

MÉMOIRE DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION DE PROGRAMME

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Québec, novembre 1997

INTRODUCTION

La Société québécoise d'évaluation de programme

L'Évaluation de programme

Vérification interne et Évaluation de programme : complémentarité et distinctions

But du mémoire de la SQÉP

LA POSITION DE LA SQÉP

Place de l'Évaluation de programme dans le cadre de gestion

LES PROPOSITIONS DE LA SQÉP

1. INTRODUCTION

La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP)

La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP) est une association professionnelle québécoise vouée à l'avancement de la fonction d'Évaluation de programme. La SQÉP a pour objectifs de :

- A. promouvoir les échanges professionnels entre les personnes intéressées par l'Évaluation de programme;
- B. constituer un centre de référence, d'action, d'information et de formation;
- C. contribuer au développement de l'Évaluation de programme;
- D. prendre position sur des questions touchant l'Évaluation de programme.

La SQÉP regroupe des évaluateurs, des gestionnaires et toute personne intéressée par l'Évaluation des programmes, des politiques, des activités et des services. Actuellement,

la SQÉP compte près de 200 membres dont la majorité oeuvre au sein des ministères et des organismes gouvernementaux.

L'Évaluation de programme

L'Évaluation de programme est une fonction de gestion qui a pour objectif de fournir aux décideurs politiques et administratifs des appréciations qualitatives et quantitatives relatives à la pertinence, l'impact, l'efficacité et l'efficience des programmes dont ils sont responsables, afin d'éclairer les décisions à prendre sur leur développement, leur modification ou leur abandon. Précisons que l'Évaluation de programme porte non seulement sur les programmes mais également sur les politiques, les activités et les services des organisations.

L'Évaluation de programme a donc pour mission de fournir des informations et des analyses objectives, pertinentes et complètes concernant les résultats des programmes et des activités. Dans un contexte où les ressources sont limitées, où des programmes sont remis en question et où il faut rechercher des solutions de rechange qui sont aussi efficaces tout en étant moins cher, l'Évaluation de programme s'avère une nécessité pour une gestion efficace et une prise de décision éclairée.

Vérification interne et Évaluation de programme : complémentarité et distinctions

L'Évaluation de programme est une fonction de gestion qui est essentielle à l'amélioration de la gestion tout en étant complémentaire de la Vérification interne. Elle est essentielle à l'amélioration de la gestion parce que sans les informations et les analyses objectives qu'elle fournit sur les résultats obtenus, les gestionnaires ne sauraient pas quelles sont les corrections qu'il convient d'apporter aux programmes pour améliorer leur performance.

La complémentarité de la Vérification interne et de l'Évaluation de programme se comprend facilement. Les deux fonctions ont un objectif commun : l'amélioration de la gestion. Elles utilisent toutes deux les mêmes techniques, par exemple des sondages, même si parfois les modalités de leur emploi peuvent varier. Les études d'évaluation, tout comme les mandats de vérification, débouchent sur des recommandations faites aux gestionnaires. Une autre illustration de cette complémentarité est le fait que le Conseil du trésor a traité de ces deux fonctions dans une seule et même directive (CT 170407 concernant l'analyse de programmes et la vérification interne).

Mais, en raison même de cette complémentarité, il est important, afin d'éviter toute confusion dans l'esprit des gestionnaires, de préciser le plus clairement possible ce qui distingue ces deux fonctions. Pour y arriver, les deux critères les plus utiles sont l'objet de la fonction et la responsabilité pour son exécution.

Comme son nom l'indique bien, ce sont les programmes et les activités, leur pertinence, leurs résultats et leur impact qui sont l'objet principal sur lequel focalise l'Évaluation de programme, tandis que dans le cas de la Vérification interne, ce sont plutôt les activités de gestion au sens large. La responsabilité pour l'Évaluation de programme appartient au gestionnaire qui peut bien sûr se faire conseiller et aider par des évaluateurs formés spécialement, tandis que l'indépendance du Vérificateur interne vis-à-vis le gestionnaire est essentielle.

But du mémoire de la SQÉP

C'est en raison de la complémentarité entre ces deux fonctions que la SQÉP a souhaité être entendue par la Commission de l'administration publique à l'occasion de son audition consacrée à la fonction de Vérification interne au gouvernement du Québec. En effet, la SQÉP estime que cette complémentarité commande une très étroite coordination des démarches qui visent à mieux asseoir ces deux fonctions dans le cadre de gestion gouvernemental. De plus, la SQÉP croit que l'harmonisation des démarches d'amélioration de la gestion gouvernementale ne doit pas se limiter à ces deux fonctions; au contraire, elle doit viser toutes les fonctions de gestion dans un effort global et intégré de modernisation du cadre de gestion gouvernemental.

Le présent mémoire a donc pour but d'exposer et de justifier la position de la SQÉP et de présenter des propositions qui auraient pour effet d'y donner suite tant en ce qui concerne l'amélioration du cadre de gestion gouvernemental que la consolidation de la fonction d'Évaluation de programme.

Ce mémoire met à jour la position exposée par la SQÉP dans un précédent mémoire intitulé «CONSOLIDER LA FONCTION D'ÉVALUATION DE PROGRAMME», présenté au gouvernement du Québec en juin 1995. Une copie de ce précédent mémoire a par ailleurs été distribuée aux membres de la Commission.

2. LA POSITION DE LA SQÉP

Place de l'Évaluation de programme dans le cadre de gestion

L'Évaluation de programme, tout comme la Vérification interne, est un outil qui s'inscrit dans un concept intégré du cadre de gestion. Par «concept intégré du cadre de gestion», on comprend une vision de la gestion où toutes les fonctions, qu'on a parfois tendance à présenter séparément, en partant de la planification jusqu'à la reddition de comptes, en passant par l'organisation, la direction, le contrôle, l'évaluation et la vérification, forment un tout cohérent et intégré.

Un tel cadre assure l'arrimage entre les objectifs stratégiques gouvernementaux et ministériels, les objectifs opérationnels et la mesure du rendement des programmes. Il permet également de gérer, par le biais notamment d'indicateurs de performance, l'information stratégique de manière à ce que les gestionnaires, les autorités ministérielles, les organismes centraux et, en définitive, la population soient mieux informés sur le rendement des activités d'un ministère ou d'un organisme.

Dans une telle conception du cadre de gestion, où les différentes fonctions s'imbriquent les unes dans les autres, l'utilité de chaque fonction et sa contribution à l'amélioration de la gestion dépend étroitement de la qualité des autres fonctions. Ainsi, à titre d'exemple, si, pour un programme donné, la planification est déficiente et les objectifs visés sont imprécis, il va de soi que l'évaluation subséquente ne pourra jamais apporter des réponses adéquates aux interrogations concernant l'efficacité du programme. Autrement dit, dans la «chaîne» de la gestion, la faiblesse d'un maillon se répercute inévitablement sur tous les autres. Il s'ensuit également qu'il faudra toujours avoir à l'esprit l'architecture d'ensemble du cadre de gestion lorsqu'on envisage d'y apporter des améliorations. Par conséquent, il y a lieu d'éviter les directives «à la pièce» qui traduisent une vision morcelée du cadre de gestion.

3. LES PROPOSITIONS DE LA SQÉP

Relatives au cadre de gestion gouvernemental

Au cours des dernières années, de nombreuses améliorations ont été apportées au cadre de gestion gouvernemental. On a, entre autres mesures, adopté un cadre budgétaire stable, mis en oeuvre un processus de budgétisation globale et intégrée, mis l'accent sur la gestion axée sur les résultats et la délégation de responsabilités aux ministères et aux organismes. De plus, dans ses objectifs et orientations pour l'élaboration des plans stratégiques 1997-2000, le gouvernement du Québec a demandé que l'ensemble des politiques et des programmes soient évalués sous l'angle de leur efficacité, de leur efficience, de leur simplicité administrative ainsi que de leur rendement par rapport aux sommes investies et aux résultats obtenus. À ce titre, le gouvernement souhaite que soit instauré un processus systématique d'évaluation et de suivi des politiques et programmes dans chacun des ministères et des organismes.

Par ailleurs, en mettant sur pied des «unités autonomes de services», on a fait des avancées intéressantes qui ont permis aux administrateurs responsables, non seulement de disposer de plus d'autonomie administrative, mais aussi de fixer et de rendre publics, en début d'année, les objectifs poursuivis et de rendre compte en fin d'exercice des résultats obtenus. Il faut signaler ici l'importance du rôle joué par la Commission de l'administration publique pour appuyer cette innovation quand elle participe à cet exercice de reddition de comptes en recevant, comme elle a fait cet automne, des responsables d'une unité autonome de services. Enfin, il y a lieu également de souligner

l'apport du Vérificateur général qui, année après année, propose des améliorations au cadre de gestion dans ses rapports.

Malgré toutes ces innovations, ou peut-être en raison même de leur foisonnement, il reste encore du chemin à faire à la fois pour consolider les progrès réalisés et pour compléter la modernisation en cours. De l'avis de la SQÉP, trois avenues sont à privilégier à cette fin :

- A. harmoniser et intégrer les politiques et directives relatives au cadre de gestion gouvernemental;
- B. consolider les processus de reddition de comptes;
- C. améliorer la transparence de la gestion gouvernementale.

À l'égard de ces trois avenues, la SQÉP propose les actions suivantes :

- 1. Harmonisation et intégration des politiques et directives**
 - a. Remplacer l'ensemble des politiques et directives relatives au cadre de gestion par un manuel de gestion cohérent et intégré qui fasse ressortir les liens entre les différentes fonctions de gestion;
 - b. Dans le cadre de cette opération, abroger la directive (CT 170407) concernant l'analyse de programmes et la vérification interne. S'assurer que les sections du nouveau manuel de gestion qui traitent de ces deux fonctions fassent ressortir les liens avec les autres fonctions de gestion.
- 2. Consolidation des processus de reddition de comptes**
 - . Demander au gouvernement de déposer annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur l'état de la gestion gouvernementale. Ce rapport fera l'objet d'auditions devant la Commission de l'administration publique chaque automne au cours desquelles les principaux responsables de la qualité de la gestion gouvernementale (le Secrétaire-général du gouvernement, la Secrétaire-générale associée à la Réforme administrative et le Secrétaire du Conseil du trésor) seraient entendus sur l'exercice de leurs responsabilités à cet égard;
 - a. Relancer les processus de reddition de comptes à l'intérieur du gouvernement en réactivant, le cas échéant, les dispositions retenues en janvier 1991 par le Conseil des ministres relativement au «processus d'évaluation de la performance des sous-ministres relié à l'instauration d'un régime d'imputabilité interne» (décision 1-0020, 23 janvier 1991).
- 3. Amélioration de la transparence de la gestion gouvernementale**
 - . Continuer d'améliorer la qualité de l'information contenue dans les documents budgétaires, à savoir les objectifs des programmes des ministères et organismes ainsi que les indicateurs utilisés pour mesurer leur impact, leur efficacité et leur efficience;
 - a. S'assurer que les rapports annuels des ministères et des organismes fassent état de la performance des programmes, en publiant les valeurs observées des indicateurs utilisés pour mesurer leur impact, leur efficacité et leur efficience.

4. Relatives à l'Évaluation de programme

Il y a lieu de compléter ces actions relatives à la modernisation du cadre de gestion par des actions spécifiques destinées à mieux encadrer l'Évaluation de programme de manière à ce qu'elle puisse être au coeur des efforts visant à revoir la pertinence des programmes, en améliorer leur efficacité et efficacité, à s'assurer de leur impact en plus d'être un outil essentiel de la reddition des comptes.

À cette fin, la SQÉP recommande les actions suivantes :

1. Inciter les ministères et organismes à développer un processus d'évaluation en favorisant la participation des clients et des personnes concernées par la mise en oeuvre des programmes, des politiques, des activités et des services évalués;
2. Faire connaître le plan d'évaluation adopté par chaque ministère et organisme; celui-ci pourrait être incorporé dans les plans stratégiques publiés dans les documents budgétaires;
3. Rendre compte dans les rapports annuels des ministères et organismes des résultats des évaluations de programme;
4. Inclure dans tout nouveau programme et dans tout programme qui subit des modifications importantes une clause qui exige l'élaboration d'un devis de mesure continue et d'évaluation ainsi qu'une clause crépusculaire d'évaluation périodique (au maximum cinq ans après sa mise en oeuvre);
5. Veiller à ce que les ententes avec des organismes tiers pour la prestation d'un programme prévoient une clause d'évaluation périodique;
6. Mettre en oeuvre des évaluations interministérielles et d'envergure gouvernementale et en prévoir les mécanismes de coordination;
7. Prévoir, à l'occasion de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, l'examen des évaluations réalisées par le ministère ou l'organisme concerné au cours de la période visée par l'audition;
8. Veiller à ce que les gestionnaires des programmes soient adéquatement informés du rôle de l'Évaluation de programme dans le nouveau cadre de gestion;
9. Soutenir la formation des gestionnaires en matière d'Évaluation de programme de façon à ce qu'ils sachent comment l'utiliser dans la prise de décision;
10. Prévoir pour les professionnels oeuvrant en Évaluation de programme le développement de compétences techniques spécifiques.

SQÉP, le 9 novembre 1997