ressources budgétaires</i> en a rendu la gestion plus performante. »	10d
26	« L' <i>allègement</i> des règles et des procédures en matière de <i>gestion des ressources matérielles</i> en a rendu la gestion plus performante. »	10e
27	« L' <i>allègement</i> des règles et des procédures en matière de <i>gestion des ressources informationnelles</i> en a rendu la gestion plus performante. »	10f

Le tableau 14 présente les données statistiques concernant les perceptions exprimées par les répondants relativement aux énoncés portant sur la gestion des ressources.

Tableau 14. La gestion des ressources – Résultats globaux

Item	% <i>Ne sais pas</i>	Cote d'évaluation (1 à 4)
Cadre de gestion : adaptations à la situation des M/O (item 22)	24,3	2,58
Réduction des contrôles <i>a priori</i> en faveur de contrôles <i>a posteriori</i> (item 23)	21,8	2,22
Allègements en matière de gestion des ressources humaines (item 24)	26,8	1,97
Allègements en matière de gestion des ressources budgétaires (item 25)	27,9	2,20
Allègements en matière de gestion des ressources matérielles (item 26)	30,2	2,24
Allègements en matière de gestion des ressources informationnelles (item 27)	36,9	2,25
Allègements en matière de gestion des ressources (items 24 à 27)	30,5	2,17

L'évaluation portée par les répondants est ici particulièrement sévère. En effet, aucun des items évalués ne reçoit une appréciation allant au-delà de *satisfaisant*. De manière plus précise, si les possibilités d'adaptation du cadre de gestion aux particularités des M/O (item 22) sont considérées comme *satisfaisantes*, la *réduction* des contrôles *a priori* en faveur des contrôles *a posteriori* (item 23) et les allègements réglementaires obtenus en matière de gestion des ressources (items 24 à 27) sont jugés *insatisfaisants*. Remarquons que les quatre items portant sur les allègements réglementaires en matière de gestion des ressources étant significativement corrélés, nous avons pu leur accorder une cote d'évaluation commune. Il demeure que l'item 24 portant sur la gestion des ressources humaines est l'objet d'une appréciation plus faible que les trois autres items qui ont trait aux allègements en matière de gestion des ressources.

Non seulement l'évaluation est sévère, mais une bonne part des répondants n'ont pu formuler une quelconque appréciation, le taux de *ne sais pas* variant de *fort* à *très fort*.

▪ Résultats des répartitions croisées par groupe d'affiliation professionnelle

Le tableau 15 présente les données statistiques concernant les perceptions exprimées par les répondants selon leur *groupe d'affiliation professionnelle*.

Tableau 15. La gestion des ressources – Résultats par groupe d’affiliation professionnelle

Item	Hauts fonctionnaires		Fonctions centrales		Gestionnaires opérationnels		Gestionnaires de ressources		Appartenances multiples		Tables	
	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote
22	22,6	2,78	34,9	2,33	28,2	2,53	18,1	2,56	14,3	2,69	19,2	2,76
23	18,9	2,19	28,9	1,98	15,5	2,15	18,1	2,49	16,7	2,26	42,3	2,27
24	26,4	2,15	32,5	1,89	8,5	1,83	27,7	2,05	23,8	1,97	61,5	2,10
25	34,0	2,09	33,7	2,04	11,3	2,17	26,5	2,33	21,4	2,33	57,7	2,36
26	37,7	2,24	36,1	1,98	19,7	2,14	22,9	2,34	19	2,53	65,4	2,44
27	30,2	2,35	44,6	2,07	18,3	2,12	42,2	2,42	26,2	2,32	76,9	2,67
24 à 27	32,1	2,21	36,7	2,00	14,5	2,10	29,8	2,29	22,6	2,29	65,4	2,39

On remarque que les *gestionnaires opérationnels* affichent une tendance à s’exprimer plus facilement, alors que les membres des *Tables*, à l’exception de l’item 22, optent pour le *ne sais pas* dans une proportion beaucoup plus élevée que la moyenne. On peut présumer que là où les *gestionnaires opérationnels* sont, au quotidien, proches de la gestion des ressources, les membres des *Tables* en sont, de par leurs fonctions et de façon générale, relativement éloignés.

Pour ce qui est des appréciations, l’exception notable concerne les gestionnaires exerçant des *fonctions centrales* qui sont plus sévères que les répondants affiliés aux autres groupes.

▪ Résultats des répartitions croisées par organisation d’appartenance

Le tableau 16 présente les données statistiques concernant les perceptions exprimées par les répondants selon leur *organisation d’appartenance*.

Tableau 16. La gestion des ressources – Résultats par organisation d’appartenance

Item	Ministères desservant des citoyens		Organismes desservant des citoyens		Autres ministères		Autres organismes	
	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote
22	22,3	2,50	23	2,66	29,7	2,58	31	2,62
23	15,9	2,06	18,9	2,38	37,8	2,39	38,1	2,27
24	22,9	1,91	27,9	2,06	37,8	1,87	28,6	2,03
25	23,6	2,13	29,5	2,29	37,8	2,13	31	2,24
26	26,1	2,16	29,5	2,37	37,8	2,13	40,5	2,20
27	29,9	2,18	39,3	2,34	45,9	2,15	47,6	2,41
24 à 27	26,6	2,10	31,6	2,27	39,8	2,07	36,9	2,22

En ce qui a trait aux appréciations portées, il n’y a pas ici de tendance nette permettant de distinguer les répondants selon le type de leur organisation d’appartenance. On peut par ailleurs noter que de façon générale, les répondants provenant de M/O desservant des citoyens s’abstiennent moins que les autres répondants. Peut-être cela tient-il au fait que, dans ces organisations à clientèle et qui présentent un caractère opérationnel, l’ensemble des gestionnaires sont aux prises quasi quotidiennement avec la gestion des ressources, et ce, quelques soient leur niveau et leurs fonctions particulières.

▪ **Les précisions et les préoccupations apportées par les groupes de discussion**

C'est dans une quasi-unanimité que les participants reconnaissent l'insuffisance des marges de manœuvre octroyées aux M/O par les organismes centraux, notamment par le Conseil du trésor. On juge que celui-ci continue d'intervenir au plan du détail plutôt que de s'en tenir aux grands enjeux. Les allègements réglementaires souhaités sont à la fois lents à obtenir et non suffisants. Par ailleurs, les propos tenus par des dirigeants et des gestionnaires d'unités administratives conventionnées révèlent une certaine amertume due au fait que les assouplissements accordés en contrepartie d'une imputabilité accrue et d'une reddition des comptes conséquente ont finalement été consentis à d'autres unités administratives non soumises aux mêmes obligations ou encore ont été reniés par l'imposition de nouvelles règles.

En revanche, plusieurs nuancent le constat de départ, et ce, de façon importante. Ils affirment en effet que de nombreux allègements ont tout de même été apportés, ceux-ci offrant plus de flexibilité et plus de liberté à la gestion. Le problème, selon eux, est que ces allègements et la souplesse qu'ils permettent sont peu ou mal connus. Les raisons de cette situation seraient de deux ordres. Premièrement, une part du personnel des unités conseils en matière de gestion des ressources souffrirait d'ignorance à l'égard des changements intervenus depuis quelques années dans la réglementation régissant leur domaine et continuerait d'offrir aux gestionnaires de tous niveaux des interprétations fort limitatives de cette réglementation. Deuxièmement, et en accord ou non avec les hauts dirigeants, les gestionnaires de ces unités conseils feraient parfois de la rétention volontaire d'information concernant les souplesses apportées, et ce, afin d'éviter toute prise de risque qu'implique forcément tout élargissement de la marge de manœuvre. Une autre nuance apportée au constat de départ est à l'effet que les contraintes qui s'imposent en matière de gestion des ressources, particulièrement en gestion des ressources humaines, proviennent pour une bonne part des conventions collectives.

2.2.2 Perspectives d'amélioration – Une meilleure prise en compte des spécificités organisationnelles

On souhaite en tout premier lieu que le Conseil du trésor et son secrétariat prennent davantage en compte les spécificités organisationnelles plutôt que de s'en tenir à des mesures universelles. On comprend mal, par exemple, que des unités conventionnées qui ont la capacité de s'autofinancer et même de générer des « profits » soient forcées de procéder aux mêmes coupures que les autres unités.

En accord avec les nuances présentées au paragraphe précédent, une autre proposition est à l'effet d'informer l'ensemble des gestionnaires des marges de manœuvre existantes en matière de gestion des ressources et d'accroître la délégation des pouvoirs dans les M/O afin de favoriser l'utilisation de ces marges de manœuvre.

Plusieurs soulignent la nécessité d'harmoniser les différentes lois touchant l'administration (Loi sur la fonction publique, Loi sur l'administration financière, Loi sur l'administration publique) en visant à respecter le plus possible la responsabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes.

On souhaite enfin que les règles conventionnées ou non soient assouplies afin de permettre une meilleure reconnaissance de la performance.

PARTIE 3 : LES RAPPORTS ENTRE LES ORGANISMES CENTRAUX ET LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

3.1 Le bilan – Des relations marquées par certaines insatisfactions

La LAP confie aux organismes centraux, au ministère du Conseil exécutif et au SCT des responsabilités à exercer auprès des M/O qui y sont assujettis. Pour les besoins de l'évaluation, nous avons retenu des items susceptibles de cerner la perception des répondants à l'égard du soutien offert aux M/O par les organismes centraux dans le cadre de la mise en œuvre de la LAP. Touchant la gestion de la qualité des services, la gestion axée sur les résultats et l'optimisation des ressources, ces items sont les suivants :

Item	Énoncé	Question
28	« Le <i>soutien</i> apporté par les organismes centraux dans l'application des exigences de la LAP (guides, formation, tables d'échange et de concertation, conseils) a été utile pour améliorer la <i>qualité des services</i> . »	6f
29	« Le <i>soutien</i> apporté par les organismes centraux dans l'application des exigences de la LAP (guides, formation, tables d'échange et de concertation, conseils) a favorisé l'implantation de la <i>gestion axée sur les résultats</i> . »	8j
30	« Le <i>soutien</i> apporté par les organismes centraux dans l'application des exigences de la LAP (guides, formation, tables d'échange et de concertation, conseils) a permis d'optimiser la <i>gestion des ressources</i> (humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles). »	10g

Tableau 17. Les rapports entre les organismes centraux et les M/O – Résultats globaux

Item	% <i>Ne sais pas</i>	Cote d'évaluation (1 à 4)
Soutien qualité des services (item 28)	22,3	2,47
Soutien gestion axée sur les résultats (item 29)	22,6	2,46
Soutien gestion des ressources (item 30)	34,9	2,22

Dans son ensemble, l'appréciation des répondants est relativement faible, à peine *satisfaisante* pour les items 28 et 29 et *insatisfaisante* pour l'item 30. De plus, on peut noter un pourcentage de *ne sais pas fort* (pour les items 28 et 29) ou *très fort* (pour l'item 30). Ces résultats sont mis en perspective dans le paragraphe suivant.

▪ Résultats des répartitions croisées par Groupe d'affiliation professionnelle

Le tableau 18 permet de cerner les différences des perceptions exprimées par les répondants selon leur *groupe d'appartenance professionnelle*.

Tableau 18. Les rapports entre les organismes centraux et les M/O – Résultats par groupe d'affiliation professionnelle

Item	Hauts fonctionnaires		Fonctions centrales		Gestionnaires opérationnels		Gestionnaires de ressources		Appartenances multiples		Tables	
	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote	%NSP	Cote
28	32,1	2,44	20,5	2,47	19,7	2,09	28,9	2,46	11,9	2,70	11,5	3,09
29	28,3	2,47	19,3	2,40	23,9	2,11	32,5	2,32	9,5	2,82	7,7	3,13
30	39,6	2,19	47	2,07	26,8	1,92	25,3	2,42	21,4	2,45	61,5	2,50

Ainsi qu'il en était pour la *gestion de la qualité des services* (voir en 1.1) et sans doute pour les mêmes raisons (responsabilités qu'ils ont eu à assumer dans leur ministère ou organisme tout au long de l'implantation de la LAP et implication dans des réseaux interministériels dédiés à cette implantation), les répondants membres des *Tables* et ceux à *Appartenances multiples* se prononcent beaucoup plus facilement et beaucoup plus *positivement* que les autres répondants pour ce qui concerne l'utilité du soutien apporté par les organismes centraux en vue de l'amélioration de la qualité des services et de l'implantation de la gestion axée sur les résultats. Par ailleurs, les avis sont beaucoup plus homogènes en ce qui a trait au soutien lié à l'optimisation des ressources.

On peut mettre ces résultats en perspective à la lumière de la recherche conduite par Côté et Charest (2003) et portant sur l'implantation de la LAP à mi-parcours. Les 20 membres du Forum des répondants à l'implantation de la modernisation – il s'agit de l'ancienne dénomination de la Table des répondants à la mise en œuvre de la LAP – qui avaient été interviewés à l'époque traçaient un bilan partagé concernant les interventions du central. Ils soulignaient le rôle très positif joué par les réseaux de répondants mis en place par les organismes centraux qui ont facilité la circulation de l'information et le partage des expériences. Ils reconnaissaient également l'utilité des guides élaborés par les organismes centraux. En revanche, ils dénonçaient la multiplication des exigences et des priorités imposées aux M/O par les organismes centraux.

En ce qui concerne le point de vue des répondants membres des *Tables* et de ceux à *Appartenances multiples*, nos résultats convergent tout à fait avec le bilan tracé en 2003. Ainsi, ceux qui ont été le plus en interface avec eux dans le cadre de l'implantation de la LAP apprécient de façon *positive* et même *très positive* le soutien apporté par les organismes centraux en vue de l'amélioration de la qualité des services et de l'implantation de la gestion axée sur les résultats, mais ils jugent *insatisfaisant* le soutien lié à l'optimisation des ressources. Quant aux autres répondants, on peut présumer deux choses. D'une part, que tout en profitant, par l'entremise de leurs représentants ministériels aux *Tables*, ils ont été moins bien informés de l'apport des organismes centraux (guides, partage d'expérience, etc.) visant à faciliter l'amélioration de la qualité des services et l'implantation de la gestion axée sur les résultats. D'autre part, eux aussi – et là, en étant très conscients de leur origine – ont eu à faire face aux nombreuses exigences et priorités imposées aux M/O par les organismes centraux.

- **Résultats des répartitions croisées par organisation d'appartenance**

Le tableau 19 présente les perceptions exprimées par les répondants selon leur *organisation d'appartenance*.

Tableau 19. Les rapports entre les organismes centraux et les M/O – Résultats par organisation d'appartenance

Item	Ministères desservant des citoyens		Organismes desservant des citoyens		Autres ministères		Autres organismes	
	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote	% NSP	Cote
28	19,7	2,34	18	2,50	27	2,70	40,5	2,72
29	21,7	2,32	23	2,54	27	2,56	21,4	2,67
30	31,2	2,10	33,6	2,31	48,6	2,26	40,5	2,40

Quoique cela soit moins marqué que dans la partie 1 touchant la *qualité des services*, les répondants issus d'organisations desservant directement des citoyens se prononcent tout de même plus aisément que les répondants œuvrant dans les autres organisations. Enfin, et cela est peut-être lié aux attentes qui étaient les leurs, les premiers se montrent globalement plus sévères dans leur appréciation.

- **Les précisions et les préoccupations apportées par les groupes de discussion**

En conformité avec l'interprétation présentée dans les pages précédentes, le groupe de discussion regroupant des membres de la Table des répondants à la mise en œuvre de la LAP et de la Table sur la qualité des services a émis des avis partiellement différents de ceux proposés par les autres groupes de discussion. Alors que ces derniers regrettent un soutien insuffisant de la part des organismes centraux, le premier souligne l'utilité des guides élaborés par les organismes centraux ainsi que le rôle positif joué par les réseaux de répondants mis en place par ces mêmes organismes et qui ont facilité la circulation de l'information et le partage des expériences.

Par ailleurs, et de façon quasi unanime, les participants aux différents groupes de discussion ont soulevé certaines préoccupations à l'égard du SCT. Ils déplorent tout d'abord que celui-ci soit encore axé sur le contrôle des moyens, et ce, sans prendre suffisamment en compte les résultats. Notant un déficit de confidentialité entre les unités du SCT, plusieurs signalent les hésitations des M/O à leur demander un soutien, et ce, par crainte d'une intrusion dans leur gestion interne. Au-delà de ce constat, une majorité se questionne sur le caractère antinomique des fonctions de contrôle et de soutien qui sont attribuées au Secrétariat. Les perceptions sont telles que dans certains M/O, les guides ont été reçus comme de quasi-directives!

Enfin, certains déplorent la séparation jugée non fonctionnelle entre le ministère du Conseil exécutif, responsable de la planification stratégique, et le SCT, responsable de la gestion des ressources.

3.2 Des perspectives d'amélioration – *Des rôles et des responsabilités à redéfinir*

Les principales voies évoquées touchent le partage des rôles et des responsabilités. Une première suggestion est à l'effet de faire migrer la fonction soutien (conseil, accompagnement, proposition de guides et autres outils) du SCT vers le nouveau Centre de services partagés. Non seulement on sortirait ainsi de l'ambiguïté existante, mais en s'en tenant à son rôle de gouverner, le SCT pourrait mieux l'exercer. Bien sûr, la fonction conseil au sens de l'interprétation de la réglementation existante demeurerait sous la responsabilité du SCT. On suggère que le SCT fournisse des analyses comparatives concernant les diverses pratiques des M/O, permettant à ceux-ci de les mieux évaluer et aux parlementaires de les apprécier plus justement. On souhaite également un allègement des demandes d'information adressées aux M/O par le SCT, l'utilisation d'un seul véhicule si cela était possible. Au plan de la gouverner, plusieurs évoquent la nécessité d'une meilleure cohérence entre l'action du ministère du Conseil exécutif en matière de planification stratégique et celle du SCT en matière de gestion de ressources.

Les répondants souhaitent un réinvestissement dans le soutien aux M/O afin de leur permettre de poursuivre le virage clientèle et l'implantation de la gestion axée sur les résultats. Au titre des attentes auxquelles pourrait répondre le Centre de services partagés, on note particulièrement la définition d'indicateurs et l'évaluation de programmes. Enfin, plusieurs insistent sur l'importance de maintenir les organismes de concertation interministérielle (OCI) et de développer les réseaux d'échange et les communautés de pratique.



CONCLUSION

Sur la base des appréciations formulées par divers acteurs clefs de la fonction publique québécoise qui ont pu en observer de près l'implantation, on peut conclure que la Loi sur l'administration publique a conduit à des gains importants en matière de qualité de services et a créé les conditions pour une gestion publique plus efficace et plus transparente. Les exigences posées par la LAP ont entraîné une avancée notable en matière de gestion de la qualité des services et les efforts déployés sur cette base par les ministères et les organismes ont permis une amélioration effective de la qualité de la prestation des services. Le cadre de gestion instauré par la loi a eu des effets très structurants pour les pratiques de gestion des M/O et la reddition de comptes.

Si les fondements de la LAP apparaissent toujours pertinents, il reste bien sûr beaucoup à accomplir en vue d'améliorer les façons de faire et d'enraciner dans les organisations une culture de service aux citoyens et de gestion par résultats. En ce qui concerne la gestion de la qualité des services, la communication pose des défis majeurs : il faut formuler une vision gouvernementale plus intégrée ainsi qu'informer et consulter davantage la clientèle. Par ailleurs, avec l'accélération de la mise en place du gouvernement en ligne et le développement de l'offre de services intégrés qui ont cours depuis peu, et pour autant que les difficultés rencontrées à ces égards puissent être surmontées, la prestation de services devrait s'améliorer. En ce qui a trait au cadre de gestion, l'accent devrait porter sur la simplification du cycle annuel de gestion et de reddition de comptes : entre autres, revoir le Plan annuel de gestion des dépenses dans sa conception et son utilisation et repenser l'exercice de l'étude des crédits. Priorité doit être également donnée à une meilleure définition des objectifs et des indicateurs.

La poursuite des objectifs visés par la LAP en matière de virage clientèle et de gestion axée sur les résultats réclame un réinvestissement dans le soutien aux M/O et une gouverne à la fois plus cohérente et plus respectueuse des spécificités organisationnelles de la part des organismes centraux. Cela suppose une redéfinition des rôles et des responsabilités du ministère du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et de son secrétariat ainsi que du nouveau Centre de services partagés. Celui-ci est d'ailleurs perçu par les acteurs comme étant porteur d'avenir pour la continuation de la modernisation de la fonction publique.



ANNEXE I

QUESTIONNAIRE SUR LES EFFETS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



ANNEXE II

ANALYSES DE MULTIVARIANCE



ANNEXE III

MESURES DE DISPERSION DES PERCEPTIONS (Moyenne et écart type)



ANNEXE IV

MATRICE DE CORRÉLATIONS