

Colloque de la Société québécoise d'Évaluation de programme

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le présent document a pour but de favoriser la discussion des méthodes utilisées par l'administration fédérale en matière de rapport sur le rendement. Ce document de nature évolutive ne vise que la discussion.

NE PAS CITER

**CADRES DE RESPONSABILISATION
ET DE RAPPORTS SUR LE RENDEMENT**

OBSERVATIONS ACCEPTÉES

Michel Laurendeau
Secrétariat du Conseil du Trésor
9^e étage, L'Esplanade Laurier
300, rue Laurier Ouest
Ottawa, Canada K1A 0R5

Tél. : (613) 952-3112
Laurendeau.Michel@tbs-sct.gc.ca

Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement

But

Au sein de l'administration fédérale, l'évaluation du rendement a longtemps englobé l'élaboration de cadres d'évaluation des programmes nouveaux ou sensiblement modifiés et ce, dans le but de prévoir les besoins en information et d'accroître la capacité de faire rapport sur des enjeux d'évaluation précis. Les cadres d'évaluation ont toutefois été mis au point à partir de besoins et de processus qui avaient tendance à minimiser l'apport des gestionnaires de programmes. En raison des efforts déployés récemment pour moderniser la fonction de contrôleur, les charges des dirigeants ont été élargies et elles comprennent maintenant l'évaluation du rendement des programmes et la préparation des rapports qui en découlent. Cette situation a engendré la nécessité de rajuster la méthode d'élaboration des cadres d'évaluation.

Le présent document a pour objet :

- de déterminer les nouvelles exigences en matière de reddition de comptes et de rapports;
- de décrire les principales composantes des nouveaux cadres de reddition de comptes et de rapports sur le rendement;
- de présenter les avantages et les contraintes de cette nouvelle méthode.

Introduction

Depuis le début des années 90, la confiance dans les institutions fédérales et publiques a généralement chuté. Les compressions budgétaires successives ont entraîné des réductions au chapitre des services ou l'imposition de frais de service, et l'on a commencé à contester ouvertement les promesses des politiciens. Les contribuables ont donc exigé qu'on leur rende des comptes au sujet de la gestion des deniers publics et les hauts fonctionnaires ont de plus en plus été contraints de dévoiler les résultats obtenus.

En outre, vu les pressions sans cesse croissantes dans le but de conclure des ententes de collaboration et des partenariats aux fins de la gestion des programmes et de la prestation des services, les institutions publiques ont été pressées d'accroître leur transparence et de trouver de nouvelles façons de maintenir l'efficacité du régime de reddition de comptes.

Par conséquent, le gouvernement fédéral a apporté une série de modifications fondamentales visant à créer une structure de gestion fondée sur les faits, axée sur les résultats, transparente et responsable. Cette nouvelle démarche se fonde principalement sur deux éléments :

- le *Projet d'amélioration des rapports au Parlement*, qui a débouché sur la création d'une nouvelle structure de rapports publics fondée sur la définition des résultats escomptés par le gouvernement fédéral, suivie de l'évaluation et de la démonstration des résultats réels;

- le *Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôle de l'administration fédérale du Canada*, qui a confirmé l'accent placé par la fonction de contrôleur sur les résultats, la reddition de comptes et la gestion des risques, de même que la participation et la responsabilité accrues des dirigeants pour ce qui est d'évaluer le rendement des programmes et d'en faire rapport.

Ce nouveau contexte a engendré la nécessité de modifier la culture corporative et d'adapter la façon dont les cadres d'évaluation font la preuve de la capacité et de l'empressement des dirigeants à faire rapport sur le rendement des programmes. Jusqu'à maintenant, pour maintenir des perspectives et des jugements objectifs en matière de rendement, il a fallu dissocier le processus d'évaluation et la gestion des programmes. Cette démarche externe a eu tendance à engendrer des rapports négatifs entre les gestionnaires de programmes et les évaluateurs. En fait, les gestionnaires de programmes considéraient généralement qu'ils subissaient l'évaluation plutôt que de l'effectuer en collaboration ou de la prendre en charge.

Pour améliorer la situation, les ministères fédéraux et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont commencé à élaborer une nouvelle génération de cadres d'évaluation qui correspondent davantage à la notion de nécessité d'adaptation de l'information sur le rendement en fonction des besoins des divers décideurs, y compris les gestionnaires de programmes et les chargés de l'élaboration des politiques. Cette démarche a été principalement mise au point pour des projets interministériels, mais elle devrait être applicable à d'autres types d'ententes de collaboration et aux programmes des ministères en général.

Exigences en matière de reddition de comptes et de rapport

Dans le cadre des projets fédéraux, certains intervenants et leur intérêts doivent être pris en compte :

- les ministères fédéraux doivent plus que jamais faire rapport au *Conseil du Trésor* et au *Parlement* par l'entremise des ministres responsables;
- lorsque les projets ont une portée interministérielle ou horizontale, les rôles et responsabilités précis, notamment au chapitre des méthodes de rapport, doivent être élaborés pour chaque *ministère participant* et faire l'objet d'un accord pour faciliter la gestion efficace et la coordination des ententes de collaboration au niveau fédéral;
- les exigences en matière de rapport au sujet des projets doivent être approuvées explicitement par les autres *partenaires* des secteurs public et privé qui partagent la responsabilité de livrer des produits et d'offrir des services précis (et qui sont peut-être soumis à leurs propres exigences en matière de rapport);
- compte tenu de la complexité accrue des ententes administratives, il convient de favoriser une plus grande transparence pour que les *Canadiens*, en leur qualité de clients, aient toujours accès à des mécanismes de consultation, de traitement de plaintes et de réparation.

L'évaluation des programmes doit tenir compte des besoins en information et des exigences en matière de rapport de ces divers utilisateurs et intervenants. Du point de vue organisationnel, les *gestionnaires de programmes* ont toutefois besoin des renseignements très précis sur le rendement

que renferment les évaluations. Ces données leur permettent de planifier et de gérer les programmes de façon plus efficiente et plus efficace, et d'offrir de meilleurs renseignements aux *élus* et aux *chefs de la direction* qui établissent les politiques. Cette information peut habituellement être tirée d'évaluations formatives et sommatives discrètes. Néanmoins, des systèmes d'information de gestion bien conçus devraient pouvoir fournir une partie importante de cette information.

Les cadres d'évaluation traditionnels ont eu tendance à prévoir les besoins en information à l'aide de plans provisoires (sources de données, méthodes d'analyse, agencement des dates) aux fins de l'évaluation future de programmes nouveaux ou sensiblement modifiés. Mais vu que les cadres étaient mis au point à l'extérieur, habituellement sans la participation des dirigeants, les évaluateurs de programmes ont commencé à éprouver certaines difficultés dans le cadre de leurs évaluations :

- les rapports négatifs entre les évaluateurs et les gestionnaires réduisaient l'accès aux données opérationnelles nécessaires pour comprendre les enjeux liés à la mise en œuvre;
- les évaluations formatives, qui sont habituellement effectuées dans le cadre d'un examen externe de mi-parcours, avaient tendance à renfermer des recommandations formulées trop tard pour que les correctifs soient efficaces et puissent influencer sur les résultats globaux;
- les sources de données importantes qui ont trait aux indicateurs de rendement permanents étaient souvent absentes au moment de la préparation des évaluations sommatives, ce qui annulait en partie la valeur du cadre initial et réduisait la validité et la fiabilité des constatations issues de l'évaluation;
- les évaluations sommatives avaient tendance à insister sur les répercussions à long terme qui, le plus souvent, n'étaient pas réalisées, ou qui étaient difficiles à attribuer à l'intervention des programmes; de plus, elles tenaient peu compte des résultats intermédiaires qui constituent un indice de progrès en vue de l'atteinte de buts ou d'objectifs à plus long terme.

Dans le cadre des projets interministériels, il est vite apparu que le règlement de ces questions nécessitait, au chapitre des cadres d'évaluation, l'élaboration d'une nouvelle démarche efficace et conforme aux principes modernes de reddition efficace de comptes et de gestion fondée sur les résultats. Pour ce faire, il était essentiel de mettre en place un contexte favorable à l'amélioration des rapports sur les résultats des projets, c'est-à-dire :

- confirmer les rôles et responsabilités des divers intervenants;
- préciser les attentes en matière de rendement, de même que les liens entre les programmes et leurs résultats;
- définir les données sur le rendement dont ont besoin les gestionnaires pour planifier et gérer les programmes de façon plus efficiente et plus efficace, et mieux appuyer les travaux d'élaboration des politiques;
- faire participer les gestionnaires de programmes à la conception du cadre de rapport et les responsabiliser au chapitre de l'évaluation et des rapports touchant le rendement des

projets (y compris les coûts et l'efficacité des ententes de collaboration).

L'Initiative de lutte contre la violence familiale représente la première occasion d'élaborer la nouvelle démarche en matière de cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement au niveau fédéral. Le premier cadre a été mis au point par Santé Canada, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les dix autres ministères fédéraux¹ qui participent à l'Initiative. Au cours du processus, les ministères ont abordé certaines questions fondamentales et ont élaboré des solutions pratiques pour satisfaire à des besoins précis au sujet de la reddition de comptes et des rapports de rendement.

Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement

Les *Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement* constituent essentiellement un premier mécanisme de collaboration entre les parties intéressées. Ils précisent les rôles et les attributions des ministères et indiquent comment les ministères participants collaborent à la réalisation des objectifs de rendement, se partagent les obligations de rendre compte et satisfont aux exigences sur les rapports à soumettre au Parlement et au Secrétariat du Conseil du Trésor. À cet égard, ils servent également de modèle de collaboration entre les ministères fédéraux et des partenaires des secteurs public et privé pour la prestation de services ou la fourniture de produits particuliers. Les principaux éléments de ces cadres sont les suivants :

1. une description des objectifs et des principaux résultats de l'initiative;
2. une liste des engagements ministériels portant sur les ressources supplémentaires obtenues;
3. une stratégie de mesure du rendement qui précise les indicateurs de rendement et les mécanismes servant à faire la preuve des résultats;
4. les responsabilités des ministères au chapitre des rapports sur le rendement;
5. les modalités et la présentation de l'information sur le rendement aux fins des rapports annuels.

Objectifs et résultats clés. L'entente précise les buts collectifs et les résultats escomptés de la communauté dont les intérêts sont à l'origine de l'entente de collaboration. En précisant les résultats clés, l'entente aide à clarifier la façon dont chaque ministère participant (et les autres partenaires) peut contribuer à la réalisation des objectifs globaux de l'initiative.

Activités et ressources ministérielles. La liste des engagements ministériels au chapitre des activités et des ressources constitue une exigence de base en matière de reddition de comptes puisqu'elle indique la façon dont chaque ministère participe à l'initiative globale, et dans quelle mesure. Elle fait également état du modèle d'intervention de l'initiative en articulant chacune de ses composantes.

La liste des activités des ministères et la façon dont elles se rattachent aux objectifs et aux résultats clés de l'initiative constitue l'équivalent de l'enchaînement logique des cadres d'évaluation traditionnels. Même si les tableaux d'enchaînement logique détaillés sont souvent trop encombrants

pour figurer dans les cadres de responsabilisation, ils demeurent essentiels pour comprendre le mode d'intervention de l'initiative et pour examiner la valeur ajoutée par chacune de ses composantes (y compris la coordination interministérielle).

Stratégie de mesure du rendement. La stratégie de mesure du rendement repose notamment sur des indicateurs du rendement, sur des méthodes de mesure et sur des activités de rapport.

La définition des indicateurs et de la marche à suivre font couramment partie des cadres d'évaluation traditionnels. Ces éléments demeurent nécessaires aux fins des engagements de chaque ministère participant en matière de mesure du rendement. Toutefois, ces engagements doivent également couvrir les exigences de documentation du rendement pour l'ensemble de l'initiative et démontrer que l'accord de collaboration conclu entre les ministères génère une synergie que les activités ministérielles n'auraient pu produire d'elles-mêmes. À cette fin, les cadres de responsabilisation font appel à une stratégie de mesure à trois niveaux qui prévoit :

- a) une évaluation de la valeur ajoutée par la gestion des enjeux horizontaux;
- b) la mesure de l'impact de certaines activités ministérielles liées à l'initiative dans son ensemble
- c) un suivi de l'enjeu global à l'origine de l'initiative.

Le défi de la stratégie de mesure du rendement consiste ensuite en partie à aborder la question de l'attribution en illustrant l'effet de cascade de l'affectation de ressources additionnelles, y compris celles consacrées à la gestion des enjeux horizontaux, sur la réalisation des objectifs généraux de l'initiative (voir le tableau des indicateurs de rendement en annexe). Il faut pour cela mesurer l'impact direct des diverses interventions sur leur auditoire cible. Dans l'administration fédérale, cette tâche est compliquée du fait que les ministères doivent souvent atteindre leurs objectifs en influant sur la façon dont leurs partenaires des secteurs public et privé fournissent des biens et des services au grand public. Dans ces cas, les ministères fédéraux devraient satisfaire à leurs objectifs de rapports en démontrant comment ils exercent leur influence sur leurs partenaires et en développant d'autres mécanismes de collaboration pour garantir que leurs partenaires eux-mêmes rendront adéquatement compte du rendement.

La stratégie de mesure du rendement précise également le calendrier et la nature des activités de rapport. Les exigences minimales de rapport comprennent un rapport d'évaluation récapitulatif vers la fin du cycle de planification et un examen à mi-parcours lorsque l'initiative ministérielle est nouvelle ou sensiblement modifiée. La présentation de rapports annuels sur le rendement en remplacement des rapports annuels sur les activités, le cas échéant, s'appuyant sur les données recueillies à partir des indicateurs permanents du rendement constitue une nouvelle exigence. On présume implicitement que l'information sur le rendement servant à suivre l'exécution de l'initiative devrait également être utilisée pour faire état des progrès dans les rapports annuels. En fait, le rapport d'évaluation récapitulatif final pourrait reprendre les rapports annuels antérieurs et ne faire appel à d'autres méthodes de collecte des données que dans la mesure nécessaire. En outre, les rapports annuels doivent être conformes aux exigences du Conseil du Trésor en la matière, mais ils pourraient devenir de puissants outils de communication s'ils étaient également communiqués à des auditoires plus vastes (p. ex., les partenaires, les groupes de défense des intérêts, les médias et le public).

Responsabilités en matière de rapports. Dans le cas des initiatives interministérielles, la coordination des activités de rapport et la préparation des rapports annuels incombent au ministre directeur. Les tableaux d'indicateur de rendement faisant état des indicateurs de rendement et des sources de données pour chaque activité ministérielle relevant de l'initiative (voir l'annexe) sont également approuvés par les gestionnaires de programmes responsables pour témoigner de leur engagement et de leur obligation de rendre compte du suivi et de la production de renseignements sur le rendement.

Il faut toutefois un mécanisme de suivi des progrès réalisés par les ministères sur la collecte et la production de données sur le rendement et d'examen du caractère approprié des renseignements disponibles sur le rendement. On s'attend à ce qu'un groupe de travail interministériel d'évaluation formé de spécialistes de l'évaluation se réunisse périodiquement (p. ex., au moins deux fois par année) pour exécuter cette tâche en tenant compte des besoins pour les rapports annuels et le rapport récapitulatif d'évaluation finale.

Rapport annuel. Dans le cas d'initiatives interministérielles ou à caractère horizontal, les exigences en matière de reddition de comptes diffèrent selon que les ministères fédéraux font état d'activités bénéficiant d'un financement spécial ou financées à même leurs ressources internes. Les ministères bénéficiant d'un financement spécial aux fins de l'initiative doivent produire des données financières et non financières sur le rendement de leurs activités. Les ministères qui participent de leur propre chef à l'initiative en utilisant leurs propres ressources sont simplement invités à fournir des données non financières sur le rendement de toute activité réputée appuyer directement ou indirectement l'initiative en question.

Tout ministère dont l'activité a pour principal objectif d'appuyer l'initiative doit néanmoins produire des données sur le rendement sur la base des indicateurs de rendement et de la stratégie de mesure du rendement définis dans le *Cadre de responsabilisation et de rapports sur le rendement*.

Reddition de comptes et rapports

Par souci de compatibilité avec la gestion des initiatives interministérielles fondée sur le rendement, les cadres d'évaluation sont devenus des ententes de base servant à rendre compte et à faire état de manière efficace du rendement des ententes de collaboration. Les nouveaux *Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement* présentent un certain nombre de caractéristiques qui rejoignent les exigences de la modernisation de la fonction de contrôleur. Les plus importantes ont trait à la participation et à l'engagement formel de la direction, de même qu'à la collecte permanente de données sur le rendement à des fins de gestion et de rapports.

- **Entente formelle.** Revêtus de la signature des membres de la haute direction, les cadres constituent en effet une entente formelle entre les parties prévoyant la gestion conjointe et la reddition commune de comptes de l'initiative, de même que la mesure et la production de données sur le rendement des programmes.
- **Mobilisation de la direction.** La consultation des gestionnaires de programmes rehausse la validité des indicateurs de rendement choisis. En outre, leur sanction des tableaux des indicateurs de rendement témoigne de l'engagement de la direction et de son obligation de rendre compte de la collecte soutenue de données sur le rendement.

- **Surveillance du rendement.** La stratégie de mesure du rendement insiste moins sur l'étude d'évaluation récapitulative et davantage sur la collecte soutenue de données sur le rendement et sur la surveillance en permanence du rendement des programmes. Les diverses approches sont non pas incompatibles, mais plutôt complémentaires. En fait, d'autres méthodes de collecte de données ne seront utilisées aux fins du rapport d'évaluation final que si une évaluation à mi-parcours des sources de données existantes le justifie.

D'autres caractéristiques des nouveaux *Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement* sont particulièrement intéressantes lorsqu'il s'agit de s'adapter à la modernisation de la fonction de contrôleur.

- **Apport stratégique.** En précisant la démarche d'intervention de l'initiative, les cadres peuvent aider à articuler des stratégies en s'appuyant sur la valeur ajoutée de l'intervention en question. Les données sur le rendement recueillies aux fins de surveillance peuvent aussi contribuer à améliorer les résultats du programme en précisant le ciblage et la prestation des services.
- **Mécanisme souple.** Les cadres peuvent également permettre à d'autres ministères et à d'autres partenaires de se joindre à l'initiative de leur propre chef. Ces autres ministères devraient toutefois parafer l'entente et répondre aux exigences en matière de rapports. Les cadres doivent également prévoir des mécanismes de prise en compte, en cours de route, des nouvelles exigences de programmes et de rapports.
- **Rapports équilibrés.** Les rapports annuels constituent essentiellement des rapports d'étape sur le rendement de l'initiative en regard des objectifs fixés. En raison de leur indépendance du processus de renouvellement du financement, les rapports annuels périodiques sont moins menaçants que les études d'évaluation ponctuelle et favorisent par conséquent la production de rapports plus équilibrés sur les réalisations.
- **Transparence.** Les principaux clients des cadres et des rapports annuels sont le Conseil du Trésor et le Parlement. Toutefois, il serait possible (et peut-être souhaitable) d'en accroître la visibilité et la transparence en les distribuant à un auditoire plus vaste (p. ex., les partenaires, les groupes de défense des intérêts, les médias et le public).
- **Polyvalence.** Les cadres décrits précédemment ont jusqu'à présent traité principalement des initiatives interministérielles afin de préciser des exigences en matière de rapport pour les ministères fédéraux. Ils pourraient toutefois être étendus aux exigences régissant d'autres partenaires non ministériels, ou être transposés à d'autres types de mécanismes de collaboration (p. ex., la diversification des modes d'exécution) et aux programmes des ministères en général.

Les *Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement* constituent un puissant outil pour la gestion globale des mécanismes de collaboration. S'ils sont établis par des spécialistes de l'évaluation sur la base d'une consultation pleine et entière des gestionnaires de programmes, les cadres devraient permettre d'assurer :

- la validation des stratégies de mesure du rendement;

- la participation des signataires à des ententes souples sur la mesure du rendement et les rapports à cet égard;
- l'utilisation de l'information sur le rendement pour planifier et gérer les programmes de façon plus efficiente et efficace et pour mieux appuyer l'élaboration des politiques.

Michel Laurendeau
Secrétariat du Conseil du Trésor

¹ Outre Santé Canada (ministère directeur), les ministères et organismes qui ont reçu une aide financière en vertu de l'Initiative englobent la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le ministère de la Justice, Patrimoine canadien, Condition féminine Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Statistique Canada. Parmi les autres ministères et organismes qui utilisent leurs propres ressources pour exécuter des activités dans le cadre de l'Initiative, mentionnons Affaires indiennes et du Nord canadien, Développement des ressources humaines Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le Service correctionnel du Canada.