

**8e Colloque annuel (1999) de la
Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP)**

LE POUVOIR DES RÉSULTATS : BOUSSOLE OU TROMPE-L'OEIL?

LES INDICATEURS DE SUIVI DE PROGRAMME :
UN OUTIL DYNAMIQUE ET UN MODÈLE COMMUN POUR LA
MESURE D'ÉVALUATION ET LA GESTION

Par **Pierre VOYER**, professeur à l'ENAP et auteur de *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2ième éd., Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy, 1999.

Produire des indicateurs de « suivi de programme » constitue une façon « en temps réel » d'assurer l'adéquation progressive des préoccupations des résultats aux divers contextes d'utilisation de l'information (décisions internes, reddition de compte institutionnelle, information au public...). Leur identification rigoureuse et leur paramétrage évolutif, en regard, bien sûr, des résultats mais aussi du contexte, des ressources et des activités permet de les mettre en perspective et d'en nuancer l'interprétation. On pourra alors « faire parler » l'information plus précisément, plus largement et plus clairement, et ce, aussi bien pour évaluer un programme que pour alimenter les décisions régulièrement prises à son égard. La communication identifie les principaux critères de réussite et les écueils d'un système d'indicateurs dans le contexte général de la gestion par les résultats¹.

¹ La communication est plus ou moins directement inspirées de plusieurs sources. Pour ne pas alourdir indûment le texte, seules les références de citations seront fournies. Pour consulter de façon plus exhaustive les autres sources sur les *Indicateurs et tableaux de bord*, le lecteur est invité à consulter les bibliographies de :

- Voyer, P., *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2ième Édition, Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy, 1999.
- Voyer, P., « Un regard critique sur l'utilisation d'indicateurs pour mesurer la performance et la proposition d'une approche instrumentale de tableaux de bord », dans Guay, M-Michèle (dir.), *Performance et secteur public*, Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 237-253

INTRODUCTION

L'appel aux communications de la SQÉP soulève des questions forts pertinentes. La réponse aux nouvelles exigences imposées à l'évaluation de programme par le nouveau cadre de gestion « par les résultats » du Gouvernement du Québec comporte plusieurs facettes fortement interreliées.

L'ARRIMAGE DES RÉSULTATS D'ÉVALUATION À LA PRISE DE DÉCISION

La difficulté d'arrimer les résultats d'évaluation à la de prise de décision et à la gestion et en particulier à la planification peut avoir plusieurs causes.

Consolider l'information

La difficulté de consolider les informations provenant de diverses canaux d'information inégalement alimentés

Les différences liées aux divers producteurs et utilisateurs de l'information

- les différences de culture professionnelle, de perspective et de dimensions abordées, de modèles et de méthodes de travail; l'hermétisme professionnel : des résultats interprétables par les seuls initiés
- l'incompatibilité de leurs objectifs (organisationnels, politiques, médiatiques, professionnels), donc de leur modèle d'intervention

Des visions différentes de ce qu'est la performance

D'abord les dimensions, les composantes de la performance privilégiées par les divers acteurs sont différentes. Leurs préoccupations peuvent parfois prioriser les clients et leurs besoins, la gestion des ressources, ou plutôt les activités et les façons de faire, les réalisations ou les impacts des interventions...

De plus, Interpréter de l'information n'est possible que si l'on possède un référentiel, un modèle de ce qui est acceptable ou souhaitable. Interpréter de l'information de façon convergente et partagée n'est possible qu'en présence d'un minimum de consensus sur

• Le site Web sur les Tableaux de bord de P. Voyer <http://www.enap.quebec.ca/tbord>

ce modèle. Ainsi, la faiblesse du consensus sur un modèle de performance, l'imprécision de certains objectifs poursuivis et des préoccupations de suivi et d'évaluation de gestion et de programmes rend plus ardu l'intégration des diverses sources et méthodes de traitement de l'information correspondante, leur intégration cohérente et de leur arrimage à la gestion globale de l'organisation. D'où la difficulté pour les décideurs de pouvoir compter sur de l'information dont la pertinence ne fait de doute pour personne.

Horizon temporel et rythme

L'évaluation de programme focalise en général sur des études ponctuelles approfondies, dont l'horizon temporel est en général « historique ». Fondamentales pour une organisation, ces études permettent d'évaluer les impacts des programmes avec une rigueur scientifique, et de cerner, parfois, des phénomènes, des grands comportements et les relations causales entre eux. Cependant leur rythme et leur lourdeur ne permettent pas facilement d'actualiser les résultats produits pour en faire des outils informationnels réguliers et surtout récurrents pour les gestionnaires responsables de la gestion des programmes, donc d'être plus intimement intégrés à la gestion.

D'un autre côté, les planificateurs utilisent des méthodes de prévisions s'alimentant en partie aux études précédentes, mais devant aussi se coller à des réalités dont l'horizon temporel est à moyen et long terme, mais fixe dans le temps. De plus, ils sont contraints par les conditions structurelles, les ressources disponibles et les possibles organisationnels. On s'alimente alors de données et rapports provenant des systèmes d'information opérationnels, de sources diverses.

Les décideurs, de leur côté, ont un horizon temporel très étendu. Autant, à une extrémité du continuum, ils sont contraints de réagir à du court terme, prendre des décisions ponctuelles « de cas par cas » nécessitant de l'information opérationnelle de fonctionnement courant, autant ils doivent, à l'autre extrémité du continuum, prendre des décisions sur l'application des programmes, des politiques de fonctionnement, dans une perspective à long terme. De plus, ils ont à assurer un suivi (de gestion et de programme) récurrent. L'ensemble des informations produites par les précédents leur est donc nécessaire à divers degrés, dans diverses dimensions et selon divers rythmes.

LE CONTEXTE

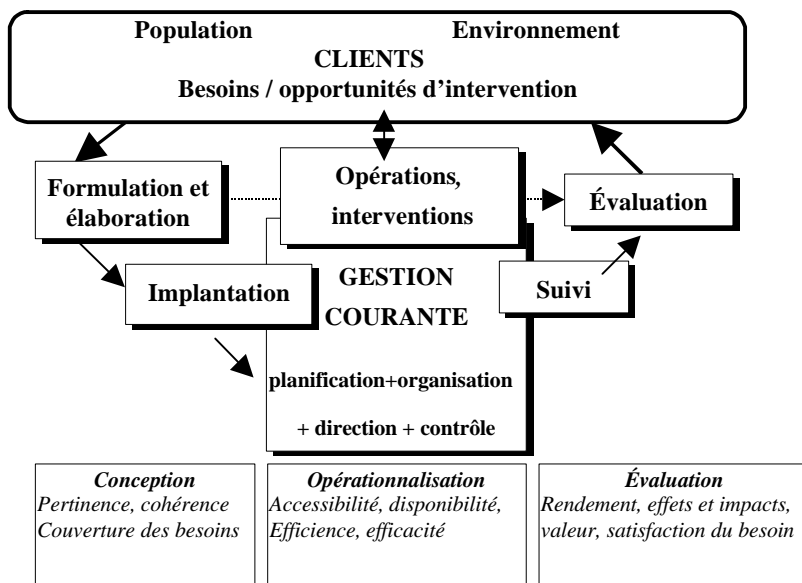
L'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale ². Entre autres :

- la nécessité d'élaborer un plan stratégique précisant la mission, les orientations et les axes d'interventions, les objectifs et résultats visés et les indicateurs pour en mesurer l'atteinte;
- la disponibilité, pour les parlementaires, d'une information de meilleure qualité, une information en termes d'objectifs, de résultats et d'indicateurs, à des fins de surveillance et de contrôle.

Structure du Comité des Priorités

- ↓ Mission (s)
- ↓ Orientations stratégiques
- ↓ Objectifs et préoccupations
- Plans d'action
- *Indicateurs de résultats*
- *Indicateurs de mise en œuvre*
- *Indicateurs de contexte/environnement*
- *Utilisation: suivi + reddition de comptes* ↑↑

L'ÉVALUATION DE PROGRAMME ET LA MESURE EN GESTION



² Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique. Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale. Gouvernement du Québec, 1999.

LA GESTION GLOBALE D'UN PROGRAMME

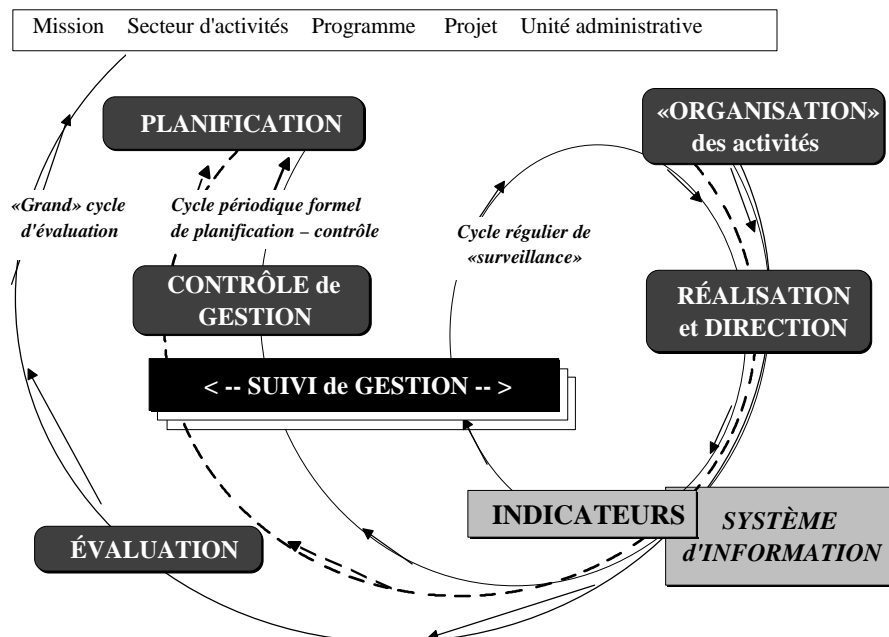
La gestion globale du programme est assurée par l'utilisation dynamique d'un système intégré et cohérent constitué :

- 1) **d'un volet relatif à la planification** : la formulation de résultats attendus et des réalisations à produire
- 2) **d'un volet relatif à l'implantation des moyens et à la réalisation des activités**
- 3) **d'un volet relatif au suivi régulier et à l'évaluation** ponctuelle du programme et de ses composantes : l'identification d'indicateurs permettant de suivre et d'évaluer le progrès dans les réalisations, de reconnaître l'atteinte des résultats et de mesurer les ressources et les processus ayant permis d'atteindre ces résultats.

Pourquoi faire du suivi de programme ?

Une fonction d'appui à la décision et au dialogue...

- Porter une attention soutenue et continue aux éléments importants du programme
- Permet de prendre, au moment opportun, les décisions d'ajustement progressif des activités
- facilite « l'évaluation régulière » et la préparation d'une reddition de compte consolidée et pertinente



Que faut-il obligatoirement fournir pour faire du suivi et de l'évaluation ?

- Un système de mesure rigoureux : basé sur de bons objectifs et indicateurs
- Un modèle de référence pour l'interprétation : critères, balises, normes, conditions _ contexte
- Un système d'information adéquat: données accessibles, ressources suffisantes

Les façons d'acquérir de l'information dépendent :

- de la nature et du type d'information, de ses caractéristiques: ce qui fait l'objet de la mesure : faits, réalisations, perceptions, mesures quantitatives_qualitatives, objectives_ subjectives.
- des utilisations et des utilisateurs : connaissance, intervention (opérationnelle, professionnelle), gestion: coordination, planification, évaluation ponctuelle, suivi régulier
- des sources et des moyens de collecte : organismes de statistiques, enquêtes _ sondages, dossiers _ fichiers de l'organisation, base de données professionnelles

LES COMPOSANTES DE GESTION

- Clientèle _ besoins
- Ressources (humaines-financières-matérielles-informationnelles-partenaires) et conditions « structurelles » mises en place
- Processus _ activités _ façons de faire
- Résultats directs de production (réalisations)
- Résultats _ effets _ impacts (retombées)
- Environnement _contexte_facteurs_opportunités
- *Les adéquations entre ce qui précède*

Le cas de la GESTION par RÉSULTATS

On peut privilégier, mettre en relief la composante « résultats impacts » sans pour autant omettre les autres.

Dans une approche «par résultats», lier les ressources et les activités à des résultats souhaités (planification) et atteints (évaluation) «Si on fait cela, c'est pour ... »

Pièges d'interprétation : Les relations causales... et leurs limites

- Mesurer résultats par ressources utilisées
- Mesurer résultats impacts par résultats de production
- Mesurer résultats effets par la charge de travail
- Mesurer résultats effets par les processus
- Ne pas inclure les variables de contexte et les conditions critiques pour l'interprétation. >> Recevabilité dans une perspective politique et contextuelle.
- **Ne pas distinguer les degrés de la chaîne résultats**

UNE PARTIE DE SOLUTION

LES INDICATEURS ET TABLEAUX DE BORD DE GESTION

Le TB mise sur la QUALITÉ de l'information plus que sur la QUANTITÉ

- Outil de gestion rigoureuse: Suivi assidu des clients et des besoins, des activités, des ressources et des résultats
- Présente de façon cohérente et évocatrice seulement les indicateurs essentiels et pertinents, « au-dessus des statistiques »
- Permet d'être averti de situations anormales, met en évidence les écarts, les tendances, les exceptions et de rendre compte précisément

L'utilisation d'un tableau de bord

Les gestionnaires utilisent le TB pour voir, comprendre, apprécier les situations, évaluer l'importance des variations et des écarts et en faire le suivi, localiser les problèmes, décider et agir. S'ils sont fournisseurs d'information, ils voudront la contextualiser avec des conditions existantes, en dégager une perspective d'ensemble et y insérer des explications et commentaires, avant de le présenter aux destinataires

4 CRITÈRES / identification, interprétation et utilisation correcte d'indicateurs

- ❑ PERTINENCE: arrimage de l'indicateur à la gestion
- ❑ QUALITÉ: définition, précision: mesure, paramètres
- ❑ CONVIVIALITÉ /facilité: compréhension, interprétation, utilisation
- ❑ FAISABILITÉ: localisation, disponibilité et coût des données, responsabilité de les produire/fournir

Les indicateurs peuvent être formulés en termes de :

- QUANTITÉ
- QUALITÉ (valeur)
- MONTANT en \$ (coût)
- TEMPS (fréquence, délai)
- SIGNAL pointeur (complété)
- Composé (coût unitaire, rythme)

Faire parler » un indicateur

Préciser correctement les paramètres de l'indicateur vise à *ajouter à sa valeur interprétative et évaluative*

faire parler un indicateur « plus précisément » consiste à définir l'indicateur en termes de quantité et/ou de qualité et/ou de coût et/ou de temps ;

- *faire parler un indicateur « plus largement » consiste à le mettre en perspective ;*
- *faire parler un indicateur « plus clairement » consiste à le présenter de façon visuellement évocatrice et agréable, par le choix de modes tabulés ou graphiques de représentation.*

Documenter l'évolution de ces paramètres selon les modifications de conditions et de contexte

Intégration du tableau de bord à une gestion dynamique : Le Tableau de suivi décisionnel

Indicateur concerné	Constat Écarts	Cause Facteur	Actions correctrices		
			Nature	Proposée En cours	Résultat à ce jour
Délai de réponse aux demandes de service	Dépasse le maximum permis de 2 jours	Manipulation des dossiers et erreurs de contenu, de localisation des fichiers	Réorganiser les dossiers Système de validation	Complété à 60 % Réduire % dossiers erronés à 2 %	Amélioré de 10 % Début: mai Fin: sept.

QUELQUES PISTES DE SOLUTION

UNE OPPORTUNITÉ POUR LES ÉVALUATEURS DE PROGRAMMES

Constats

- Les indicateurs de suivi de gestion et de programme sont complémentaires aux analyses plus ponctuelles basées sur d'autres méthodes d'enquête, d'étude ou d'analyse.
- Le résultat d'un devis d'évaluation ressemble à un rapport / bilan de reddition de compte
- Un devis de mesure continue suit la même logique de développement qu'un système de suivi de gestion

UN LIEU COMMUN UNE ZONE INFORMATIONNELLE PARTAGÉE

- s'entendre sur ceux des objectifs organisationnels qui sont complémentaires et convergents pour l'évaluation, la planification et la gestion
- modèle de référence suffisamment compatible pour formuler le programme, structurer le cadre d'évaluation et de suivi et, à postériori, assurer la cohérence dans l'interprétation des résultats
- en déterminer des indicateurs et les paramètres précis pour répondre aux 4 critères
- en arrimer les rythmes et les périodicités pour en rendre la consolidation possible pour les divers utilisateurs des indicateurs
- Traduire les résultats d'évaluation pertinents en indicateurs à suivre de façon récurrente. Penser le plus possible en temps réel
- Cibler des sujets d'évaluation à partir des constats fournis par le suivi
- Intégrer les solutions progressives et les actions d'amélioration dans la planification :Constats et recommandations réalistes et pragmatiques (on revient encore modèle d'évaluation)
- Le cadre d'évaluation doit correspondre à la formulation du programme. Planifier l'évaluation (critères, indicateurs d'atteinte des objectifs) lors de la formulation (objectifs)

AMORCE À LA DISCUSSION

À votre avis, est-ce que la citation suivante est vraie ?

Les systèmes de mesure et d'évaluation ont besoin de remaniement. Les personnes et les équipes de gestion gérant les systèmes de mesure n'ont pas été impliqués dans leur design et leur développement. Les systèmes de mesure tendent à focaliser sur le contrôle seulement, laissant un trou béant dans les systèmes développés pour supporter l'amélioration. La performance est mal comprise, donc sa mesure n'est pas faite correctement. Les buts et les destinataires de la mesure et de l'évaluation ne sont pas spécifiés avant le design et l'utilisation; ainsi, les bonnes mesures vont aux mauvaises personnes pour les mauvaises raisons. Nos systèmes de mesure nous ont rendus riche en données, mais pauvres en information. (Sink-Tuttle, p. 21)

THÈMES du Colloque à débattre:

1) Qu'entend-on au juste par «résultats» L'information utile : qu'en pensent les décideurs?

De quel type d'information s'abreuvent les médias? Communications portant sur la définition du terme «résultats» au sein des diverses organisations. Présentation des avantages et des inconvénients liés à la manière de définir les résultats.

2) Les indicateurs de résultats Quel est le rôle du et de la spécialiste en évaluation dans un contexte de gestion axé sur les résultats? Présentation de moyens pour suivre l'évolution des résultats dans le temps et dans l'espace (indicateurs, tableaux de bord, évaluation multisites, «benchmarking», etc.) et d'exemples de stratégies efficaces pour vérifier l'atteinte de résultats.

3) Comment donner du pouvoir aux résultats Comment faire parler les chiffres, les mots et les images dans un contexte d'évaluation? Partage de diverses façons de présenter et de diffuser les résultats.