

CONSOLIDER LA FONCTION D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES



UNE VOIE D'AVENIR POUR LE DÉVELOPPEMENT

D'UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE RESPONSABLE

Un mémoire de la Société québécoise d'évaluation de programmes

au gouvernement du Québec

Juin 1995

Version originale de langue française

1. [INTRODUCTION](#)
2. [LA RECONNAISSANCE DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES](#)
3. [ACTION STRUCTURÉE ET CONCERTÉE](#)
4. [VISIBILITÉ DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES](#)
5. [FORMATION CONTINUE DES PROFESSIONNELS ET DES INTERVENANTS](#)
6. [CONCLUSION](#)

INTRODUCTION

Les membres de la Société québécoise d'évaluation de programmes (SQÉP) croient que le développement d'une gestion gouvernementale moderne et performante à l'intérieur de l'État québécois passe inévitablement par des programmes et des biens et services mieux adaptés aux besoins des citoyens et des clientèles.

Ils sont également d'avis que l'évaluation systématique et périodique des programmes, des activités, des processus opérationnels, des biens et services produits, ainsi que

l'analyse des impacts qui en résultent sont les prérequis d'une gestion performante. Dans un contexte où les ressources sont limitées, où des programmes sont remis en question et des solutions de rechange sont mises de l'avant, l'évaluation de programmes s'avère une nécessité pour une gestion efficace et une prise de décision éclairée.

L'évaluation de programmes a comme grande force de livrer des informations objectives, pertinentes et complètes permettant d'actualiser la mission et les orientations des organisations. Ces informations améliorent considérablement la connaissance des résultats des programmes et des activités, des clients, des processus et des façons de faire. L'évaluation peut aussi contribuer au processus de planification stratégique, à la mise en oeuvre des actions, au suivi de leurs conséquences et à toute démarche d'organisation du travail.

Pour plusieurs organisations publiques, l'évaluation de programmes a permis de favoriser une meilleure compréhension commune, de se préoccuper de l'utilité et de la rentabilité des biens et services, de se concentrer sur les processus et les activités en regard des véritables besoins des clients, et ainsi d'amorcer des changements dans les façons de faire.

À l'heure de la réorganisation des services publics, l'évaluation de programmes va de pair avec les efforts du gouvernement visant à promouvoir les valeurs de base d'une reddition de comptes axée sur les intérêts de la population.

Dans le but d'appuyer plus concrètement ces efforts, la SQÉP propose au gouvernement des actions relatives à:

1. La reconnaissance de l'évaluation de programmes
2. La mise en oeuvre d'une action structurée et concertée
3. L'accroissement de la visibilité des résultats de l'évaluation de programmes
4. La formation continue des professionnels et intervenants [retour à la

1- LA RECONNAISSANCE DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

En 1989, le Conseil du trésor adopte une directive (CT 170407) concernant l'analyse de programmes et la vérification interne. Cette directive, qui est surtout un énoncé de principes généraux, favorise le développement de la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et les organismes.

En janvier 1991, le Conseil des ministres adopte diverses dispositions relatives au «processus d'évaluation de la performance des sous-ministres relié à l'instauration d'un régime d'imputabilité interne et à la mise en place d'un système de rémunération au rendement» (décision: 23 janvier 1991, 1-0020). Dans le cadre de cette décision, il demande aux sous-ministres d'établir «un plan d'implantation de la directive concernant

l'analyse de programmes et la vérification interne» et de «préciser les étapes qu'ils comptent réaliser au cours de l'année en donnant priorité à l'établissement d'un suivi de gestion des activités s'adressant à la clientèle du ministère».

Il émet aussi, en 1991, une directive concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens qui reprend la majorité des principes déjà avancés sur l'évaluation de programmes.

Malgré ces efforts, nous constatons que la situation de l'évaluation de programmes demeure précaire dans les ministères et les organismes et que la fonction s'est développée selon le bon vouloir des dirigeants en place.

Plusieurs facteurs contribuent à ralentir le développement de l'évaluation de programmes. Le Vérificateur général du Québec en mentionne quelques-uns dans son rapport déposé en décembre 1994 :

- cadre de gestion gouvernemental non approprié et inapte à faire éclore la fonction;
- objectifs imprécis des programmes mis en place, d'où les difficultés à mesurer leur degré d'atteinte;
- absence d'un cadre d'évaluation pour chaque programme, ce qui crée de nombreuses embûches dans la collecte d'informations;
- restriction des travaux d'évaluation à des bilans de situation;
- cantonnement ministériel (alors que plusieurs programmes sont horizontaux et concernent d'autres ministères et organismes);
- suivi de gestion mal arrimé à l'évaluation de programmes;
- reddition de comptes non exigée concernant le rendement des programmes, corollaire d'une délégation insuffisante de responsabilités aux gestionnaires.

Nous ajoutons un autre élément que le Vérificateur n'a pas mentionné et que nous considérons important, soit celui de l'hésitation ou même quelquefois, du refus des autorités d'interroger les clientèles. Le processus d'évaluation a été souvent centré sur l'interne. De même, la diffusion des résultats d'évaluation a été sous-exploitée.

La SQÉP croit que le moment est venu de consolider la fonction d'évaluation de programmes au sein de l'administration publique québécoise afin qu'elle puisse réellement jouer son rôle et ainsi contribuer efficacement au processus décisionnel. Son action vise nécessairement à améliorer la production publique de biens et services, afin qu'elle réponde mieux aux besoins de la société québécoise et au moindre coût.

Le discours gouvernemental concernant la délégation croissante des responsabilités aux ministères et aux organismes, ainsi que l'accroissement de l'imputabilité des dirigeants eu égard aux résultats qu'ils obtiennent, implique d'adapter la gestion en conséquence. Comme fonction de gestion, l'évaluation de programmes est capitale dans la production d'informations et d'analyses objectives. Mais l'exercice adéquat de la fonction exige l'établissement de certaines conditions de base. Ainsi, la SQÉP propose au gouvernement:

- d'intégrer la fonction d'évaluation de programmes à la prise de décision;
- de promouvoir la fonction d'évaluation de programmes auprès des autorités administratives et politiques;
- de considérer les ressources allouées à l'évaluation de programmes comme un investissement dans l'amélioration de la prise de décision.

En conséquence, la SQÉP recommande les actions suivantes:

1. Amender le Cadre de gestion gouvernemental de décembre 1994 (guide de préparation de la Revue de programmes) pour faire en sorte:
 1. qu'un plan d'évaluation des principaux programmes et des programmes reconnus d'intérêt public (programmes en totalité, activités, biens et services substantiels) soit intégré à la réalisation des plans stratégiques;
 2. que les résultats d'évaluations et les indicateurs de performance servent à la révision des plans stratégiques.
2. Réviser la directive sur l'analyse de programmes et la vérification interne pour rendre obligatoire l'évaluation des programmes inscrits aux plans stratégiques, ainsi que des programmes subissant d'importantes modifications, au plus tard cinq ans après que celles-ci aient été apportées.
3. Assurer le développement adéquat de la fonction d'évaluation de programmes, notamment en y consacrant les ressources nécessaires et en privilégiant le rattachement de l'unité administrative responsable dans l'organigramme des ministères et des organismes à un haut dirigeant (ex.: sous-ministre en titre ou adjoint dans un ministère, directeur général dans un organisme).
4. Encadrer l'application de la fonction d'évaluation de programmes par des moyens appropriés tels un code d'éthique, des normes minimales, une assurance-qualité, etc.

2- LA mise en oeuvre D'UNE ACTION STRUCTURÉE ET CONCERTÉE

Le gouvernement a pris des décisions liées à la préparation du budget 1995-1996 qui devraient aider à améliorer la performance des programmes :

- l'adoption d'un cadre budgétaire stable;
- la mise en oeuvre d'un processus de budgétisation globale et intégrée;
- l'implantation d'une gestion gouvernementale axée davantage sur les résultats et la délégation de responsabilités aux ministères;
- la mise en place d'une démarche concertée en matière de rémunération et de gestion des ressources humaines.

Ces orientations, appuyées par l'acceptation et l'implantation de nos premières recommandations, devraient amener les ministères et les organismes à effectuer une

remise en question de la pertinence de plusieurs programmes. Il serait alors possible de réallouer les ressources à de nouvelles priorités identifiées à partir d'informations plus substantielles sur les impacts réels auprès de la clientèle.

L'évaluation de programmes devrait être au coeur des efforts visant à revoir la pertinence des programmes. Rappelons que cette fonction a pour objet d'alimenter le processus décisionnel qui conduit à la production de biens et services adaptés aux véritables besoins de la population et à l'accroissement de la productivité.

Enfin, la SQÉP soutient que l'établissement des conditions pour qu'une culture d'évaluation de programmes s'enracine adéquatement dans les ministères et les organismes doit nécessairement requérir l'appui officiel du Conseil exécutif et du Conseil du trésor.

Dans cet esprit, la SQÉP propose au gouvernement:

- de voir à l'implantation des prérequis pour que les évaluations soient axées sur l'obtention de renseignements adéquats et objectifs sur les résultats globaux, les répercussions et la pertinence, auprès des clientèles ;
- d'obtenir des organismes centraux des gestes concrets pour soutenir l'évaluation de programmes;
- d'étendre la fonction d'évaluation de programmes à tous les ministères et à tous les organismes des secteurs public et parapublic.

En conséquence la SQÉP recommande les actions suivantes:

1. De mandater les ministères et organismes pour rendre opérationnels les plans stratégiques, par le biais de plans annuels de performance, qui définiraient les objectifs mesurables, les indicateurs de résultats et d'impacts prévus, les niveaux de performance à atteindre, les ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs, les évaluations à effectuer.
2. Renforcer la responsabilité du suivi de la directive et réexaminer la délégation de responsabilité à cet égard (ex. : Secrétariat à la réforme administrative, Bureau du vérificateur général, Secrétariat du Conseil du Trésor, etc.).
3. Inclure dans tout nouveau programme une clause crépusculaire d'évaluation périodique (au maximum cinq ans après son début).
4. Mettre en oeuvre des évaluations interministérielles et d'envergure gouvernementale et prévoir les mécanismes de coordination à cette fin;
5. Promouvoir l'évaluation de programmes dans les réseaux (domaines de la santé, de l'éducation, de la main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu).

3- L'accroissement de la VISIBILITÉ DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

Les résultats d'évaluation doivent devenir un outil essentiel de la reddition de comptes. Comme des actionnaires d'une compagnie envers leurs administrateurs, les citoyens et les élus qui les représentent doivent connaître les impacts des programmes et la façon dont ceux-ci sont gérés.

L'imputabilité passe par une mesure, une analyse et une évaluation des programmes, mais encore plus par une diffusion des résultats obtenus. Dans l'esprit du renouvellement de la gestion publique, l'obligation de rendre des comptes sur l'engagement des deniers publics d'une façon transparente est une nécessité, surtout à l'heure de changements majeurs des programmes.

Ainsi, l'émergence et la consolidation de la fonction d'évaluation de programmes exigent:

- de faire de l'accès aux clientèles des ministères et des organismes un principe fondamental de la gestion de la fonction d'évaluation de programmes.

En conséquence, la SQÉP recommande les actions suivantes:

1. Mettre sur pied un comité parlementaire permanent pour l'examen de la performance des programmes ou, en l'absence de celui-ci, de s'assurer que l'examen de la performance des programmes devienne une préoccupation constante de tous les comités parlementaires permanents.
2. Inscrire au Livre des crédits les résultats à atteindre selon certains indicateurs de performance et le rendement escompté des programmes;
3. Exiger que le contenu des rapports annuels des ministères et des organismes traite les programmes comme des investissements publics et fasse état de leur performance, en rendant compte des résultats des évaluations réalisées, sur les plans quantitatif et qualitatif, notamment en exposant des données liées à des indicateurs d'impact, de satisfaction des clientèles, d'efficacité, d'efficience, de coût de revient, etc.

4- UNE FORMATION CONTINUE DES PROFESSIONNELS ET DES INTERVENANTS

La pratique de l'évaluation de programmes est encore jeune au Québec. Malgré tout, depuis une quinzaine d'années, plusieurs professionnels et praticiens ont développé une expertise inestimable qui fait de ces personnes des piliers dans le choix des orientations que nous proposons au gouvernement du Québec.

L'expansion que nous souhaitons donner à cette fonction posera de nouveaux défis. La mise en place de cette nouvelle dynamique commandera aussi de faire appel à des ressources professionnelles plus nombreuses qu'il faudra initier à la pratique évaluative

gouvernementale. D'autres sentiront le besoin de se perfectionner en fonction d'une ou de plusieurs des spécificités de l'évaluation, notamment sociale, politique, administrative ou scientifique.

De plus, il faut considérer que l'évaluation de programmes requiert le développement de compétences spécifiques pour les professionnels et pour les gestionnaires qu'elle implique. Elle requiert en conséquence du perfectionnement selon deux grands axes: technique et stratégique.

L'intégration de la fonction évaluation à la prise de décision, d'autre part, suppose une attention particulière des gestionnaires et un effort de prise en compte constante de cette dimension nouvelle.

À ce sujet, la SQÉP est d'avis que l'exercice adéquat de la fonction d'évaluation de programmes exige:

- d'assurer la formation continue des professionnels de l'évaluation et des gestionnaires;
- de supporter l'implantation de l'évaluation de programmes comme outil dans la prise de décision gouvernementale.

En conséquence, la SQÉP recommande les actions suivantes:

1. Veiller à la formation des professionnels et des intervenants oeuvrant en évaluation de programmes, ainsi que des personnes qui leur sont associées. Dans ce domaine, la SQÉP, qui organise des activités de formation et d'échanges pour ses membres, dispose d'une expertise importante et peut offrir sa collaboration.
2. Accorder au Groupe des responsables de l'analyse et de l'évaluation de programmes (GRAÉP) un rôle de conseiller officiel auprès des autorités gouvernementales en matière de développement de l'évaluation de programmes, et le mandater officiellement pour contribuer à la consolidation de l'action gouvernementale en la matière;
3. Promouvoir les échanges à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration gouvernementale entre les divers intervenants oeuvrant en évaluation des politiques, programmes, processus, biens et services, coût de revient, besoins et satisfaction de la clientèle.

CONCLUSION

Les voies d'actions que propose la SQÉP nécessitent un engagement ferme de la part des autorités gouvernementales. Ces recommandations devraient trouver leur aboutissement

dans différentes mesures concrètes, des plans d'action, des orientations et un partage des responsabilités adéquat entre les principaux acteurs concernés.

Il est réaliste de croire qu'une action immédiate puisse être entreprise en vue d'implanter ces recommandations. Pour ce faire, il serait souhaitable que les autorités gouvernementales mettent en place et mandatent un comité d'experts qui veillera à leur réalisation.

Convaincu de l'à-propos de nos recommandations et du désir des autorités gouvernementales de trouver des solutions pour améliorer les programmes, les services et les biens dispensés à la population, la SQÉP offre donc volontiers sa collaboration afin de participer au développement de la fonction d'évaluation de programmes et de contribuer ainsi à une meilleure prise de décision par une administration publique responsable.

SQÉP, juin 1995.