

## Défense de l'évaluation de programme

John Mayne

Président

Société canadienne d'évaluation

À l'éditeur:

Le 12 mars 1986 et les jours suivants, les journaux canadiens ont publié de nombreux articles sur le *Rapport final* (1986) du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Plusieurs journalistes ont tenu des propos peu flatteurs sur l'évaluation des programmes fédéraux et ont mentionné la «médiocrité», l'«inutilité» et l'«indulgence» des évaluations. Les articles de Christopher Waddell et Hugh Windsor, du 12 mars, et de Bruce Little et Jeffrey Simpson, du 13 mars, parus dans le *Globe and Mail* contiennent des propos types.

Capter l'attention dans la presse en publiant les conclusions d'une évaluation particulière produit un certain effet, mais ce n'est pas celui que recherche notre profession en herbe. Que s'est-il donc passé?

Les journaux ont rapporté les remarques faites au sujet de l'évaluation des programmes fédéraux dans la partie récapitulative du volume 21 du *Rapport final* du Groupe de travail intitulé «*Introduction au processus de la revue des programmes*». En mars 1986, le Groupe de travail, communément appelé Groupe Nielsen d'après son président, le vice-premier ministre Erik Nielsen, a publié les conclusions de l'examen de 989 programmes fédéraux fait en un an et demi. Dans son sommaire, le Groupe de travail a mentionné les sept problèmes généraux qu'il a découverts pendant ses travaux, l'un étant l'état apparemment désastreux de l'évaluation dans l'administration fédérale:

«De nombreux groupes d'étude ont constaté que les résultats de la plupart des évaluations de programme auxquelles procèdent régulièrement les ministères ne leur avaient été d'aucune utilité». «Elles sont donc indulgentes, par la force des choses, même si leur fréquence et leur méthodologie doivent être approuvées par le contrôleur général». (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, *Introduction*, 1986: 23).

Les évaluateurs des programmes fédéraux ont trouvé cette information décevante pour ne pas dire surprenante. En 1985-1986, plus de 300 évaluateurs fédéraux avaient fait quelque 350 évaluations depuis 1981 (Conseil du Trésor du Canada, 1986). Ils ont été aidés et encouragés par près de 20 agents du Bureau du contrôleur général qui avaient établi la politique d'évaluation fédérale et aidé les ministères à faire l'évaluation. Dans le premier numéro de cette revue, le contrôleur général avait exposé l'objet des évaluations fédérales (Rayner, 1986). Est-ce que ces efforts ont été vains? Est-ce que les évaluateurs fédéraux ont été incompétents et ont fait des évaluations «inutiles», «inadéquates» et «indulgentes»?

Il me semble que la réponse est négative, et vous trouverez la raison de mon argument dans les rapports des groupes de travail.

Quels étaient la composition et le mandat du Groupe de travail Nielsen? À son entrée en fonctions, le Premier ministre Brian Mulroney a annoncé que le gouvernement fédéral avait l'intention d'examiner les programmes fédéraux pour vérifier s'ils correspondent aux priorités du nouveau gouvernement et rationaliser la base des programmes en s'arrêtant en particulier à ceux qui font double emploi, qui donnent lieu à du gaspillage ou qui comportent des lacunes. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes a donc été créé et placé sous la présidence de Erik Nielsen; il comprenait Michael Wilson, ministre des Finances, Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor, et John Crosbie, ministre de la Justice. On a aussi créé le Comité consultatif du secteur privé présidé par Phillip Aspinall, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, pour aider les ministres à faire l'évaluation.

L'une des idées innovatrices du Groupe de travail — et l'une de celles qui semble à tous maintenant très méritante — était de faire participer le secteur privé aux équipes qui devaient rassembler les documents qui seraient étudiés par le Comité des ministres et le Comité consultatif du secteur privé. Des groupes de programmes fédéraux ont été repérés, notamment ceux de l'agriculture, des services et des subventions aux entreprises, des ressources naturelles, des acquisitions, des anciens combattants et des programmes de réglementation. La liste complète figure dans la partie récapitulative. Un volume est aussi consacré à chaque programme et contient le nom et l'affiliation des membres des groupes de travail.

Pour étudier chaque secteur de programme, on a formé une équipe de 6 à 20 membres répartis également entre les secteurs public et privé. Quelques équipes étaient dirigées par des fonctionnaires et quelques autres par des personnes privées. Le Groupe de travail avait peu de ressources propres. Les chefs d'équipe secondaient les fonctionnaires (qui ne travaillaient généralement pas dans les secteurs examinés) et ont recruté les membres bénévoles du secteur privé. Les secteurs de programme ont été examinés en succession pendant un an et demi, 3 à 5 équipes ont travaillé en même temps, et chacune a mis 3 à 4 mois pour dresser son rapport. La partie récapitulative décrit plus en détail l'organisation et le fonctionnement du Groupe de travail. Les équipes ont présenté leur rapport au Comité consultatif du secteur privé et au Comité des ministres. Le gouvernement a pu ainsi présenter les conclusions de quatre équipes lors du dépôt du Budget de mai 1985 (Gouvernement du Canada, 1985). Les rapports ont tous été publiés en mars 1986.

L'examen des programmes fédéraux a peut-être été l'examen le plus vaste et le plus approfondi qu'on ait jamais entrepris. Ses péripéties n'ont pas été relatées, mais personne ne doute qu'il constitue l'évaluation la plus large des programmes fédéraux et qu'il est axé sur la pertinence des programmes et le leadership politique. Arrivant comme il le fut en 1984 et 1985, trois et quatre ans après la mise en place du système d'évaluation fédéral, on penserait qu'il partirait de ces évaluations. Comme nous le verrons, c'est bien ce qu'il fit.

«Les groupes d'étude avaient pour mandat d'inventorier les programmes gouvernementaux et de s'arrêter en particulier à ceux qui

faisaient double emploi, qui donnaient lieu à du gaspillage ou qui comportaient des lacunes. Nous espérons que les propositions présentées par les groupes d'étude au Groupe de travail vont permettre l'établissement d'un régime qui, premièrement, soit plus simple à comprendre et plus accessible aux Canadiens et, deuxièmement, contribue davantage à la réalisation des objectifs économiques et sociaux du pays. (Groupe de travail ministériel, *Introduction*, (1986:i))

En pratique, les équipes ont continuellement remis en question l'utilité de chaque programme en se posant les questions suivantes. Pourquoi ce programme est-il nécessaire? Qui en bénéficie réellement? Pourquoi faut-il que le gouvernement fournisse le bien ou le service? Est-ce que le programme fait double emploi avec une activité gouvernementale comme une dépense fiscale ou un règlement? Les équipes n'ont pas toujours trouvé de réponse à leurs questions ou de discussion de ces questions dans les évaluations qu'elles ont examinées, ce qui explique leurs critiques.

Derrière ces espérances semblait reposer un modèle d'évaluation différent de celui utilisé dans l'administration fédérale. Comme bien d'autres, le Groupe de travail espérait que les évaluations porteraient sur des questions préétablies comme la raison d'être et l'efficacité des programmes. Il espérait aussi que les preuves données dans les évaluations seraient facilement acceptées par les lecteurs des rapports même si elles n'avaient pas toujours le niveau de crédibilité voulu. Cela paraît très raisonnable, et c'est bien ce qu'est, pour certaines personnes, la raison d'être de l'évaluation. Mais ce modèle d'évaluation légitime n'est pas celui que l'on a appliqué dans l'administration fédérale.

L'évaluation dans l'administration fédérale vise à répondre aux besoins d'information d'un client au moment donné. Les évaluations devraient donc aider un client précis. Cette approche est fondée sur le fait historique et confirmé que les évaluations dans lesquelles l'évaluateur décide les questions à aborder et tente de répondre aux besoins d'information de tous les clients éventuels ne sont pas réalisables ou ne sont pas utilisées même si elles donnent lieu à des recherches «valables». Pour être utilisées, les évaluations doivent porter sur les questions qu'amène le programme et qu'indique le client au moment de l'évaluation. Dans l'administration fédérale, le sous-chef est le principal client des évaluations. Il est donc la personne qui peut décider les questions importantes au sujet du programme et qui devrait synthétiser les plaintes et les vues à son égard. Il est la personne qui peut le mieux s'assurer que les intérêts du Ministre se reflètent dans l'évaluation. Il est aussi la personne qui peut le mieux fixer le niveau de crédibilité à atteindre (et par conséquent du niveau d'effort requis) pour que les conclusions puissent provoquer des actions. Oui, par nature, les évaluations ont pour but d'aider le sous-chef, et elles ne doivent pas être «indulgentes».

Selon cette approche et contrairement à ce qui est indiqué dans la partie récapitulative, les évaluations *ne sont pas* assujetties à l'approbation du contrôleur général ou de son bureau. Le Bureau conseille et aide seulement les ministères.

Les évaluations examinées par les équipes auraient dû viser les questions qui intéressaient le sous-chef au moment de l'évaluation. Évidemment, ces

questions n'étaient pas nécessairement celles qui préoccupaient le Groupe de travail; en fait, dans son rapport, le Groupe indiqué qu'il a trouvé les évaluations inadéquates *aux fins de son examen*, une note d'explication qui ne figurait pas dans les articles des journalistes. Le Groupe de travail avait une vue très étendue fondée sur les perspectives du nouveau gouvernement en 1984 et 1985. Les évaluations se sont déroulées plus tôt — dans certains cas, plusieurs années avant, au moment où l'évaluation venait de commencer dans les ministères — et n'étaient pas motivées par le désir politique d'examiner sérieusement les programmes fédéraux du point de vue du nouveau gouvernement. Au moment des évaluations, les questions à l'étude ont apparemment semblé aussi légitimes que celles du Groupe de travail. Bien que les espérances du Groupe de travail soient compréhensibles, elles étaient vouées à l'échec.

Ceci dit, je ne dis pas que la qualité des évaluations fédérales n'est pas bonne, car les évaluateurs examinent toujours les questions pertinentes, appliquent les méthodes reconnues et présentent des conclusions impartiales. Plusieurs des études examinées par le Groupe de travail ont évité les difficiles questions au sujet du programme et d'autres contenaient des renseignements moins que sérieux. En général, les évaluations ont été moyennes, ce qui n'est peut-être pas surprenant. Le vérificateur général l'a indiqué dans son rapport annuel de 1983 (Vérificateur général du Canada, 1986, chapitre 3). La médiocrité des évaluations est due en partie à la nouveauté de l'évaluation, en partie à la médiocrité du travail d'évaluation, en partie à la surveillance insuffisante du BCG, en partie au manque d'empressément des organismes centraux, des comités du Cabinet et des ministres axiaux à s'attaquer aux questions difficiles. Mais les problèmes n'en restent pas moins réels, et il faut les résoudre. Est-ce que les évaluations sont aussi médiocres que semble l'indiquer la partie récapitulative?

Un examen des autres 20 volumes fait supposer le contraire. Presque tous les rapports mentionnent les évaluations examinées. Dans plusieurs cas, les conclusions d'une évaluation sont citées, ce qui suppose que la personne qui les cite est d'accord, les recommandations contenues dans les rapports du Groupe de travail correspondent à celles des évaluations et les rapports préconisent le recours aux évaluations avant la prise des décisions. Bien sûr, on mentionne souvent l'absence d'évaluation (et l'absence correspondante de renseignements utiles sur le programme). En définitive, les évaluations sont mentionnées plus de cent fois, ce qui n'est pas si mal pour des évaluations inadéquates et indulgentes!

Deux équipes soulignent dans leur rapport l'utilité des évaluations qu'ils ont examinées. Le rapport sur les *services et les subventions aux entreprises* indique ce qui suit:

«En premier lieu, la qualité des évaluations est très inégale d'un programme à l'autre. Certaines constituent de très bons outils de compréhension et de réforme. D'autres sont à peine plus que de flatteuses représentations visant à obtenir davantage de ressources pour certains programmes préférés. Même si la méthode est adaptée aux situations particulières, il est rare a) qu'aient été pris en considération des moyens différents d'atteindre les mêmes buts ou b) qu'il soit fait état

des avantages d'un programme en les comparant à ceux qui auraient pu être obtenus si le secteur privé avait disposé des mêmes ressources. Il faudrait réexaminer le principe, qui a cours dans la plupart des ministères, voulant que l'évaluation soit un service que l'on rend au sous-ministre plutôt qu'au système dans son ensemble, une sorte d'oeuvre d'art à laquelle les profanes n'ont pas accès et un prolongement, non pas de l'élaboration des politiques, mais de la vérification.» (1986, 18)

Malgré ces critiques, on constate en lisant son rapport que ce groupe s'est beaucoup servi des évaluations qu'il a trouvées. Il les a mentionnées plusieurs fois et en a cité des conclusions et des recommandations. Il ne fait pas de doute qu'il espérait davantage. Il est peut-être dommage pour l'évaluation qu'il fut le premier à terminer son travail et que ces vues superficielles sur l'évaluation fassent partie de la conclusion générale du Groupe de travail et qu'elles aient faussé l'idée que l'on a des évaluations.

Un point de vue un peu différent apparaît dans le rapport sur *la création d'emplois, la formation et les services d'emploi*:

«Au cours des deux derniers mois, le Groupe d'étude a eu recours à un certain nombre de sources d'information, notamment les évaluations internes des ministères touchant la plupart des programmes de notre liste. À notre avis, il serait possible d'améliorer ces évaluations sur plusieurs plans: en premier lieu, nous avons constaté qu'en général, elles ne sont pas directement axées sur la réduction des dépenses; en second lieu, il est fréquent qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte de la manière dont les clients perçoivent les programmes et, en troisième lieu, ces évaluations sont parfois dépassées. En dépit de ces faiblesses, nous tenons cependant à souligner que les évaluations en question ont été, en général, d'une grande utilité pour la rédaction de ce rapport». (1986, 9)

La sévère critique contenue dans la partie récapitulative reflète peut-être le point de vue collectif des groupes d'étude. Toutefois la preuve fournie dans les rapports du Groupe de travail semble indiquer le contraire, à savoir que si quelques évaluations étaient médiocres et que plusieurs n'abordaient pas les questions qui préoccupaient le Groupe de travail en premier lieu, plusieurs évaluations ont été utiles au Groupe de travail et ont été utilisées par lui. Cette constatation est tirée des évaluations faites pour un client différent qui avait des préoccupations différentes à une date antérieure! Que peut-on raisonnablement demander de plus?

Que conclure? Il est relativement facile de montrer que les journalistes ont erré en rapportant les remarques et la teneur des rapports. Il est clair que les évaluations ont été utilisées par le Groupe de travail et qu'elles lui ont été utiles. Il me semble qu'il est clair aussi que les évaluations fédérales n'ont pas aidé le Groupe de travail autant qu'elles auraient pu ou dû le faire. Vu cette expérience, si un groupe de travail du genre Nielsen était créé, les évaluations en cours seraient probablement beaucoup plus utiles. Mais j'estime qu'il est clair aussi que ces évaluations, aussi bonnes qu'elles puissent devenir, ne remplaceront pas, ne peuvent pas remplacer et ne

doivent remplacer le réexamen par les ministres des programmes que le gouvernement devrait, selon eux, offrir au public. L'évaluation, qui est un exercice d'analyse, ne devrait jamais remplacer l'évaluation, fonction par laquelle la direction réexamine l'utilité des programmes.

Des questions plus générales qui intéressent tous les évaluateurs se dégagent de ces remarques. Faudrait-il que les évaluations portent sur un ensemble de questions données? Faudrait-il appliquer dans les évaluations des méthodes de pointe et être toujours aussi décisif que possible? Faudrait-il que le lecteur qui prend connaissance des résultats d'une évaluation y trouve un certain type de renseignement? Vous savez avec certitude ce que vous allez trouver dans un état financier et vous savez à peu près ce que vous allez tirer d'une vérification . . . des problèmes repérés. Faudrait-il établir un parallèle avec le rapport d'évaluation? Est-ce que les évaluations peuvent à la fois aider la direction et servir de base à la responsabilité publique?

### Références

Vérificateur général du Canada, *Rapport annuel de 1983*, Ottawa, 1983.

Gouvernement du Canada, *Nouvelles initiatives de gestion, Résultats initiaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes*, mai 1985, présenté par l'hon. Erik Nielsen, vice-premier ministre.

Rayner, Michael H. «Using Evaluation in the Federal Government», *La revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 1, n° 1, avril 1986, pp. 1-10.

Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, *Introduction au processus de la revue des programmes*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, mars 1986.

Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, *Rapport final* 20 volumes, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, mars 1986.

Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, *Création d'emplois, formation et services d'emploi*, Approvisionnement et Services Canada, mars 1986.

Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, *Services et subventions aux entreprises*, Approvisionnement et Services Canada, mars 1986.

Conseil du Trésor du Canada, *Budget des dépenses 1986-1987 du contrôleur général, partie III*, Approvisionnement et Services Canada, 1986.