

Direction de la vérification interne
et de l'évaluation de programmes

L'évaluation : une voie pour
améliorer notre performance

Document de référence
en évaluation



CANQ
TR
BSM
VIEP
102

Québec 

719116

Ministère
des Transports

Québec

Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes

L'évaluation : une voie pour améliorer notre performance

Document de référence en évaluation

Novembre 2002

CANQ
TR
BSM
VIEP
102



MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, boul. RENÉ-LÉVESQUE EST, 21^e étage
QUÉBEC (QUÉBEC) CANADA
G1R 5H1

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LE CONTEXTE	2
2. LE CONCEPT D'ÉVALUATION	4
3. LES TYPES D'ÉVALUATION	5
4. L'ÉVALUATION ET LES AUTRES OUTILS DE GESTION.....	10
5. LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS	15
6. LES CONDITIONS ESSENTIELLES DE RÉUSSITE	16
7. CONCLUSION	19
ANNEXE 1 L'APPROCHE DES CADRES LOGIQUES	20
ANNEXE 2 QUELQUES DÉFINITIONS	22
BIBLIOGRAPHIE	25

INTRODUCTION

La volonté de clarifier la fonction évaluation, de la situer par rapport aux autres outils de gestion, de circonscrire et d'orienter ses activités, et enfin de clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs concernés constituent les grands éléments qui guident l'élaboration de ce document de référence. Il s'agit de proposer aux gestionnaires et aux acteurs une logique d'ensemble, à partir des connaissances pratiques et théoriques du domaine de l'évaluation, visant à garantir l'implantation de cette fonction au sein du ministère des Transports du Québec.

Il est important de noter que ce document n'apporte pas de réponse à toutes les questions d'ordre méthodologique qui peuvent se poser au moment de la conception du cadre d'évaluation ou de la réalisation de l'évaluation. Par ailleurs, il ne se veut pas un guide pratique de toutes les étapes à parcourir pour la conduite d'une évaluation et encore moins un plan d'action qui énumérerait les projets d'évaluation à réaliser. Ce document vient principalement baliser cette fonction dans le cycle de gestion axé sur les résultats.

La fonction évaluation prend toute son importance dans le contexte de la modernisation de l'administration publique québécoise. La gestion axée sur les résultats incite les gestionnaires à prendre des décisions éclairées sur les politiques, les programmes ou les activités qu'ils administrent. Ils doivent être en mesure de faire des choix judicieux quant à l'investissement des deniers publics mais aussi à l'égard des actions les plus pertinentes et d'en rendre compte de façon complète et précise.

Le premier chapitre rappelle le contexte dans lequel évolue la fonction évaluation. Le chapitre suivant traite du concept d'évaluation. Avant de circonscrire le mandat et les responsabilités des différents acteurs d'une démarche d'évaluation, nous avons jugé utile de rappeler les différents types d'évaluation et de distinguer l'évaluation de programmes des autres instruments de gestion. Nous complétons le portrait par la présentation de quelques conditions essentielles pour la réussite de l'évaluation.

1. LE CONTEXTE

1.1 L'évaluation de programmes au Québec

C'est à partir des années 70 que l'évaluation des politiques et des programmes publics a pris son envol aux États-Unis et au Canada. Au Canada, cette fonction a été officialisée en 1974 par une circulaire du Conseil du trésor du Canada et par la création du Contrôleur général en 1978. Le Conseil du trésor du Canada a ensuite élaboré une politique-cadre de l'évaluation, dont la dernière révision date du mois d'avril 2001. La nouvelle politique canadienne accorde à cette discipline un rôle central comme fonction de gestion offrant de l'information objective au sujet des résultats des programmes et des initiatives qui touchent les Canadiennes et les Canadiens.

Au Québec, c'est en 1989, par une directive du Conseil du trésor (CT 170 407 du 4 avril 1989), qu'était confiée aux organismes et ministères la responsabilité de mettre en place des moyens pour :

- Assurer un suivi systématique des activités de programmes quant à la gestion, la vérification interne et l'évaluation;
- Favoriser le développement et l'intégration des systèmes d'information pour les activités de programmes;
- Disposer d'une meilleure information en vue de la prise de décision;
- Améliorer la qualité de la gestion et l'efficacité des politiques et des programmes gouvernementaux.

Il faut souligner que le gouvernement du Québec a demandé, dans ses objectifs et orientations pour l'élaboration des plans stratégiques 1997-2000, que l'ensemble des politiques et programmes soient évalués sous l'angle de leur efficacité, de leur efficience et de leur rendement par rapport aux sommes investies et aux résultats obtenus.

En 2000, la Loi sur l'administration publique amorce le virage de la modernisation de l'administration publique en mettant l'accent sur la qualité des services aux citoyens. Ce nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, sur le respect de la transparence et sur la responsabilisation des dirigeants donne un rôle et une importance nouvelle à l'évaluation de programmes. Les activités d'évaluation s'inscrivent systématiquement dans le plan annuel de gestion des dépenses et une reddition de comptes quant aux résultats d'évaluation obtenus des évaluations doit être signifiée dans le rapport annuel de gestion.

Afin de sensibiliser les dirigeants des ministères et des organismes à la démarche d'évaluation et à leurs responsabilités à cet égard, le Secrétariat du Conseil du trésor a produit en 2002 un document sur l'évaluation de programmes¹ suivi d'une directive² spécifique à la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et organismes. Celle-ci détermine les orientations relatives à cette fonction. Le Conseil du trésor considère que l'évaluation est une fonction de gestion pour aider le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme à exercer le contrôle à l'intérieur de l'organisation. Celui-ci a la responsabilité d'organiser cette fonction, de choisir les

1. Modernisation de la gestion publique, *L'évaluation de programmes, document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et organismes*, Québec, 2002

2. Conseil du trésor, *Directive concernant les orientations du Conseil du trésor relatives à la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et organismes*, CT 198345

programmes à évaluer et d'utiliser les résultats découlant des programmes évalués comme outil de prise de décision.

1.2 La fonction évaluation au Ministère

La Loi sur le ministère des Transports prévoit que le ministre doit faire l'inventaire des moyens et des systèmes de transport, en déterminer la nature, le nombre, la quantité et évaluer leur efficacité en fonction du développement social et économique des diverses régions du Québec (art. 3a).

L'évaluation n'est pas nouvelle au Ministère. Déjà, en 1987, il implantait une politique d'évaluation de programmes, suivie d'un guide en 1988. Cette politique favorisait la participation des gestionnaires pour coordonner les activités d'évaluation, s'approprier les résultats et agir en conséquence. Durant les cinq années qui ont suivi, une soixantaine de projets inscrits au plan d'évaluation ont été réalisés sur un total de 149 projets programmés³. Les projets inscrits variaient selon les besoins des gestionnaires et l'importance accordée à certaines activités. Certains projets d'évaluation visaient à améliorer la performance de l'activité analysée, d'autres à examiner les procédures et les pratiques administratives ou encore le développement d'outils d'aide à la gestion, tels que les indicateurs de suivi de gestion. Nous nous rendons au constat que, malgré toute la bonne volonté des intervenants, la pratique de l'évaluation demeurait limitée.

Par ailleurs, à partir de 1993, le Ministère a développé, en fonction du programme de recherche universitaire en sécurité routière, des actions concertées en partenariat avec le milieu universitaire et la Société de l'assurance automobile du Québec. Quelques recherches évaluatives portant sur cette thématique ont été réalisées⁴. Dans la mouvance de la modernisation axée sur la gestion par résultats, le sous-ministre souhaite donner une place importante à la fonction évaluation afin que celle-ci devienne une pratique courante et réponde efficacement aux besoins des dirigeants. Depuis novembre 2001, il a confié à la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes le mandat de promouvoir, de développer des outils, d'accompagner et de soutenir les unités administratives dans leurs activités d'évaluation.

3. Ministère des transports du Québec, *Plan ministériel d'analyse de programme 1992-1993*, p. 3.

4. Dans le contexte de l'action concertée 1993-1996, l'Université de Montréal a réalisé quelques recherches évaluatives en sécurité routière. Ces évaluations ont porté, entre autres, sur l'effet des nouvelles règles d'obtention d'un permis de conduire, la formation des conducteurs, l'implantation d'une nouvelle signalisation numérique et l'alcool au volant. Le rapport sur l'évaluation du programme de l'action concertée présente une appréciation sur les résultats et l'utilité des résultats et les utilisateurs.

2. LE CONCEPT D'ÉVALUATION

2.1 Définition de l'évaluation

L'évaluation⁵ de programmes consiste à porter un jugement de valeur sur une politique, un programme, une activité, un service ou un projet. Elle renvoie à un ensemble d'activités liées à une collecte systématique de données permettant d'améliorer le processus de prise de décision des gestionnaires et des intervenants lors de la planification et du développement des services à la communauté⁶.

L'élément central de cette définition est de porter un jugement critique et structuré sur les composantes du programme (objectifs, ressources, résultats) sur la base de critères établis. Le deuxième élément de définition est que l'évaluation est une démarche systématique et rigoureuse, distincte du suivi de gestion réalisé pour les activités courantes. En dernier lieu, l'utilité de porter un jugement réside dans l'éclairage et l'aide qu'il procure dans le processus de décision en mettant l'accent sur ce qui fonctionne réellement, sur ce qui ne fonctionne pas et sur les moyens de trouver de nouvelles façons d'atteindre les objectifs à moindre coût.

L'évaluation permet d'éclairer les décisions et les choix des gestionnaires sur le bien-fondé d'un programme, son maintien ou son amélioration, son abolition ou son remplacement. Elle favorise une meilleure connaissance des besoins et des attentes des clientèles dans le choix des actions à mener et des services à rendre.

La pratique de l'évaluation n'est pas restreinte à la seule mesure des effets; elle peut porter sur l'une ou l'autre de ses composantes, qu'il s'agisse de la pertinence du programme, des ressources investies, des clientèles ciblées, des objectifs à atteindre, des effets positifs ou négatifs. De plus, il est possible d'évaluer une activité ou un programme à toutes les étapes de son cycle de vie : sa conception, son implantation ou en cours de fonctionnement.

2.2 Les composantes d'un programme

Le programme réfère à un ensemble cohérent, organisé et structuré d'objectifs, d'activités et de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles pour offrir des produits et des services particuliers en vue de satisfaire les besoins d'une population ciblée.

Les composantes du programme sont déterminées, organisées et implantées en vue de produire des résultats ayant des retombées sur l'économie, la société ou l'allocation des ressources. Par conséquent, il est important de bien les cerner pour situer les activités d'évaluation qui seront entreprises.

2.3 Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation est un élément pour alimenter le processus de décision. Son objectif général consiste à s'assurer que les gestionnaires obtiennent les renseignements adéquats sur la finalité de leurs programmes ou activités, en vue de les éclairer sur les meilleurs choix quant à l'amélioration de la pertinence, de l'efficacité ou de l'efficience du programme.

5. Prise dans son sens le plus large, l'évaluation peut concerner une politique, un programme, une activité, un projet, un service.
Pris dans son sens le plus large.

6. GAUTHIER, Benoit, *recherche sociale, de la problématique à la collecte de données*, p. 426.

Pour atteindre cet objectif, l'évaluation doit permettre de répondre à un certain nombre de questions se rapportant à la raison d'être du programme, à ce que l'on veut modifier par le programme, aux objectifs, à la nature de l'intervention, aux résultats opérationnels ainsi qu'aux répercussions du programme. L'objet d'évaluation ainsi que les objectifs doivent être clairement définis, tout comme les questions d'évaluation qui en orienteront la démarche. Pour éviter de disperser ses efforts, il est préférable de limiter en nombre autant les objectifs que les questions d'évaluation. Il faut se rappeler que c'est la qualité de l'information recueillie et non la quantité qui est le facteur de réussite de l'évaluation.

3. LES TYPES D'ÉVALUATION

Dans la littérature, nous retrouvons plusieurs typologies d'évaluation. Chacune possède son originalité et met en évidence ses spécificités. Celles que nous retenons s'articulent autour des différentes phases du cycle de vie d'un programme, allant de l'émergence d'un besoin à la démarche de planification, d'implantation et de suivi des résultats d'un programme.

3.1 Typologie selon les phases d'existence du programme

3.1.1 L'évaluation des besoins

L'évaluation des besoins ou de la pertinence a pour but de fournir aux acteurs de l'information sur les besoins de la population en matière de services ou sur le problème à l'origine. Elle permet de s'assurer que les activités proposées répondent à un besoin réel et que les solutions retenues sont conformes aux ressources existantes. Cette étape est incontournable lors de la planification d'un nouveau programme ou lors de la modification d'un programme déjà implanté. L'évaluation des besoins permet des réajustements ponctuels et peut, dans certains cas, remettre en cause une activité. L'évaluation des besoins peut être utilisée pour s'assurer de la pertinence d'un programme.

3.1.2 L'évaluation des possibilités d'action

L'évaluation des possibilités d'action doit définir les trois éléments essentiels d'un programme : la situation que l'on veut modifier par le programme; les objectifs visés et la stratégie d'action la plus appropriée pour atteindre l'objectif que l'on s'est fixé. Ce type d'évaluation soulève davantage d'interrogations sur la faisabilité d'un programme.

3.1.3 L'évaluation d'implantation

Appelée aussi évaluation des processus ou de mise en œuvre, elle sert à décrire réellement le déroulement du programme, sa dynamique interne et les facteurs qui influent sur sa mise en œuvre. À cette étape, il est possible de déceler les changements qui sont survenus par rapport au plan initial et de faire les ajustements.

L'évaluation d'implantation porte un regard critique sur :

- Les ressources humaines, matérielles et financières utilisées pour implanter le programme et assurer son fonctionnement;
- Le processus, le fonctionnement et le déroulement du programme.

Une évaluation d'implantation s'avère utile pour un projet pilote qui se définit comme une réponse au besoin du milieu. Elle permet de préciser les améliorations possibles, de modifier le déroulement des opérations et d'examiner l'opportunité de généraliser le programme. Ce type d'évaluation facilite davantage l'obtention d'information sur le déroulement d'un programme que sur les résultats, ce qui nécessite souvent une étude d'impact onéreuse et longue pour pouvoir être d'une utilité immédiate à la prise de décision.

3.1.4 L'évaluation des effets

L'évaluation des effets porte sur l'importance des répercussions du programme implanté. Elle vise à cerner le degré d'atteinte des objectifs ou encore établir un lien de causalité entre le programme et les changements observés. Ces changements peuvent être prévus ou non, positifs ou négatifs. Cette évaluation est pertinente si l'on désire connaître les effets du programme mis en œuvre ou si l'on veut s'assurer que les changements observés chez les participants découlent vraiment du programme (impact net du programme).

3.1.5 L'évaluation du rendement

Une évaluation du rendement vise à mettre en relation les résultats observés et les coûts engendrés par le programme. En d'autres termes, elle consiste à déterminer si les avantages du programme justifient les coûts qui y sont rattachés.

3.2 Typologie selon les approches d'évaluation

Cette typologie s'articule plus spécifiquement autour des buts poursuivis par l'évaluation regroupés autour des trois catégories suivantes.

3.2.1 L'évaluation diagnostique

Comme son nom l'indique, l'objectif de cette évaluation est de poser un diagnostic sur les problèmes ou les besoins auxquels un programme souhaite répondre (évaluation des besoins), ainsi que sur la faisabilité du programme (évaluation des possibilités d'action) avant qu'il ne soit implanté. Elle peut aussi être vue comme une étude des besoins par laquelle on vérifiera si la planification de l'action correspond aux besoins de la population selon les ressources disponibles et si l'intervention qui sera mise en place est pertinente en se basant sur les caractéristiques du milieu et l'état des connaissances.

3.2.2 L'évaluation sommative

L'évaluation sommative vise à apprécier les résultats intermédiaires et les résultats ultimes du programme en tenant plus ou moins compte des processus au moment de l'implantation d'un programme. L'approche sommative de l'évaluation est globale et centrée sur tous les effets à long terme.

3.2.3 L'évaluation formative

L'évaluation formative permet de comprendre les raisons de réussite ou d'échec d'un programme en s'interrogeant sur les processus et les moyens mis en place pour atteindre les objectifs. Elle se fait périodiquement et est axée sur les résultats à court terme afin d'apporter des corrections permettant de bonifier le programme.

Le tableau 1 résume les principales approches qui guident aujourd'hui les évaluations réalisées dans de nombreux secteurs et leur lien possible avec les types d'évaluation que l'on retrouve en général dans la littérature.

Tableau 1 : Caractéristiques des principaux types d'évaluation

Approche	Type d'évaluation	Définition	Principales questions d'évaluation	Composantes ⁷	Commentaires
Diagnostic	Évaluation des besoins	S'assurer que le programme répond à un besoin réel et que les solutions sont ajustées aux ressources existantes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quels sont les besoins? ➤ Le programme planifié ou mis en place est-il pertinent en regard des besoins et des ressources disponibles? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La raison d'être ➤ Les cibles 	Ce type d'évaluation constitue une étape importante dans la planification d'un programme
	Évaluation des possibilités d'action	Examiner les différentes possibilités d'action	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quels sont les objectifs à retenir? ➤ Quels sont les moyens d'action à privilégier? ➤ Quelles sont les ressources à mettre en place? ➤ Les différents éléments d'intervention sont-ils cohérents? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les objectifs ➤ La nature de l'intervention 	Des évaluations de ce type peuvent être réalisées pour déterminer la nature et la cohérence de l'intervention qui sera mise en place en s'appuyant sur les connaissances scientifiques et les caractéristiques du milieu où le programme sera implanté

7. Voir annexe 1, le modèle du cadre logique développé par l'ÉNAP.

Approche	Type d'évaluation	Définition	Principales questions d'évaluation	Composantes ⁽⁷⁾	Commentaires
Formative	Évaluation d'implantation	Assurer le suivi d'un programme	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quelle(s) sont les ressources utilisées? ➤ Quels sont les résultats opérationnels des activités? ➤ Quels sont les produits et services offerts? ➤ Quelle est la population rejointe? ➤ L'implantation correspond-elle à la planification initiale? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les ressources investies ➤ Les résultats des activités de production (produits et services et clientèle rejointe) 	L'accent est mis sur les moyens mis en œuvre pour l'atteinte des objectifs. Cette approche permet la rétroaction tout au long de l'implantation du programme
	Sommativ	Évaluation des effets	Vérifier l'écart entre les effets souhaités et ceux réellement observés	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quel est le niveau d'atteinte des objectifs? ➤ Quels sont les effets observés? ➤ Dans quelle mesure peut-on dire que les effets observés résultent du au programme? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'atteinte des objectifs ➤ Les effets positifs ou négatifs ➤ Les résultats nets
		Évaluation du rendement	Considérer le rapport entre les effets et les ressources consacrées au programme	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les avantages du programme justifient-ils les coûts? ➤ Y a-t-il d'autres modes d'intervention qui pourraient régler ce problème à moindre coût? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le rendement absolu ➤ Le rendement relatif

4. L'ÉVALUATION ET LES AUTRES OUTILS DE GESTION

4.1 L'évaluation et la vérification interne

Ces deux fonctions de gestion se distinguent par rapport à leur objet et leur finalité mais aussi par rapport à la responsabilité de leur exécution. L'évaluation vise surtout le niveau stratégique de décision, puisqu'elle concerne davantage les résultats, la pertinence et les effets des programmes ou des activités. La vérification interne, quant à elle, consiste en un examen de l'ensemble des activités de gestion au sens large sous les angles de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie, de la protection des ressources, de l'intégrité de l'information et de la conformité. L'évaluation et la vérification interne sont deux fonctions différentes mais complémentaires. Elles ont un objectif commun : l'amélioration de la gestion.

La responsabilité de l'évaluation appartient au gestionnaire, qui peut se faire conseiller ou aider par un évaluateur pour prendre des décisions éclairées, contrairement à la vérification interne, qui doit garder son indépendance vis-à-vis du gestionnaire.

4.2 L'évaluation et le suivi de gestion

L'évaluation s'applique surtout à la stratégie de décision et le suivi de gestion, à la gestion des opérations et aux tactiques de décision. L'évaluation est conçue comme une démarche systématique pour mesurer les effets et la pertinence des activités d'un programme. Toutefois, elle n'est pas automatique, contrairement au suivi de gestion, qui vise essentiellement la production récurrente d'information permettant de faire le point sur la gestion courante des activités. Ce dernier permet d'apporter de l'information régulière et continue sur l'utilisation des ressources ainsi que sur le déroulement des activités du programme afin de s'assurer de l'obtention des résultats escomptés dans les conditions prescrites. Le suivi de gestion sert de base de données pour guider l'évaluation et la planification, et de trame de fond pour la prise de décision.

Le tableau suivant décrit les caractéristiques de ces trois outils selon leur fonction, leur champ d'expertise et leur rôle dans le cycle de gestion.

Tableau 2 : Principales caractéristiques du suivi de gestion, de la vérification interne et de l'évaluation de programmes

	Suivi de gestion	Vérification interne	Évaluation de programmes
Directives et guides	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Directive concernant les orientations du Conseil du trésor relatives à la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et organismes : CT 198345 du 28 mai 2002 ➤ L'évaluation de programmes « <i>document destiné aux dirigeants des ministères et des organismes</i> », Sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique, Québec, 2002 ➤ Le nouveau cadre de gestion de l'Administration publique axée sur les résultats ➤ La Loi sur l'administration publique 		
Fonction	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assurer le suivi des opérations courantes ➤ S'assurer de leur bon fonctionnement ➤ Mesurer les écarts entre les prévisions et les résultats ➤ Apporter les correctifs si nécessaire 	<p>Conseiller et appuyer les gestionnaires pour s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les ressources, les processus et les moyens vont dans le sens des objectifs et de la planification ➤ Les résultats sont réalisés au meilleur coût ➤ Les objectifs sont atteints et que l'on est en contrôle ➤ L'information est valide et fiable 	<p>Porter un jugement sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence d'un programme, d'une activité ou d'un projet en vue d'une prise de décision quant à leur maintien, leur amélioration ou leur abandon</p>
Champ d'expertise	<p>Contrôle et vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ utilisation des ressources disponibles ➤ déroulement des activités ➤ respect des engagements 	<p>Contrôle et vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ gestion des risques ➤ optimisation de l'utilisation des ressources ➤ mécanismes de contrôle ➤ validité et fiabilité de l'information ➤ conformité des opérations 	<p>Analyse et aide à la prise de décision Développer et utiliser les outils appropriés en vue de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ réaliser des profils de clientèles et connaître leurs besoins ➤ apprécier la pertinence du programme (raison d'être), l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis, l'efficience des moyens ainsi que ses répercussions (sociales, économiques, politiques)

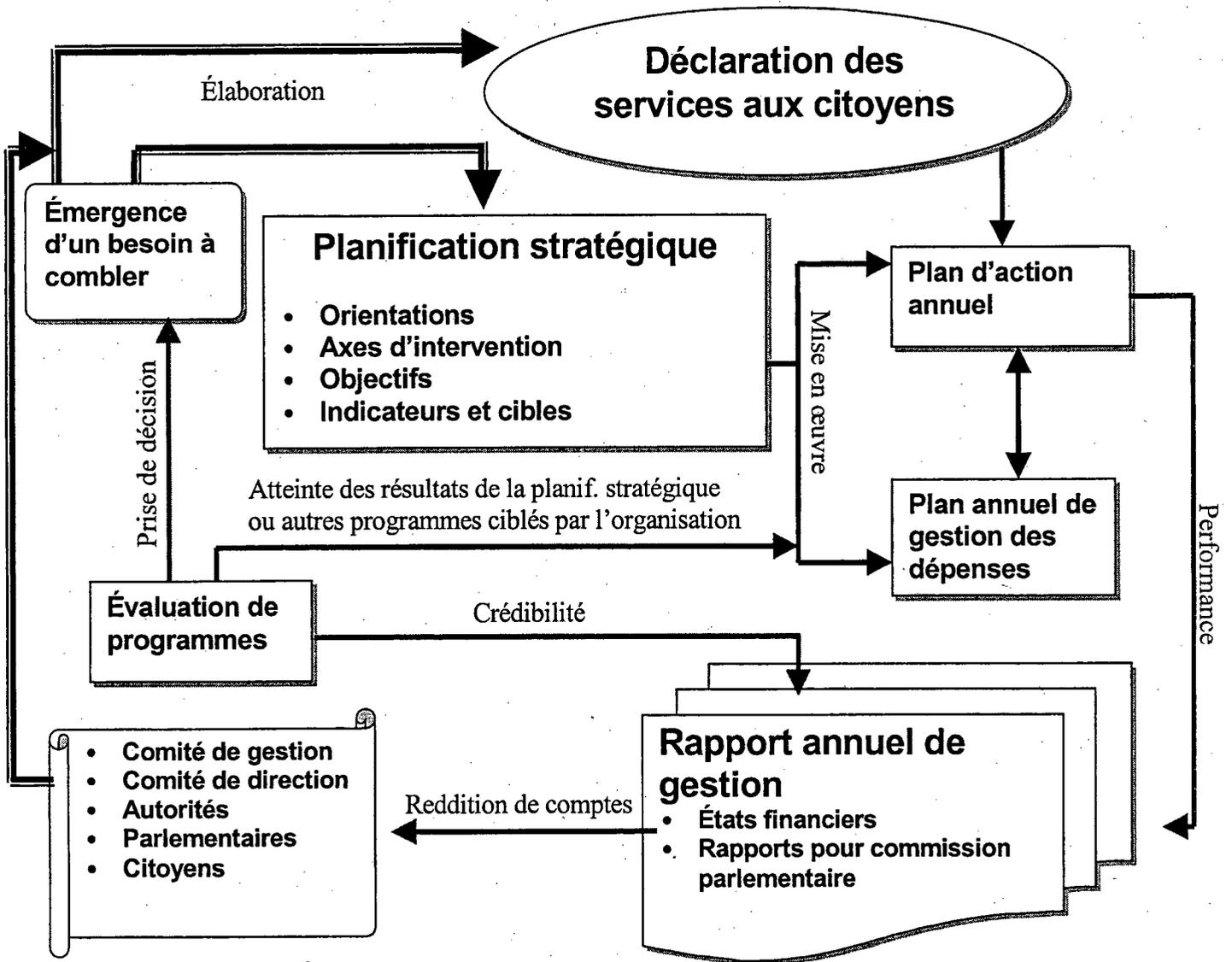
	Suivi de gestion	Vérification interne	Évaluation de programmes
Rôle et responsabilités	<p>S'assurer d'être en contrôle en disposant de l'information permettant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ de mesurer le degré d'atteinte des objectifs ➤ de procéder aux ajustements pour redresser la situation, s'il y a lieu ➤ de faire la reddition de comptes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assurer la direction et les gestionnaires qu'ils contrôlent la situation 	<p>Collaborer au processus de décision en produisant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ des profils évolutifs de la clientèle et de ses besoins ➤ des analyses sur la pertinence des activités des programmes, leur efficacité et leur efficience, leur degré d'implantation et leurs effets
Soutien dans la reddition de comptes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transmission de l'information ➤ Déclaration de la direction 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ S'assurer que l'information est valide et fiable 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Étayer les résultats en fonction des ressources investies ➤ Rechercher une plus grande performance de gestion

4.3 L'évaluation et la gestion axée sur les résultats

Le nouveau cadre de gestion fait en sorte que, par le biais d'indicateurs de performance et d'information stratégique, les autorités ministérielles, les gestionnaires et la population sont mieux informés du rendement des activités d'un ministère ou d'un organisme. L'évaluation de programmes consiste à aller au-delà de ces indicateurs, à la recherche de la performance d'une politique ou d'un programme gouvernemental, en analysant les liens de causalité entre les ressources, les processus et les produits et à expliquer le résultat atteint. L'utilisation de l'évaluation est déterminée par la nécessité d'adapter le programme et les activités aux besoins des clientèles et d'obtenir à cette fin une connaissance approfondie des résultats. L'évaluation permet d'obtenir de l'information sur la pertinence, l'utilité et les résultats des programmes et sur leur capacité à satisfaire de manière efficace les besoins des clientèles.

Dans la perspective d'une approche qui vise des résultats à atteindre, il ne faudrait pas se limiter à documenter des indicateurs traduisant des résultats à court terme, nécessaires pour un suivi de gestion adéquat, mais chercher davantage à documenter des indicateurs d'impact qui rendent véritablement compte de la finalité de nos interventions, c'est-à-dire le service au citoyen. Dans ce contexte, le virage d'une gestion axée sur les résultats devient significatif.

Figure 1 : l'évaluation de programmes et la gestion axée sur les résultats



5. LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS

Relevant directement du sous-ministre depuis le 5 novembre 2001, la Direction de la vérification interne et de l'évaluation a le mandat de s'assurer de l'implantation de la fonction évaluation au sein du Ministère. La responsabilité de cette fonction est partagée entre le sous-ministre, les directions générales engagées dans une démarche d'évaluation et la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes. Il faut souligner toutefois que la responsabilité de la réalisation de l'ensemble de la démarche d'évaluation relève de la direction qui en a exprimé le besoin.

5.1 Le sous-ministre

Le sous-ministre a la responsabilité de la fonction évaluation au sein du Ministère en collégialité avec la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes et les directions générales. Il reçoit le soutien du Comité de vérification interne et de l'évaluation de programmes.

Cette responsabilité consiste à :

- mettre en place et développer la fonction évaluation selon les besoins du Ministère;
- approuver le plan d'action des activités d'évaluation et son suivi;
- viser à alimenter les décisions stratégiques concernant les programmes par une évaluation.

5.2 Les directions générales

La responsabilité de l'ensemble de la démarche d'évaluation relève de la direction générale qui l'a entreprise. Cette direction s'engage à :

- assumer la responsabilité de la réalisation de projets d'évaluation;
- planifier les activités d'évaluation et les communiquer à la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes;
- travailler en collaboration avec la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes, à la planification des activités d'évaluation et à leur réalisation ;
- s'assurer de rendre disponibles les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la réalisation des activités d'évaluation;
- favoriser la participation des gestionnaires et des acteurs quant au choix des questions d'évaluation, à la définition des objectifs et à l'identification des indicateurs, à l'analyse des résultats et à la formulation des recommandations;
- assurer le suivi des recommandations et mettre en place les actions qui sont jugées pertinentes.

5.3 La Direction de la vérification interne et de l'évaluation

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation a le mandat de promouvoir et de développer l'évaluation au sein du Ministère. Dans ce sens, elle doit :

- coordonner la préparation et la mise à jour du plan d'action ministériel en matière d'évaluation;
- veiller à ce que les activités d'évaluation de niveau stratégique soient inscrites au Plan annuel de gestion des dépenses;
- élaborer, développer et mettre à jour un cadre de référence ainsi que des instruments d'évaluation;
- soutenir et accompagner les unités administratives dans la démarche d'évaluation et dans l'utilisation des instruments d'évaluation;
- évaluer de façon constante l'efficacité et la qualité des activités d'évaluation réalisées par les directions;
- participer aux différents comités d'évaluation mis en place pour soutenir cette fonction.

5.4 Le Comité consultatif

Le rôle de ce comité est d'appuyer la promotion et le développement de la fonction évaluation au sein du Ministère. Il vient soutenir les actions de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes et proposer des orientations quant aux activités d'évaluation. Ainsi, le mandat du comité consultatif consiste à :

- donner des avis sur les outils d'évaluation;
- proposer des stratégies pour promouvoir et développer les actions d'évaluation;
- stimuler les échanges d'information liés aux activités d'évaluation;
- assurer le lien entre la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes et les directions générales pour le suivi des activités d'évaluation;
- faire des recommandations au comité ministériel de vérification interne et d'évaluation sur la qualité des évaluations et les actions à prendre;
- contribuer à renforcer la pratique et la culture de l'évaluation au sein du Ministère.

6. LES CONDITIONS ESSENTIELLES DE RÉUSSITE

La réussite de toute évaluation est conditionnelle aux efforts de sensibilisation, aux conditions et aux modalités de l'évaluation ainsi qu'à son utilité. La démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'information donne plus de crédibilité autant aux résultats obtenus qu'à la reddition de comptes.

6.1 Surmonter la résistance au changement

Le travail de préparation des acteurs constitue un préalable à tout engagement dans une démarche d'évaluation. Il faut :

- Atténuer les craintes et les appréhensions suscitées par l'évaluation (contrôle, bureaucratie, complexité méthodologique, enjeux politiques, économiques, changements dans les façons de faire, etc.);
- Réduire la méfiance des gestionnaires en les informant sur la nature et la finalité de cette fonction, tout en leur faisant connaître les avantages ;

- Développer l'habitude de considérer l'évaluation comme une fonction intimement liée à la planification et la réalisation des interventions, des activités, des programmes et des services.

6.2 Mobiliser et faire participer les acteurs

Comme nous l'avons déjà souligné, l'évaluation n'est pas encore une pratique très répandue au Ministère. Souvent par le passé, on a restreint la participation des gestionnaires ou des acteurs visés par l'évaluation à la seule phase de la collecte d'information, ce qui limite grandement l'appropriation des résultats et l'intérêt du milieu pour l'évaluation. Or, comme cela a déjà été démontré, une évaluation réussie passe avant tout par la sensibilisation et la mobilisation des gestionnaires et des acteurs et par la responsabilité de la démarche partagée entre les différents acteurs du processus d'évaluation.

6.2.1 La participation des acteurs au processus d'évaluation

Pour réussir une évaluation, il faut d'abord mobiliser les acteurs pour mieux les faire participer par la suite à la démarche d'évaluation. Il faut leur vendre l'idée que l'évaluation pourrait leur être utile, qu'ils sont les premiers concernés par la réalisation et les résultats de l'évaluation et qu'ils sont capables de s'engager et de participer activement au processus d'évaluation.

L'évaluation repose sur la participation active des gestionnaires et des acteurs, car ce sont eux qui ont la meilleure connaissance des programmes, de leur fonctionnement et de la façon de les améliorer. Ainsi, associer les décideurs et les évalués dans la définition du mandat, dans l'élaboration du cadre d'évaluation, dans la définition d'objectifs précis et d'indicateurs explicites, dans la collecte de données, dans l'analyse et l'interprétation des résultats constituent un défi majeur pour les personnes appelées à faire l'évaluation.

6.2.2 La mise en place d'un comité de suivi propre à chaque évaluation

Un comité de suivi propre à chaque évaluation doit être implanté dès le démarrage du processus d'évaluation. Il permet de rendre formelle la mobilisation des principaux acteurs concernés. Ce comité peut regrouper des représentants des directions générales visées par le programme ou par les résultats de l'évaluation.

Le comité collabore aux différentes étapes du processus d'évaluation (cadre d'évaluation, questions d'évaluation, stratégie de recherche, etc.). En d'autres termes, il peut être amené à sélectionner des indicateurs, proposer des méthodologies de collecte, la superviser, contribuer à l'analyse et l'interprétation des résultats, formuler des recommandations et participer à la rédaction du rapport final. Enfin, il émet des commentaires sur le rapport préliminaire, porte un avis sur le rapport final et sur l'utilisation des résultats d'évaluation.

6.3 Sélectionner les évaluations

La programmation de l'évaluation à partir de conditions favorables, réalistes et préalablement établies est une garantie supplémentaire de la réussite de l'évaluation conditionnée par des ressources souvent limitées. Voici ces conditions :

6.3.1 Le besoin d'évaluer

Le gestionnaire ressent le besoin d'évaluer un programme lorsqu'il se retrouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- une croissance rapide des coûts du programme et beaucoup de difficulté à contrôler cette croissance;
- une obligation d'évaluer un programme inscrit dans une entente spécifique ou d'autres engagements pris par le ministère des Transports, entre autres, par le plan stratégique;
- une échéance à court terme du programme nécessitant des changements à apporter sur la base des résultats de l'évaluation;
- une problématique particulière concernant un programme qui nécessite de proposer éventuellement des changements.

6.3.2 Le contexte de l'évaluation

Un contexte favorable à l'évaluation contribue à améliorer la qualité des évaluations. Ainsi, il est recommandé avant toute démarche d'évaluation:

- de vérifier si les circonstances sont favorables à l'évaluation et si les gestionnaires sont prêts à participer à la démarche (ex. : contraintes budgétaires);
- de se demander si la démarche d'évaluation planifiée est une activité efficiente;
- d'évaluer la pertinence de réaliser une évaluation (coût de l'évaluation par rapport au résultat attendu du programme).

6.3.3 La disponibilité des ressources

Une démarche d'évaluation requiert des ressources humaines, matérielles et financières ainsi que du temps. Avant d'enclencher le processus d'évaluation, la direction générale responsable de la réalisation de l'évaluation doit s'assurer de la disponibilité d'un budget adéquat pour ce faire.

6.4 L'objectivité de l'évaluateur

L'évaluateur doit posséder les connaissances et les compétences requises pour effectuer des travaux d'évaluation. Le choix d'un évaluateur interne ou externe dépend du type d'évaluation, du niveau de complexité de celle-ci et de l'expertise appropriée du domaine à l'étude. Une évaluation d'implantation centrée sur les moyens mis en œuvre pour l'atteinte des objectifs et qui va permettre la rétroaction tout au long de la mise en œuvre du programme peut être réalisée à l'interne lorsque les ressources sont disponibles. L'évaluation des effets, du rendement, de la pertinence exigeant une démarche plus rigoureuse, un investissement important en matière d'efforts, de temps et de ressources financières. Elle requiert souvent la participation de spécialistes externes qui ont une connaissance plus pointue du secteur qui fait défaut à l'évaluateur interne.

L'organisation peut faire appel aux services d'un évaluateur externe lorsqu'elle ne dispose pas de ressources internes ou tout simplement lorsque le gestionnaire considère que la neutralité et

la transparence de l'évaluateur externe donnent plus de crédibilité aux résultats. Dans ce cas, un coordonnateur doit assurer le lien entre les clients de l'évaluation à l'interne (gestionnaires et acteurs) et l'évaluateur externe.

7. CONCLUSION

L'évaluation n'est pas une fin en soi. C'est un outil de gestion qui permet de savoir d'où l'on vient et où l'on va, de savoir ce que l'on a réalisé et avec quels moyens. Elle permet de vérifier la raison d'être d'une action, ses répercussions et ses effets dans un environnement donné et le degré d'atteinte des objectifs. Elle permet aussi de faire ressortir, le cas échéant, des solutions de rechange et de constater l'émergence de nouveaux besoins à satisfaire. En ce sens, il n'y a pas d'évaluation négative. Tous les résultats sont utiles à la prise de décision des gestionnaires et des bailleurs de fonds.

Ce document devrait stimuler l'intérêt envers l'évaluation, car, dans le contexte du virage de la gestion axée sur les résultats, cette pratique contribue à améliorer la performance organisationnelle.

ANNEXE 1**L'approche des cadres logiques⁸**

L'approche des cadres logiques est une méthode d'analyse permettant de présenter de façon systématique et logique les différentes composantes d'une intervention.

Raison d'être

Établir la raison d'être d'un programme consiste à déterminer le problème que l'on cherche à résoudre ou le besoin que l'on cherche à combler.

- *Quels sont les problèmes que l'on cherche à résoudre par les interventions du programme?*

Cibles

Pour accomplir sa raison d'être, le programme doit préciser ce sur quoi on veut agir pour solutionner le problème.

- *Que vise-t-on à modifier par nos interventions?*

Objectifs

Les objectifs précisent pour chacune des cibles les résultats attendus.

- *Quels sont les résultats attendus en regard de chacune des cibles d'intervention?*

Nature de l'intervention

La nature de l'intervention décrit les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. On retrouve aussi les principes et les orientations retenues pour mettre en œuvre les interventions.

- *Quelles approches sont utilisées dans le cadre des interventions?*

Ressources investies (intrants)

Les intrants correspondent aux ressources humaines, matérielles et financières investies directement ou indirectement dans le programme.

- *Quelles sont les ressources humaines et financières allouées au programme? D'où proviennent-elles?*

Activités de production

Les activités de production correspondent au processus de transformation des ressources (intrants) en biens et services (extrants).

- *Décrivez le processus d'analyse des demandes?*

Résultats opérationnels (extrants)

Les extrants sont les produits et services issus des activités de production.

- *Quels sont les résultats opérationnels des activités de production?*

8. L'approche des cadres logiques, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, MSSS, inspiré du modèle théorique développé par l'ENAP.

Effets

Déterminer les effets d'un programme consiste à mesurer ces derniers sur les cibles visées. La modification de l'état de la cible est le but ultime de toute intervention. Or, les interventions réalisées n'ont d'effets que sur les cibles visées par le programme. Certains non attendus, positifs ou négatifs, peuvent survenir et doivent être mesurés. De plus, les effets ultimes d'une intervention sur l'état de la cible peuvent être difficiles à cerner ou être atteints par une série d'étapes préalables qui peuvent être considérées comme autant d'effets intermédiaires des interventions. Ces derniers, bien qu'ils ne renseignent pas sur l'état de la cible en soi, peuvent contribuer à anticiper ou expliquer les résultats obtenus à ce chapitre.

- *Quels sont les effets attendus à court, moyen et long terme des interventions du programme?*

ANNEXE 2**Quelques définitions****Activité**

Composante d'un programme constitué de diverses tâches mesurables, tangibles et récurrentes destinées à produire des extrants précis (produits ou services). Les activités font partie du premier chaînon de la progression vers l'atteinte des résultats.

Besoin

Expression d'un manque par rapport à un degré de satisfaction de référence.

Cadre d'évaluation

Document qui intègre de façon organisée les éléments descriptifs d'un programme, les enjeux et les questions susceptibles d'orienter l'action future, l'identification des données requises aux fins d'analyse.

Cible

La situation que l'on veut modifier par la mise en place du programme. La cible peut également être une ou des voies privilégiées sur lesquelles on veut agir pour résoudre le ou les problèmes.

Effet

Terme couramment utilisé et synonyme de résultat. Ce sont les conséquences prévues ou non, positives ou négatives liées aux résultats sur l'état de la cible. Ces conséquences peuvent être à court, moyen ou long terme.

Efficacité

Mesure du rapport entre le résultat obtenu et le résultat attendu. Ce rapport permet d'apprécier le degré d'atteinte du résultat.

Efficiences

Rapport entre les efforts consentis et les ressources consacrées à la poursuite d'un objectif et les résultats obtenus. Ce rapport permet d'évaluer l'utilisation optimale des ressources.

Évaluation de programmes

Démarche systématique de collecte et d'analyse de l'information en vue de porter un jugement sur la pertinence, l'efficacité et l'efficiences des activités du programme. L'évaluation peut concerner une politique, un programme ou toute partie d'un programme qui vise directement ou indirectement la production d'un bien ou d'un service public.

Évaluation formative

Évaluation visant à produire de l'information qui éclairera un organisme sur les corrections jugées nécessaires durant la réalisation du programme afin d'en améliorer l'efficacité.

Évaluation sommative

Évaluation permettant à des personnes étrangères au contexte du programme de se former une opinion globale sur la valeur intrinsèque du programme, centrée sur sa pertinence, son rendement ou ses effets.

Extrants ou résultats opérationnels

Produits ou services directs résultant d'activités liées à une politique ou un programme et destinés à un groupe ou une population cible.

Intrants

Ensemble des ressources humaines, matérielles et financières utilisées pour exécuter des activités, produire des extrants ou atteindre des résultats d'un programme.

Fiabilité

Une mesure est dite fiable si, lorsqu'elle est appliquée de façon répétée à une situation donnée, elle donne de façon constante les mêmes résultats, à condition que la situation n'ait pas changée entre les applications. La fiabilité désigne ici la stabilité de la mesure dans le temps ou l'uniformité de la mesure d'un endroit à un autre.

Indicateur

Statistique ou paramètre qualitatif ou quantitatif qui sert à apprécier différents aspects d'un programme ou d'un élément de programme. Lorsqu'il est suivi dans le temps, il renseigne sur l'évolution d'un phénomène.

Modèle logique

Illustration de l'enchaînement des résultats et des liens entre les activités d'un programme et les résultats finaux. Il est habituellement présenté sous forme d'un organigramme.

Objectif

Résultat à atteindre par les activités d'un programme pour répondre à un besoin défini. L'objectif doit être quantifiable et mesurable.

Pertinence

Degré de correspondance entre les objectifs poursuivis et les besoins à satisfaire ou le rapport entre les objectifs visés, les activités et les ressources.

Programme

La notion de programme est prise dans son sens le plus large. Un programme peut être, entre autres, une loi, une politique, un service, un projet, une activité.

Responsabilisation

Possibilité d'attribuer à quelqu'un la responsabilité de quelque chose et d'en rendre compte

Résultat

Conséquences attribuables aux activités d'une politique ou d'un programme. Il peut inclure à la fois, les extrants et les résultats. Les résultats peuvent être décrits comme étant immédiats, intermédiaires ou finaux, directs ou indirects, voulus ou fortuits.

Rendement

Mesure dans laquelle un programme atteint les résultats prévus. Ces résultats sont comparés à des cibles, des normes ou des critères spécifiques.

Validité

Degré de correspondance entre la donnée recueillie et l'information recherchée.

BIBLIOGRAPHIE

BEAUDRY, Jean, et & Benoît GAUTHIER, *L'évaluation de programmes*, in Benoît Gauthier, De la problématique à la collecte de données, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 425-452.

BIBEAU, Jean René, et Louise BUSSIÈRE, *Évaluation de programmes, terminologie*, 1988.

CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Méthodes d'évaluation de programmes*, 1991.

GAUDREAU, Louise, *Évaluer pour évoluer, les étapes d'une évaluation de programmes ou de projets*, les éditions Logiques 2001.

MARCEAU, R., SIMARD, P. ET D. OTIS, *La planification d'une évaluation de programmes. Concepts théoriques et considérations pratiques*, in R. PARENTEAU, *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université du Québec, p. 445-479.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Guide d'évaluation de programmes*, Service de la réglementation et de l'évaluation, juin 1988.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Document de support à l'évaluation de programmes*, Service de l'évaluation des programmes, 1988.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Évaluation du programme de l'action concertée de soutien à la recherche en sécurité routière*, FCAR, SAAQ, MTQ, 1998.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de pratique pour l'évaluation de programmes, applications en promotion de la santé et en toxicomanie*, 1998.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Politique d'évaluation*, avril 2001.

SIMARD, P., OTIS, D., LAFERRIÈRE, A. et J. FORTIN, *Guide d'accompagnement pour l'élaboration d'un cadre logique d'intervention*, document de travail, ÉNAP, 1997.

TURGEON, J. « *Évolution et leçons de l'évaluation de programmes aux gouvernements du Canada et du Québec* » in Gérard Éthier, *L'Administration publique, diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 83-93.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC, *L'évaluation de programmes, guide de gestion à l'intention des dirigeants des ministères et des organismes*, projet, décembre 2000.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Évaluation*, www.tbs.sct.gc.ca/eval

