

La notion de programme et son application au gouvernement du Québec

Denis Bédard

Volume 49, Number 2, avril-juin 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/802993ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/802993ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bédard, D. (1973). La notion de programme et son application au gouvernement du Québec. *L'Actualité économique*, 49(2), 202–210. <https://doi.org/10.7202/802993ar>

LA NOTION DE PROGRAMME ET SON APPLICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1) *Les approches méthodologiques du PPBS*

On a défini, dès le début, le PPBS comme le système budgétaire qui intégrait trois processus utilisés la plupart du temps de façon plus ou moins complète et de façon plus ou moins indépendante : la planification, le contrôle de la gestion (efficacité) et le contrôle comptable sur l'utilisation des ressources¹. L'intégration des trois processus aide à introduire plus d'analyse dans les prises de décision en essayant de justifier les objectifs d'une activité gouvernementale et en explicitant les liens entre les objectifs et les ressources utilisées.

On ne peut pas dire qu'il y a une théorie formelle du PPBS puisque la démarche méthodologique suivie ne vise pas à vérifier des hypothèses concernant des décisions budgétaires des gouvernements. C'est un système, cependant, dont l'objectif est d'améliorer les décisions budgétaires et dont la méthodologie repose sur des techniques et des concepts qu'il est intéressant de rapprocher de concepts qu'on retrouve en théorie des finances publiques.

L'approche méthodologique du PPBS diffère selon qu'on insiste sur l'une ou l'autre des étapes d'un processus budgétaire. Une approche fortement analytique, par exemple, orientera le PPBS vers la préparation de modèles pouvant aider à faire des choix de programme tandis qu'une approche plus administrative s'intéressera aux méthodes d'évaluation des activités existantes en tant que moyen, sans nécessairement remettre en cause les objectifs à long terme. Enfin, une approche axée davantage sur la planification verrait à la cohérence des différentes activités gouvernementales et, de ce fait, se situerait à un niveau d'agrégation plus élevé. Les procédures administratives précises pour implanter le PPBS ou tout système de rationalisation des choix budgétaires différeront donc d'un

1. Voir Allen Schick, « The Road to PPB : The Stages of Budget Reform », dans *Planning, Programming, Budgeting : a System Approach to Management*, édité par Lyden et Miller, Markham Publishing Company, Chicago, 1968.

gouvernement à l'autre selon l'importance donnée à une étape du processus plutôt qu'une autre et selon les circonstances opérationnelles.

Mais quelles que soient les procédures, le système PPBS apparaît d'abord comme un système de regroupement des activités gouvernementales orienté vers les *outputs*. L'implantation du PPBS commence donc par le dégagement des programmes. Il s'agit ensuite de budgétiser ce nouveau regroupement et d'ajuster les procédures d'exécution afin de faciliter les prises de décisions opérationnelles. Ce n'est que graduellement que les mécanismes d'analyse seront mis en place et que les remises en question pourront se faire. Cette implantation graduelle est inévitable puisque l'information sur les besoins et les objectifs réalisés est la pierre d'achoppement qui empêche l'implantation simultanée de toutes les dimensions du système PPBS.

Alors que la littérature sur le PPBS insiste beaucoup sur l'aspect « analyse de système » qui a été à l'origine de la revision des méthodes budgétaires, le succès de l'implantation du PPBS repose avant tout sur le concept de programme et sur la stratégie pour introduire plus d'analyse dans le processus de décision².

En se rappelant que la rationalité visée par les systèmes de choix budgétaires n'est pas celle des optimums d'équilibre général mais celle, toute relative, des processus réels de décision, l'application et la compréhension du concept du programme apparaissent alors fondamentales et tout aussi importantes que la connaissance des méthodes d'analyse³. L'intention de la présente étude est donc de discuter de la notion de programme, de ses possibilités d'application et de la nouvelle structure budgétaire adoptée par le gouvernement du Québec.

2) Description d'un programme

Dans les manuels sur le PPBS, la notion de programme n'est jamais définie de façon claire et précise puisque les dimensions relatives d'un programme sont en définitive une question de jugement et de circonstance. On présente en général le programme comme un regroupement d'activités gouvernementales qui concourent à la réalisation d'un objectif ou *output* distinct. Comme le programme doit devenir l'objet de

2. L'implantation graduelle utilise beaucoup la méthode d'analyse dite *story telling* : voir Benjamin Ward, *What's Wrong with Economics*, chap. 12, Basic Books, New-York, 1972.

3. « Nous sommes donc loin de la rationalité économique pure, relevant idéalement du calcul mathématique sur modèle de comportement mis en ordinateur. L'objet de la recherche est bien plutôt la définition pour la prise de décision et dans la procédure de gestion d'un type d'approche et de relations qui satisfasse au double souci de clarté dans la définition des objectifs et d'adéquation au réel dans le choix et l'emploi des moyens... », voir P. Huet, « Présentation de la rationalisation des choix budgétaires en France », dans *Rationalisation des choix budgétaires*, La documentation financière, Notes et Études Documentaires, Paris, 20 septembre 1971.

décision d'un gouvernement dans le processus d'allocation des ressources, il faut conséquemment qu'il corresponde à une entité importante, qu'il dure plusieurs années et qu'il puisse se traduire en termes opérationnels ⁴. L'ensemble des programmes forme ainsi la gamme des productions techniques gouvernementales.

Autour de la notion de programme gravitent cinq autres notions qui correspondent à autant de dimensions du programme. L'une de ces notions a déjà été mentionnée, c'est-à-dire l'objectif ou l'*output* et les quatre autres notions sont les notions de besoins, de moyens (ou *inputs*), de performance et d'impact. Ces cinq notions s'articulent de la façon suivante ⁵ :

- a) l'objectif est la réalisation d'un *output* dans le temps ;
- b) cet objectif se justifie par rapport à des besoins que le gouvernement tente de satisfaire ;
- c) l'objectif sera atteint en utilisant des moyens ou des *inputs* classifiés selon leur nature économique ;
- d) la définition de critères de performance doit permettre de juger de l'utilisation des *inputs* (minimisation des coûts de production) tandis que les critères d'impact renseigneront sur la réalisation de l'objectif.

Supposons l'exemple suivant :

- 1) objectif visé : $100A$ en $5t$, soit $20A$ par t
 A : *output*
 t : période de temps
- 2) objectif réalisé en t_1 : $10 A$
- 3) moyens utilisés en t_1 : $\$40$
- 4) critère de performance : $\$4$ pour $1A$
- 5) critère d'impact : $10A/20A = 50$ p.c.
- 6) objectif réalisé en t_2 : $15A$
- 7) moyens utilisés : $\$75$
- 8) critères de performance : $\$5$ pour $1A$, donc baisse de la performance
- 9) critère d'impact : $15A/20A = 75$ p.c., donc hausse de l'impact.

Cet exemple montre les variations de la performance et de l'impact dans le temps, variations qui devraient amener une révision de l'objectif. Une telle description de programme suppose l'existence d'une unité de mesure simple pour l'*output* et le moyen. Or, un programme se compose souvent de plusieurs activités discrètes et, en pratique, les unités de mesure se retrouvent à des niveaux d'opération plus bas, c'est-à-dire

4. Voir : *Le système de budget par programmes et son application au gouvernement du Québec*, Conseil du Trésor, gouvernement du Québec, avril 1972.

5. Voir : *Le Planning-Programming-Budgeting System et son introduction dans l'administration de l'État*, Institut Administration-Université, Bruxelles, 1969.

au niveau de projets plus petits que le programme. Le regroupement des opérations et projets à l'intérieur des programmes donne lieu à des sous-programmes ou éléments de programmes. Le programme se présente donc comme un processus de production pyramidal où l'objectif d'une activité à un niveau donné devient un des moyens pour réaliser l'objectif d'une activité de niveau supérieur.

La difficulté de trouver une unité de mesure permettant de synthétiser les objectifs des éléments de programme peut amener la définition de l'objectif d'un programme en termes qualitatifs plutôt que quantitatifs. La réalisation de l'objectif ne peut alors être mesurée qu'indirectement en définissant les critères de satisfaction de besoins auxquels répond le programme ou encore des critères de production partiels au niveau des éléments, si ce n'est au niveau des projets. Si on prend l'exemple d'un programme de service social à l'intention de jeunes handicapés sociaux, l'objectif visé sera de rendre les jeunes autonomes dans la vie ; cet objectif est difficile à mesurer directement et l'évaluation d'un tel programme passera par une estimation de la clientèle totale et de la clientèle traitée. On pourra en déduire les besoins non comblés et évaluer la qualité du service rendu par référence à la compétence du personnel professionnel. Ce n'est finalement que par des analyses spéciales très poussées qu'on pourra évaluer l'impact réel au niveau de la clientèle.

Comparé à la notion traditionnelle de bien public, la notion de programme ouvre des perspectives très différentes. En remplaçant, par exemple, la demande des biens publics par l'analyse des besoins justifiant un programme, on reconnaît que la justification d'une activité gouvernementale peut s'apprécier du côté de l'offre : le niveau de production est directement choisi sur la courbe d'offre par l'homme politique en se fondant sur une description des besoins à combler. Autant la demande de biens publics est toujours apparue difficile à évaluer à cause des jeux de stratégie possibles, autant l'estimation des besoins apparaît plus facile, même si elle n'est pas toujours abordée en termes quantitatifs.

Il faut aussi souligner que derrière la question de la demande des biens publics s'est toujours caché le problème du financement de l'activité gouvernementale au niveau optimal de production. La notion de programme n'invite pas à se préoccuper prioritairement de la question de la tarification et du financement ; le PPBS prend pour acquis que les programmes sont financés par des taxes générales et que les programmes se finançant eux-mêmes sont l'exception plutôt que la règle. En définitive, alors que la notion de bien public nous oriente vers la recherche de critères normatifs, la notion de programme vise à permettre des études empiriques et simples de « marché public » afin de faciliter par différentes approximations la prise de décision.

3) *La structuration et la classification des programmes*

Les objectifs d'un programme sont souvent plus ou moins complémentaires des objectifs d'un autre programme et il est impérieux de regrouper les programmes qui ont des objectifs interreliés. Ceci donne lieu à ce qu'on appelle une structure de programme dont la principale utilité est de permettre une discussion plus claire des priorités aux échelons les plus élevés du gouvernement.

En plus des structures, on peut vouloir classifier les programmes en regroupant ceux qui ont un objectif semblable. La question est alors de savoir s'il est plus utile de classifier selon une typologie basée sur des catégories de produits ou selon une typologie basée sur des fonctions administratives.

a) *Les structures de programme par objectif*

Le regroupement des programmes dans une structure se fait à partir de modèles qui ont été élaborés depuis plusieurs années dans le but d'uniformiser les comptes gouvernementaux et de pouvoir ensuite les comparer. De tels modèles ont été préparés par les organismes internationaux et, au pays, Statistique Canada utilisait, depuis les années quarante, un système de fonctions sectorielles propres à chaque niveau de gouvernement. C'est ce système qui avait été utilisé lors des travaux du Comité du régime fiscal et qui sert de cadre aux négociations fiscales de 1966-67.

Comme ces modèles ne visaient pas à formaliser l'analyse des objectifs poursuivis par les activités gouvernementales dans le déroulement d'un processus de décision, ils ne peuvent être utilisés directement comme cadre budgétaire. Les mêmes grandes divisions sectorielles se retrouvent cependant, d'une certaine façon, dans tout système d'agrégation d'activités d'un budget-programme. La décision de placer un programme particulier dans un secteur donné dépend alors des relations entre objectifs que l'on préfère privilégier (clientèle ou service, objectif économique ou social, etc.).

L'originalité du modèle adopté par le gouvernement du Québec est d'avoir distingué trois grands niveaux de regroupement, soit la superstructure, la structure et l'infrastructure. La superstructure se subdivise en missions, domaines et secteurs ; la structure comprend les programmes et éléments de programmes tandis que l'infrastructure regroupe les activités, projets et opérations. Les activités du gouvernement québécois se répartissent de la façon suivante⁶ : 4 missions (mission sociale, mission

6. Pour une nomenclature complète des domaines, voir l'annexe. Pour les secteurs, les programmes et éléments de programme, voir le livre des *Crédits 1973/74* du gouvernement du Québec.

économique, mission éducative et culturelle et mission administrative et gouvernementale), 15 domaines, 47 secteurs, 170 programmes et 410 éléments de programme.

Les éléments supérieurs d'une telle structure pyramidale sont évidemment plus permanents que les éléments inférieurs, ce qui favorise les comparaisons inter-annuelles et les études de planification. Il faut souligner également qu'en principe l'infrastructure est laissée à l'administration interne des ministères et qu'elle n'a pas été dégagée de façon aussi systématique que les programmes.

b) *Structure administrative des programmes*

Parallèlement à la structure de programmes par objectifs, le gouvernement du Québec a gardé une structure administrative des programmes par ministère car il est inévitable que l'organisation des centres de responsabilité recoupe pour des raisons historiques et opérationnelles les secteurs et les domaines. Ainsi, bien que le domaine habitation soit dans la mission sociale, il apparaît important en raison des relations avec les gouvernements municipaux que l'administration des programmes d'habitation soit reliée au ministère des Affaires municipales dont la majorité des programmes se trouve dans la mission gouvernementale. Les activités d'un ministère peuvent donc se retrouver dans plus d'un secteur et dans plus d'un domaine.

La structure administrative ministérielle ne peut cependant diviser un programme et ceci afin de conserver la notion de responsabilité unique. En effet, deux ministres et deux sous-ministres ne sauraient être responsables d'un même programme. Cette règle simple de responsabilité peut donc amener la division d'une activité gouvernementale en différents programmes même si chacun des programmes poursuit le même objectif. A un palier supérieur, ces programmes se retrouveront évidemment dans le même secteur.

Donc, au niveau des ministères chaque programme forme une entité complète en termes de responsabilité. Par contre, il est possible que l'organisation interne d'un ministère recoupe les programmes et les éléments de programme. Une direction administrative d'un ministère peut ainsi utiliser différentes parties de différents programmes et le système d'information financière du gouvernement du Québec prévoit ce genre d'allocation. A long terme, cependant, l'organisation administrative ministérielle et gouvernementale va avoir tendance à se rapprocher de la structure de programme par objectifs et ces ajustements pivoteront autour des programmes qui sont déjà chacun sous une responsabilité unique.

c) *Les coûts réels*

Le principe de la structuration des programmes par objectifs exige, s'il est appliqué intégralement, l'imputation de toutes les dépenses de sou-

tien et des frais fixes de l'administration. Si on accepte par ailleurs, dans une première phase d'implantation, que les règles et procédures de gestion doivent rester simples afin de ne pas compliquer indûment l'administration budgétaire, il s'ensuit que l'imputation des dépenses de soutien doit être, si possible, évitée à l'intérieur des ministères. Ceci n'empêche pas, dans le cadre d'une analyse spéciale, de comptabiliser tous les frais pertinents aux opérations d'un programme particulier et de raffiner éventuellement les méthodes de gestion pour imputer tous les coûts de soutien aux programmes opérationnels.

Le coût des programmes tel que présenté dans le livre des crédits budgétaires du gouvernement du Québec équivaut donc au coût variable et n'inclut pas en général les frais fixes et les dépenses des programmes de soutien.

d) *Les classifications de programme*

En plus de structurer les programmes, il est utile de les classer selon une typologie fonctionnelle plutôt que sectorielle. Une telle classification peut nous indiquer par exemple les ressources totales des programmes de recherche, quels que soient les objectifs visés.

L'approche fonctionnelle a été fortement utilisée dans les premières études sur le système PPBS au Québec. Cette approche suggérait que la structure ministérielle des programmes se fasse à partir des fonctions administratives uniformes. On avait retenu six fonctions administratives pouvant s'appliquer à une ressource, un équipement ou un service :

- 1 — connaissance
- 2 — utilisation
- 3 — conservation et protection
- 4 — amélioration et renouvellement
- 5 — distribution
- 6 — gestion interne

Il est possible que ces fonctions soient intéressantes pour l'étude des phénomènes administratifs (bien que certaines fonctions apparaissent à première vue difficiles à séparer, notamment « conservation » et « amélioration ») mais elles sont à priori de peu d'utilité pour la formalisation et l'analyse des objectifs.

Plutôt que de retenir des fonctions administratives, il a semblé plus intéressant de classer les programmes du gouvernement du Québec selon des catégories de produits. On peut théoriquement distinguer entre les produits intermédiaires que le gouvernement utilise et les produits finaux.

Par produits intermédiaires, on entend tous les programmes de recherche, d'administration et de services de soutien. Quant aux produits

finaux, ils se traduisent par des programmes de prestation monétaire, des programmes visant la production de biens d'équipement et des programmes visant directement ou indirectement la production de biens et services.

Les sept produits finalement retenus dans la présentation du budget du gouvernement du Québec sont les suivants :

	Budget (millions de dollars)
1 — Production et aide à la production d'équipements collectifs	776.2
2 — Distribution et aide à la distribution de services collectifs ou d'intérêt public	2,831.3
3 — Redistribution des revenus aux personnes	456.9
4 — Contrôle, surveillance et réglementation	181.6
5 — Aide à l'entreprise privée	130.4
6 — Inventaires et recherches	46.7
7 — Gestion interne et soutien des activités gouvernementales	644.7
	<hr/>
BUDGET TOTAL	5,067.8

4) *Conclusion*

La nouvelle structure budgétaire du gouvernement du Québec est l'aboutissement de travaux qui ont commencé avant 1970. C'est non seulement une façon différente de présenter l'activité gouvernementale mais c'est aussi une présentation plus complète. Le dégagement intensif des programmes s'est fait durant une période d'un an, d'août 1971 à juillet 1972, selon une méthode illustrative qui avait été préparée par le secrétariat du Conseil du Trésor et qui était ensuite discutée et finalisée par les ministères eux-mêmes. Les programmes finalement retenus ne sont donc pas le regroupement d'activités qui ont été analysées d'une façon très détaillée, mais représentent plutôt, à un niveau donné, un consensus entre les différentes parties impliquées dans le processus de décision budgétaire sur ce qui devrait être dorénavant l'objet de ces décisions.

Denis BÉDARD,
*secrétariat du Conseil du Trésor,
Gouvernement du Québec.*

ANNEXE

BUDGET 1973/74 DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC,
PAR MISSION ET DOMAINE

Missions et domaines	Montant (en dollars)
<i>Mission économique</i>	
Ressources naturelles et industries primaires	186,620,100
Industries secondaires	30,547,100
Services	16,667,000
Ressources humaines	19,547,400
Transport	488,157,500
TOTAL	741,539,100
<i>Mission sociale</i>	
Sécurité du revenu	476,299,000
Santé et adaptation sociale	1,398,643,200
Habitation	18,131,600
TOTAL	1,893,073,800
<i>Mission éducative et culturelle</i>	
Education	1,485,351,700
Culture	22,750,400
Loisirs et sports	26,586,900
TOTAL	1,534,689,000
<i>Mission gouvernementale et administrative</i>	
Institutions politiques	282,777,100
Gestion administrative centrale	484,939,600
Relations intergouvernementales	9,301,200
Protection de la personne et de la propriété	121,499,000
TOTAL	898,516,900
BUDGET TOTAL	5,067,818,800