



Un meilleur gouvernement : avec nos partenaires, pour les Canadiens



Rapport annuel 2010 sur l'état de la fonction d'évaluation

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2011

N° de catalogue BT1-20/2010F-PDF

Ce document est disponible sur le site Web du
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à <http://www.tbs-sct.gc.ca>

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Table des matières

Message de la secrétaire du Conseil du Trésor	1
Faits saillants	2
Historique et contexte.....	2
Sources d'information consultées pour la préparation du présent rapport.....	3
Ressources humaines et financières	3
Portée de l'évaluation.....	4
Neutralité	4
Qualité	4
Utilisation.....	5
Leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	6
Conclusions, améliorations dont a besoin la fonction d'évaluation et défis connexes	7
1. Introduction	8
1.1 Objet du présent rapport	8
1.2 Contexte de la fonction d'évaluation et principales caractéristiques de la <i>Politique sur l'évaluation</i>	8
1.3 Suivi des progrès réalisés à l'échelle du gouvernement relativement à la mise en œuvre de la <i>Politique sur l'évaluation</i>	11
1.4 Surveillance de la fonction d'évaluation par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	11
2. État actuel de la fonction d'évaluation et progrès récemment réalisés à l'égard des aspects clés de celle-ci.....	13
2.1 Ressources humaines et financières des unités d'évaluation.....	13
2.2 Neutralité de la fonction ou de l'infrastructure d'évaluation des ministères	18
2.3 Portée de l'évaluation des dépenses de programmes directes.....	20
2.4 Qualité de l'évaluation	23
2.5 Utilisation des évaluations.....	27
3. Petits ministères et organismes.....	30
3.1 Contexte juridique et politique	30
3.2 Surveillance des petits ministères et organismes et évaluation de leur participation par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.....	30

4. Leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	32
4.1 Centre d'excellence en évaluation	32
5. Résumé et conclusions.....	37
5.1 Progrès réalisés relativement à la mise en œuvre de la Politique sur l'évaluation	37
5.2 Cotes globales d'évaluation du Cadre de responsabilisation de gestion pour la fonction pangouvernementale	38
5.3 Améliorations requises et défis connexes pour la fonction d'évaluation	39
Annexe A : Méthodologie et sources de données	43
Enquête d'évaluation de la capacité.....	43
Évaluation de la qualité et de l'utilisation des évaluations du Cadre de responsabilisation de gestion.....	44
Consultation auprès des administrateurs généraux.....	45
Consultation de chefs de l'évaluation.....	45

Message de la secrétaire du Conseil du Trésor

J'ai le plaisir de présenter le *Rapport annuel 2010 sur l'état de la fonction d'évaluation*. Ce rapport brosse un portrait complet de l'état de la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement en fournissant des renseignements clés sur la capacité et l'infrastructure de la fonction, ainsi que sur la qualité et l'utilisation des évaluations qu'elle génère. Il décrit également les activités menées par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour diriger et soutenir la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement.

En tant qu'outil de gestion, l'évaluation appuie l'amélioration des politiques et des programmes, la gestion des dépenses, le processus décisionnel du Cabinet et la production de rapports destinés au public en fournissant une appréciation neutre et fiable de l'optimisation des ressources consacrés aux programmes gouvernementaux. Depuis le renouvellement du Système de gestion des dépenses (SGD) du gouvernement du Canada en 2007, l'évaluation joue un rôle de plus en plus important en ce qui a trait à la gestion efficace des dépenses publiques. Pour soutenir ce rôle, le Conseil du Trésor a adopté en 2009 la *Politique sur l'évaluation*, laquelle modifiait de façon importante la fonction d'évaluation dans les ministères et à l'échelle du gouvernement du Canada. Au nombre des principaux changements, soulignons l'obligation des ministères d'évaluer, tous les cinq ans à compter de 2013-2014, les dépenses liées directement à leurs programmes; d'évaluer la pertinence et le rendement de leurs dépenses directes de programmes; de mettre sur pied des infrastructures qui appuient la neutralité de leur fonction d'évaluation; et de veiller à ce que leurs chefs de l'évaluation satisfont aux exigences en matière de compétence de sorte à améliorer la qualité des évaluations.

Compte tenu des changements substantiels apportés dans la *Politique sur l'évaluation* de 2009, il a été décidé de procéder à une mise en œuvre graduelle sur une période de quatre ans pour donner aux ministères suffisamment de temps pour s'adapter aux nouvelles exigences. Cette période se veut une importante occasion pour renforcer les capacités de la fonction d'évaluation fédérale et transformer la culture. Le rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation permettra de suivre les progrès réalisés relativement aux éléments clés associés au renforcement et au maintien d'une fonction d'évaluation efficace au sein du gouvernement du Canada.

Michelle d'Auray
Secrétaire du Conseil du Trésor

Faits saillants

Historique et contexte

À l'échelle internationale, une tendance généralisée a été observée au cours des dernières années en faveur de la production de données sur le rendement plus complètes afin d'améliorer la budgétisation axée sur le rendement et la gestion du secteur public en général^{1,2,3,4}.

En vertu de la nouvelle *Politique sur l'évaluation* du gouvernement du Canada, adoptée en avril 2009, la fonction d'évaluation est appelée à jouer un rôle important en ce qui a trait à l'orientation des décisions relatives aux dépenses gouvernementales en fournissant des éléments probants neutres et crédibles au sujet de l'optimisation des ressources consacrées aux programmes fédéraux. La fonction d'évaluation du gouvernement, laquelle englobe les unités d'évaluation de l'ensemble des grands ministères et organismes (GMO) et de la plupart des petites organisations, traverse actuellement une période de changement culturel et de renforcement de la capacité dans le but d'atteindre l'objectif de la nouvelle politique.

L'évaluation est un outil qui favorise la prise de bonnes décisions et qui aide le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes. En conformité avec la nouvelle politique, la fonction d'évaluation vise à créer une base exhaustive de données sur l'efficacité, l'efficience, l'économie et la pertinence des programmes gouvernementaux. Ces données sont utilisées par les ministres et les parlementaires afin d'améliorer les politiques et les programmes gouvernementaux, d'assurer l'affectation efficace et efficiente des ressources en fonction des priorités, et de donner aux Canadiens l'assurance que l'argent des contribuables est dépensé de façon optimale.

La période de transition de quatre ans prévue pour la mise en œuvre de la fonction d'évaluation fédérale donne aux unités d'évaluation ministérielles le temps nécessaire pour renforcer leur capacité et augmenter la portée de leur évaluation des programmes gérés par leurs ministères, dans le but d'évaluer en moyenne 20 % des dépenses de programmes directes chaque année, à compter d'avril 2013. Pour ce faire, certains ministères devront possiblement affecter davantage de ressources à la fonction d'évaluation, notamment en embauchant un plus grand nombre d'évaluateurs, alors que d'autres devront vraisemblablement procéder à l'évaluation d'un plus

1 Curristine, Teresa, éd.; *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*; OCDE, 2007.

2 Kraan, Dirk et coll.; *Public Administration after "New Public Management"*; Value for Money in Government Series; OCDE, 2010.

3 Kraan, Dirk-Jan; *Programme Budgeting in OECD Countries*; OECD Journal on Budgeting; vol.7 (4) 2007.

4 Lau, Edwin et coll.; *Working Together to Sustain Success*; OECD Public Governance Reviews: Finland; OCDE 2010

grand nombre de leurs dépenses de programmes directes avec le même nombre de ressources en évaluation et d'évaluateurs, en utilisant des concepts d'évaluation calibrés et plus rentables qui fournissent tout de même des données probantes fiables quant à l'optimisation des ressources des programmes. D'une période de planification à la suivante, on s'attend à ce que les évaluations de programmes antérieures facilitent la calibration des évaluations à venir. Autrement dit, lorsqu'une base solide de données d'évaluation sur un programme donné a déjà été établie, moins de ressources seront vraisemblablement nécessaires pour procéder aux évaluations futures.

Sources d'information consultées pour la préparation du présent rapport

Le *Rapport annuel 2010 sur l'état de la fonction d'évaluation* s'appuie sur des données provenant de la surveillance continue de la fonction par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, des consultations menées auprès des administrateurs généraux et des chefs de l'évaluation dans les ministères ou des directeurs de l'évaluation, ainsi que d'autres sources⁵. Le Secrétariat continuera à miser sur cette approche afin d'évaluer l'état de la fonction d'évaluation et de préparer des rapports à ce sujet.

Ressources humaines et financières

À l'échelle du gouvernement, les ressources affectées à l'évaluation en 2009-2010 s'élevaient environ à 77,6 M\$, ce qui représente une hausse de plus de 10 % par rapport à l'exercice précédent. De ce montant, des ressources de l'ordre de 74,3 M\$ étaient associées aux GMO.

Selon les administrateurs généraux et les chefs de l'évaluation dans les ministères, l'embauche d'évaluateurs compétents est un défi de taille généralisé pour les ministères, puisque trop peu d'évaluateurs sont en mesure de répondre à leurs besoins. En 2009-2010, la fonction pangouvernementale était assurée par environ 515 postes équivalents temps plein (ETP), dont 488 se trouvaient dans les GMO. Le nombre médian de postes ETP par grand ministère était de 11,9, mais le nombre réel variait beaucoup d'un ministère à l'autre. Les hausses annuelles du nombre de postes ETP, exprimées en pourcentage, étaient de 17,9 % de 2006-2007 à 2007-2008, de 18,1 % de 2007-2008 à 2008-2009 et de 6,6 % de 2008-2009 à 2009-2010.

De nombreux ministères font appel aux services d'agents contractuels pour accroître la capacité ou avoir accès à une expertise particulière. Au total, environ 93 % des évaluations réalisées en 2009-2010 ont nécessité la participation d'agents contractuels, et ce, de façon variable, cette participation représentant parfois une petite ou grande part du travail effectué. En outre, 72 % de

5 Consultez l'Annexe A pour obtenir une description des sources d'information utilisées lors de la préparation du présent rapport.

ces travaux d'évaluations visaient la collecte de données. Il est reconnu que l'exécution de travaux par des agents contractuels constitue une option importante pour les ministères et, dans certains cas, représente la façon la plus rentable d'obtenir l'expertise d'évaluation requise, notamment pour la collecte de données.

Portée de l'évaluation

Les appréciations de l'étendue de l'évaluation inhérentes au Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) de 2009-2010 permettent de constater que plus des trois quarts (77,2 %) des GMO sont en voie de satisfaire aux exigences relatives à l'évaluation de l'ensemble des dépenses de programmes directes, y compris l'évaluation de l'ensemble des programmes permanents de subventions et de contributions.

La portée générale de l'évaluation des dépenses de programmes directes a augmenté au cours des trois dernières années pour passer de 7,5 % en 2007-2008 à 15,7 % en 2009-2010. Cette hausse est en grande partie attribuable au nombre accru d'évaluations des programmes permanents de subventions et de contributions. La *Loi fédérale sur la responsabilité*, adoptée en décembre 2006, exige que la totalité des programmes permanents de subventions et de contributions (S et C) soient évalués tous les cinq ans, la première période de cinq ans prenant fin en décembre 2011. Par conséquent, on a observé une forte hausse au chapitre de l'évaluation de ces programmes. Dans les faits, 42,3 % des programmes de S et C ont été évalués en 2009-2010, comparativement à 68 % depuis l'entrée en vigueur de l'exigence prévue par la loi.

Neutralité

En général, les fonctions d'évaluation des ministères sont dotées d'infrastructures qui préservent leur neutralité. En 2009-2010, tous les grands ministères comptaient un chef de l'évaluation désigné, presque tous comportaient un comité d'évaluation ministériel et, dans 74 % des cas, ces comités étaient présidés par un administrateur général. Lorsqu'ils ont été consultés, les administrateurs généraux ont indiqué que les structures et mécanismes de gouvernance actuels appuient la neutralité de la fonction d'évaluation.

Qualité

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) s'est appuyé sur les critères utilisés dans le processus d'évaluation du CRG pour déterminer la qualité des rapports d'évaluation et a accordé une cote Acceptable ou Fort à plus de 85 % des GMO pour la qualité globale de leurs rapports en 2009-2010.

Il faut toutefois noter que la non-disponibilité ou la mauvaise qualité des données de mesure du rendement est souvent citée dans les rapports d'évaluation comme une contrainte à la réalisation

des évaluations. Lorsque l'on examine l'ensemble des rapports évalués pour chaque ministère, on remarque que les deux tiers des ministères soulignent cette contrainte la plupart du temps. Cette observation a également été mentionnée par les chefs de l'évaluation des ministères, lesquels ont indiqué que le manque de données sur le rendement constitue un défi de taille en ce qui a trait à la fonction d'évaluation du gouvernement : des ressources d'évaluation doivent souvent être consacrées à la collecte des données manquantes, restreignant la capacité d'analyse et la qualité et la fiabilité des conclusions des évaluations sont amoindries.

Utilisation

Le Centre d'excellence en évaluation (CEE) du SCT encourage l'utilisation des conclusions d'évaluation dans la prise de décisions, notamment dans le SGD. À la lumière des résultats de son examen des différentes évaluations, le CEE se prononce sur leur crédibilité et leur qualité aux fins d'utilisation dans les processus des organismes centraux, soit pour éclairer les décisions concernant la gestion des dépenses. Ceci comprend l'analyse et la prestation de conseils concernant l'utilisation des données d'évaluation dans les présentations au Conseil du Trésor, les mémoires au Cabinet et les examens stratégiques. En 2009-2010, le CEE a fourni des conseils relativement à environ 200 présentations au Conseil du Trésor transmises par les ministères.

Lorsqu'ils ont été consultés, les chefs de l'évaluation ont souligné qu'un important indicateur de succès de la fonction d'évaluation est la mesure dans laquelle les évaluations qu'elle génère sont utilisées. Même si les données issues de l'enquête d'évaluation de la capacité des ministères (présentées à l'Annexe A) permettent de constater l'utilisation fréquente des évaluations dans le processus décisionnel des comités du Cabinet, notamment pour appuyer les présentations au Conseil du Trésor, et dans la préparation des rapports au Parlement, les résultats des consultations menées auprès des administrateurs généraux laissent entendre que la possibilité d'utiliser les évaluations à d'autres fins n'a pas été pleinement exploitée.

Par ailleurs, les administrateurs généraux ont reconnu que les évaluations sont utilisées de nombreuses façons qui, souvent, « ne laissent pas de traces ». Les administrateurs généraux étaient conscients du plus grand potentiel stratégique des évaluations, notamment sur le plan de l'élaboration des politiques.

Leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Le SCT, par l'entremise de son CEE, assure un leadership fonctionnel en matière d'évaluation en :

- ▶ appuyant les ministères aux fins de la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation* de 2009;
- ▶ encourageant l'élaboration et la mise en commun de pratiques d'évaluation efficaces dans l'ensemble des ministères;
- ▶ appuyant les initiatives de renforcement de la capacité inhérentes à la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement;
- ▶ surveillant l'état de la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement et en faisant rapport annuellement au Conseil du Trésor à cet égard;
- ▶ préparant, pour le gouvernement du Canada, un plan annuel d'évaluation qui énonce les priorités du gouvernement en matière d'évaluation.

En réponse aux besoins prioritaires des ministères en ce qui a trait à la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation*, le CEE a diffusé plusieurs directives depuis l'entrée en vigueur de la politique en avril 2009. Les directives portaient entre autres sur la planification de l'évaluation ministérielle, la formulation de stratégies de mesure du rendement et la composition des comités d'évaluation ministérielle. De plus, le CEE a activement consulté les ministères quant à l'élaboration continue de directives sur l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des programmes, sur les approches d'évaluation axées sur la théorie, ainsi que sur l'évaluation des initiatives horizontales et des programmes stratégiques.

Pour encourager l'élaboration et la mise en commun des pratiques d'évaluation, le CEE a dirigé en 2009-2010 des groupes de travail thématiques interministériels sur les approches d'évaluation pour cerner les méthodes rentables d'évaluation des programmes fédéraux. En outre, il a maintenu une collectivité de pratique pour la fonction fédérale d'évaluation afin de promouvoir la mise en commun des pratiques d'évaluation au sein des ministères.

Pour appuyer le renforcement de la capacité de la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement en 2009-2010, le CEE a entrepris une initiative de recrutement postsecondaire à l'intention de la collectivité fédérale de l'évaluation; a élaboré un profil de compétences des évaluateurs fédéraux; a collaboré avec l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) à l'élaboration d'un programme de cours provisoire pour les évaluateurs; et a communiqué avec d'autres prestataires de cours et intervenants dans le but d'offrir davantage de possibilités d'apprentissage aux évaluateurs, par exemple en appuyant les efforts visant à créer un consortium d'universités offrant une formation en évaluation.

Malgré ces efforts, les administrateurs généraux et les chefs de l'évaluation de ministères consultés ont exprimé le souhait que le SCT fasse preuve d'un leadership plus fort et visible et qu'il offre davantage de soutien, et ce, en fournissant des directives en vue de faciliter la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation*, et qu'il établisse le profil de la fonction d'évaluation pour l'ensemble du gouvernement.

Conclusions, améliorations dont a besoin la fonction d'évaluation et défis connexes

Au cours des dernières années, les ministères ont, dans l'ensemble, augmenté les ressources consacrées à leurs fonctions d'évaluation. Cela s'explique en partie par le nouveau financement central annuel de 10,7 M\$ versé depuis 2007-2008 pour satisfaire aux exigences de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et par la réaffectation des fonds ministériels. Ainsi, la portée de l'évaluation des dépenses de programmes directes a elle aussi augmenté.

Malgré le bon rendement global de la fonction fédérale, et selon les évaluations effectuées en utilisant les critères du CRG, le présent rapport souligne les secteurs où les ministères et le SCT devraient concentrer leurs efforts d'amélioration au cours de la période de transition. Les principaux points d'intérêt sont les suivants :

- ▶ s'assurer que les données de mesure continue du rendement sont recueillies pour soutenir la conduite des évaluations, particulièrement dans les cas des évaluations du rendement des programmes et de l'optimisation des ressources;
- ▶ pouvoir compter sur un plus grand nombre d'évaluateurs qualifiés et expérimentés;
- ▶ tirer profit de la nouvelle marge de manœuvre qu'offre la *Politique sur l'évaluation* afin de mieux utiliser les ressources d'évaluation en optant pour des approches et des concepts d'évaluation calibrés en fonction des caractéristiques des programmes, des risques et de la qualité des données existantes sur le rendement des programmes;
- ▶ mettre l'accent sur l'utilisation des évaluations pour soutenir la prise d'une plus grande variété de décisions.

Les faiblesses actuelles de la fonction d'évaluation comportent des défis de taille en ce qui a trait à la réalisation d'évaluations de qualité qui traitent des questions inhérentes à l'optimisation des ressources, au respect des exigences de la politique concernant la portée des évaluations et à la mise en valeur du plein potentiel de l'évaluation pour soutenir les décisions gouvernementales. Afin de permettre à la fonction d'évaluation de relever ces défis, les ministères doivent se montrer participatifs et le SCT doit assurer un leadership et un soutien ciblés.

1. Introduction

1.1 Objet du présent rapport

Conformément à une nouvelle exigence établie dans la *Politique sur l'évaluation*, ce tout premier rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation fournit au Conseil du Trésor (CT) et aux Canadiens de l'information sur la fonction d'évaluation du gouvernement du Canada, notamment sur les points suivants : l'infrastructure d'évaluation, la neutralité de la fonction, les ressources financières et humaines, la portée des évaluations, la qualité des évaluations et l'utilisation des résultats des évaluations dans la prise de décisions.

Le présent rapport vise principalement à :

- ▶ informer le gouvernement du Canada, les parlementaires et les Canadiens des progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation* dans les ministères;
- ▶ aider les administrateurs généraux des ministères à cerner les améliorations à apporter aux fonctions d'évaluation des ministères;
- ▶ aider le SCT à exercer son rôle de leader fonctionnel en cernant les améliorations à apporter à la fonction d'évaluation du gouvernement de sorte à satisfaire aux objectifs de la politique.

1.2 Contexte de la fonction d'évaluation et principales caractéristiques de la *Politique sur l'évaluation*

Le renouvellement du SGD du gouvernement en 2007, y compris l'exécution des examens stratégiques, a rehaussé la place accordée à l'utilisation de l'évaluation des programmes à titre d'élément des décisions en matière de dépenses, puisqu'il s'agit d'une importante source de données probantes neutres et crédibles sur l'optimisation des ressources des programmes.

Une importante caractéristique du SGD renouvelé, lequel appuie les dépenses responsables et efficaces à même le cadre financier énoncé dans les plans de dépenses publiques, est le recours à l'information sur l'évaluation. Une telle intégration était essentielle pour le respect des engagements pris dans le budget de 2006, c'est-à-dire la mise en place d'un système fondé sur des principes, qui prévoit que :

- ▶ les programmes fédéraux sont axés sur des résultats et sur l'optimisation des ressources;
- ▶ les programmes fédéraux sont adaptés aux responsabilités du gouvernement fédéral;
- ▶ les programmes qui ne servent plus les fins pour lesquelles ils ont été établis sont éliminés.

Une importante modification législative joue également un rôle important dans le contexte actuel de la fonction d'évaluation. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, modifiée en 2006 par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, tous les programmes permanents de subventions et

contributions doivent subir une évaluation aux cinq ans. Antérieurement, l'exigence relative à l'évaluation de ces programmes figurait uniquement dans la *Politique sur les paiements de transfert* du gouvernement du Canada. Cette nouvelle exigence législative a été reprise dans la *Politique sur l'évaluation* de 2009.

La nouvelle *Politique sur l'évaluation* du gouvernement du Canada, qui remplace la *Politique d'évaluation* en vigueur depuis 2001, a été instaurée le 1er avril 2009. Elle raffermit les exigences inhérentes à la portée de l'évaluation, à la détermination de l'optimisation des ressources consacrées aux programmes, à la qualité et au caractère opportun des évaluations, à la neutralité de la fonction d'évaluation et à la capacité d'évaluation des ministères. Dans son rapport de septembre 2010 portant sur le chapitre 1 du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* de l'automne 2009 intitulé *L'évaluation de l'efficacité des programmes*, le Comité permanent des comptes publics exprime en ces termes son appui à l'orientation de la nouvelle politique : « Elle est donc essentielle pour pouvoir prendre des décisions judicieuses et éclairées au sujet de la conception des programmes et de l'affectation des ressources. Le Comité est un partisan de longue date du recours accru aux évaluations de l'efficacité au sein de l'administration fédérale et se réjouit de constater que le gouvernement a resserré les exigences à cet égard.»

Les instruments de la nouvelle politique :

- ▶ font en sorte que l'évaluation est une fonction relevant d'un administrateur général et comportant une structure de gouvernance neutre au sein des ministères;
- ▶ fixent les normes de qualité pour chaque évaluation par le truchement des *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*;
- ▶ exigent une évaluation détaillée des dépenses de programmes directes aux cinq ans;
- ▶ précisent les principaux éléments inhérents à la pertinence et au rendement des programmes qui doivent être examinés dans toutes les évaluations;
- ▶ imposent aux gestionnaires de programmes de nouvelles exigences pour qu'ils élaborent et mettent en œuvre des stratégies de mesure continue du rendement;
- ▶ établissent des exigences en matière de compétences pour les chefs de l'évaluation au sein des ministères;
- ▶ exigent que les rapports d'évaluation puissent facilement être consultés par les Canadiens, et ce, en temps utile.

Compte tenu des instruments de la nouvelle politique, et à la suite de la période de transition concernant l'exigence principale de la politique (qui se termine en mars 2013), les ministères n'auront plus recours à une approche fondée sur le risque pour déterminer *quel* élément des

dépenses de programmes directes il convient d'évaluer, car la totalité des dépenses de programmes directes feront l'objet d'une évaluation. Les ministères tiendront plutôt compte du risque, des caractéristiques des programmes et d'autres facteurs pour choisir les approches d'évaluation et calibrer les méthodes d'évaluation et l'ampleur de leur participation à chaque évaluation.

Les améliorations de la fonction d'évaluation du gouvernement du Canada s'étaleront sur plusieurs années. Compte tenu des changements importants apportés par la *Politique sur l'évaluation* et des conseils formulés par un comité consultatif d'administrateurs généraux⁶, il a été décidé de procéder à une mise en œuvre progressive de quatre ans pour donner aux ministères suffisamment de temps pour s'adapter et renforcer leur capacité. Cette période de transition ne concerne pas les programmes de subventions et de contributions, lesquels doivent être évalués aux cinq ans, conformément à la nouvelle exigence établie par la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Dans l'ensemble, les ministères auront neuf ans pour augmenter leur capacité d'évaluation et ainsi procéder à une évaluation intégrale. Les évaluations effectuées au cours de la période de transition constituent un important investissement en vue d'évaluer l'ensemble des dépenses de programmes directes au cours des périodes de planification quinquennales suivantes et d'optimiser l'utilisation des ressources d'évaluation. Les évaluations exécutées pendant cette période fournissent une importante base d'information sur le rendement des programmes évalués. Aux fins des évaluations futures des mêmes programmes au cours des prochaines périodes de planification quinquennales, les éléments probants des évaluations antérieures peuvent permettre de fixer les conditions inhérentes à l'établissement de concepts d'évaluation nécessitant moins de ressources.

En outre, la période de transition permet aux ministères d'acquérir de l'expérience relativement à l'application des nouvelles approches d'évaluation, de calibrer les concepts d'évaluation, de mettre en commun leurs bonnes pratiques avec celles des autres ministères et de discuter de la qualité des évaluations avec les utilisateurs et le CEE.

6 L'ancien comité consultatif des portefeuilles du Conseil du Trésor, composé de sous-ministres, a été consulté en octobre 2008 au sujet de la version provisoire de la *Politique sur l'évaluation*. Ce comité a été depuis renommé comité consultatif sur la gestion de la fonction publique.

1.3 Suivi des progrès réalisés à l'échelle du gouvernement relativement à la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation*

Le SCT utilise divers indicateurs pour procéder au suivi des progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation*. Les indicateurs dignes de mention faisant actuellement l'objet de rapports sont les suivants :

- ▶ le pourcentage des dépenses de programmes directes visées annuellement par l'évaluation;
- ▶ l'efficacité de l'évaluation pangouvernementale calculée comme le montant total dépensé annuellement pour fournir des ressources à la fonction d'évaluation et exprimée sous forme de pourcentage du montant total des dépenses de programmes directes évaluées annuellement;
- ▶ le pourcentage des GMO à qui l'on a attribué une cote Acceptable ou Fort pour la qualité générale de leurs rapports dans le cadre du processus d'évaluation du CRG;
- ▶ le pourcentage des GMO à qui l'on a attribué une cote Acceptable ou Fort pour leur utilisation des résultats d'évaluation en vue soutenir la prise de décisions dans le cadre du processus d'évaluation du CRG.

Parallèlement à la préparation du *Rapport annuel 2011 sur l'état de la fonction d'évaluation*, le Secrétariat commencera à mesurer un autre indicateur clé, soit le pourcentage de plans d'évaluation ministériels présentés par les GMO et démontrant une évaluation intégrale des dépenses de programmes directes au cours de la période de planification quinquennale.

Chaque année, le SCT examine et améliore ses méthodes de surveillance et d'évaluation des progrès réalisés relativement à la fonction d'évaluation pangouvernementale. En outre, il se servira des conclusions du rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation pour cerner les secteurs dans lesquels les ministères ont besoin d'un soutien et d'une orientation accrue pour parachever la mise en œuvre de la politique et atteindre un état fonctionnel.

1.4 Surveillance de la fonction d'évaluation par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

À titre de leader de la fonction d'évaluation fédérale, le SCT surveille les éléments importants de la fonction d'évaluation du gouvernement. Le CEE du SCT communique régulièrement avec les responsables ministériels de la fonction d'évaluation, dirige les réunions de la collectivité et effectue les enquêtes annuelles sur la capacité d'évaluation des ministères depuis 2004-2005. L'Enquête d'évaluation de la capacité (EEC) est menée auprès des chefs de l'évaluation de tous les ministères et organismes qui fournissent de l'information sur différents sujets, tels que la gouvernance interne et les processus, les ressources humaines et financières, la portée de l'évaluation et l'utilisation des résultats d'évaluation.

La « qualité et l'utilisation de l'évaluation » est une des composantes de gestion de base évaluées en vertu du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Le CRG énonce les attentes du Conseil du Trésor envers les administrateurs généraux et les cadres supérieurs de la fonction publique en vue d'assurer la saine gestion des ministères et des organismes. Ainsi, la composante de gestion « qualité et utilisation de l'évaluation » est évaluée chaque année dans tous les GMO et tous les trois ans en suivant une rotation dans les petits ministères et organismes (PMO).

Ces évaluations reposent sur plusieurs éléments probants et de nombreux critères d'évaluation fondés sur les exigences de la politique. L'évaluation peut également tenir compte des pratiques exemplaires. Dans le cadre de l'évaluation, les ministères reçoivent des cotes pour la qualité de leurs évaluations, la neutralité de leur fonction d'évaluation ministérielle, la portée de leur évaluation et l'utilisation des résultats d'évaluation. Durant la préparation des évaluations du CRG, le SCT analyse les données provenant des enquêtes sur l'évaluation de la capacité menées auprès des ministères, des plans d'évaluation annuelle des ministères et des rapports d'évaluation individuels⁷ déposés par les ministères, ainsi que d'autres sources d'information.

7 Dans la mesure du possible, les analystes du SCT qui effectuent les évaluations du CRG examinent tous les rapports d'évaluation. Toutefois, lorsque plusieurs rapports sont déposés en peu de temps, l'évaluation peut porter sur un échantillon de rapports.

2. État actuel de la fonction d'évaluation et progrès récemment réalisés à l'égard des aspects clés de celle-ci

Pour brosser un portrait détaillé de l'état de la fonction d'évaluation, le présent rapport met l'accent sur cinq éléments : les ressources financières et humaines, la neutralité de la fonction, la portée de l'évaluation, la qualité de l'évaluation et l'utilisation des résultats de l'évaluation dans la prise de décisions.

2.1 Ressources humaines et financières des unités d'évaluation

2.1.1 Influences sur l'affectation des ressources destinées à la fonction d'évaluation pangouvernementale

L'adoption en décembre 2006 d'une exigence législative en vertu de laquelle tous les programmes permanents de S et C doivent subir une évaluation tous les cinq ans a fortement influé sur la quantité de ressources affectées à la fonction d'évaluation fédérale. La *Politique sur l'évaluation* et le renouvellement du SGD (et l'introduction des examens stratégiques plus particulièrement) sont deux autres changements importants du contexte de la fonction d'évaluation fédérale. Ces deux changements ont entraîné une hausse des besoins des administrateurs généraux pour des appréciations fiables et neutres de l'optimisation des ressources des programmes gouvernementaux et, par ailleurs, ont influé sur la quantité de ressources que les ministères ont choisi d'affecter à leurs fonctions d'évaluation.

Financement central

Au cours des dix dernières années, des fonds ponctuels et des fonds centraux permanents affectés à l'évaluation ont été fournis aux ministères et aux organismes. Ces fonds comprenaient :

- ▶ 18,7 M\$ sur quatre ans (2001-2002 à 2004-2005) versés pour soutenir la mise en œuvre de la *Politique d'évaluation* de 2001, à la condition que le niveau d'investissement soit maintenu par les ministères à l'expiration du financement ponctuel;
- ▶ financement permanent de 10,7 M\$ par année depuis 2007-2008 versé pour aider les ministères et organismes à respecter l'exigence législative énoncée dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*, en décembre 2006.

2.1.2. Ressources financières

Les ressources d'évaluation comprennent plusieurs composantes, notamment les crédits salariaux, les frais des services professionnels et les frais de fonctionnement et d'entretien (F et E). Les ressources affectées à la fonction d'évaluation fédérale augmentent depuis plusieurs années. En 2009-2010, les ressources annuelles affectées à la fonction d'évaluation du gouvernement s'élevaient à environ 77,6 M\$, soit une hausse de plus de 10 % par rapport à

l'année précédente. Une grande part des ressources annuelles affectées à l'évaluation, soit 74,3 M\$, a été utilisée par les GMO.

De façon générale, les ressources affectées à l'évaluation ont augmenté de plus de 120 % entre 2004-2005 et 2009-2010. La plus forte augmentation annuelle des ressources (plus de 49 %) a été observée entre 2006-2007 et 2007-2008 lorsqu'un nouveau financement a été consacré à la fonction d'évaluation pangouvernementale pour aider les organisations à se conformer à la nouvelle exigence législative en vertu de laquelle l'ensemble des programmes permanents de S et C doivent subir une évaluation tous les cinq ans.

Les ressources salariales constituent la plus importante composante des ressources affectées à la fonction d'évaluation. En 2009-2010, les ressources permanentes consacrées aux salaires représentaient 51 % des ressources d'évaluation pour l'ensemble de la fonction.

En 2009-2010, les GMO ont consacré en moyenne 2,1 M\$ à leur fonction d'évaluation respective. À l'échelle du gouvernement, ce montant correspond à un dixième de un pour cent des dépenses de programmes directes⁸, comme l'indique le budget principal des dépenses.

Tableau 1. Ressources financières consacrées à la fonction d'évaluation du gouvernement du Canada entre 2004-2005 et 2009-2010.

Catégories de ressources	2004-2005 (M\$)	2005-2006 (M\$)	2006-2007 (M\$)	2007-2008 (M\$)	2008-2009 (M\$)	2009-2010 (M\$)
Salaires*	15,0	20,3	19,2	26,3	36,9	39,4
Services professionnels*	6,5	12,9	13,5	17,1	20,1	14,8
Fonctionnement et entretien (F et E)*	3,6	2,9	3,4	5,6	4,7	6,3
Autre†	9,8	8,9	3,7	10,5	8,5	17,1
TOTAL des ressources	34,8	45,0	39,8	59,5	70,2	77,6
Hausse annuelle (%)	-	29,2	-11,6	49,5	18,1	10,4

Le total peut différer de la somme des composantes en raison de l'arrondissement.

* Indique les ressources permanentes (c.-à-d., de services votés) dans cette catégorie.

† La catégorie « Autre » comprend le financement ponctuel affecté aux salaires, aux services professionnels et aux frais de F et E, ainsi que les ressources provenant des secteurs de programmes ministériels ou d'autres fonctions ministérielles.

8 Le ratio des ressources d'évaluation annuelles totales par rapport aux dépenses de programmes directes annuelles à l'échelle gouvernementale, en 2009-2010, était calculé en divisant 77 566 017 \$ par 95 386 769 843 \$.

2.1.3 Ressources humaines

Dans son rapport déposé en février 2008 et intitulé *Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement et dans les ministères*, le Comité permanent des comptes publics était d'avis que le gouvernement devait procéder à « l'embauche d'un plus grand nombre d'évaluateurs afin que l'on puisse améliorer les renseignements utilisés dans le système de gestion des dépenses [traduction libre] ».

Même si l'évaluation est une petite fonction au sein du gouvernement du Canada à laquelle 515 équivalents temps plein (ETP) étaient affectés en 2009-2010, elle a connu une période de croissance rapide à la suite de l'entrée en vigueur de l'exigence législative selon laquelle les programmes permanents de S et C doivent subir une évaluation et du renouvellement du SGD, deux éléments qui ont mené à l'adoption de la nouvelle *Politique sur l'évaluation*. Le nombre d'ETP a augmenté de 17,9 % de 2006-2007 à 2007-2008 et de 18,1 % de 2007-2008 à 2008-2009. La croissance globale a ralenti pour s'établir à 6,6 % entre 2008-2009 et 2009-2010. Les proportions relatives de cadres (groupe professionnel EX), d'analystes (groupes professionnels EC et ES) et de personnel administratif (groupe professionnel AS) au sein de la fonction sont demeurées relativement constantes au cours des quatre dernières années.

Tableau 2. ETP affectés à la fonction d'évaluation du gouvernement du Canada entre 2004-2005 et 2009-2010

Groupes professionnels	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
AS	63 (24 %)*	Non mesuré	49 (14 %)	52 (13 %)	61 (13 %)	69 (13 %)
EC et ES	142 (55 %)	Non mesuré	236 (68 %)	290 (71 %)	345 (71 %)	361 (70 %)
EX	23 (9 %)	Non mesuré	25 (7 %)	28 (7 %)	33 (7 %)	33 (7 %)
Autres	32 (12 %)	Non mesuré	37 (11 %)	38 (9 %)	44 (9 %)	52 (10 %)
Total des ETP	259	271	347	409	483	515
Hausse annuelle (%)	—	4,4 %	28,0 %	17,9 %	18,1 %	6,6 %

Le total peut différer de la somme des composantes en raison de l'arrondissement.

* Les nombres entre parenthèses indiquent le pourcentage des EPT annuels totaux représenté par chaque groupe professionnel.

Les fonctions d'évaluation des GMO employaient 488 de tous les ETP. Le nombre médian d'ETP par grand ministère en 2009-2010 était de 11,9.

Au-delà des nombres absolus d'ETP à l'emploi de la fonction d'évaluation au gouvernement, il reste à déterminer si les ministères ont accès à des évaluateurs suffisamment compétents et expérimentés pour répondre à leurs besoins. Bon nombre d'administrateurs généraux consultés à l'automne 2010 ont indiqué que l'embauche d'évaluateurs compétents est un défi à l'échelle du gouvernement, puisqu'ils sont trop peu nombreux. Au cours de la consultation, les chefs de l'évaluation des ministères ont souligné la pénurie de candidats qualifiés aux niveaux supérieurs et la concurrence que se livrent les ministères pour recruter les évaluateurs, ce qui se traduit par un roulement d'évaluateurs entre les ministères.

2.1.4 Prévalence de la sous-traitance des travaux d'évaluation

Le SCT a commencé à surveiller la proportion des évaluations auxquelles participent des entrepreneurs, puisque celle-ci peut être un indicateur de la capacité d'évaluation des ministères. Cette information doit toutefois être interprétée avec soin étant donné que la sous-traitance des travaux d'évaluation est reconnue comme une option qui, dans de nombreux cas, témoigne d'une prise de décisions responsable de la direction et d'une utilisation efficace des ressources.

La sous-traitance peut être une méthode efficace permettant de bénéficier d'une expertise en évaluation pour des périodes définies (telles les périodes où le volume de travail est supérieur à la moyenne ou celles nécessitant le recours à une expertise précise en analyse dans le cadre d'une évaluation particulière), plutôt qu'augmenter le nombre d'employés à temps plein. Dans d'autres cas, le recours aux services d'agents contractuels pour procéder à la collecte exhaustive de données peut être une façon économique de répondre aux besoins des ministères et de dégager ces derniers d'une telle responsabilité.

Les données actuelles de surveillance indiquent clairement que bon nombre des contrats d'évaluation portent uniquement sur certains volets d'un projet d'évaluation global (par exemple, les volets inhérents à la collecte de données), alors que dans d'autres cas, les consultants sont appelés à jouer un rôle plus complet dans l'exécution de l'évaluation sous l'autorité d'un fonctionnaire.

Au printemps et à l'été de 2010, le SCT a consulté les ministères au sujet de leur recours aux services d'agents contractuels pour l'exécution des évaluations⁹. Parmi les évaluations menées et approuvées en 2009-2010 par les ministères qui ont participé à la consultation¹⁰, 93 % se caractérisaient par le recours aux services d'agents contractuels pour l'exécution de certains volets des travaux d'évaluation, contrairement aux 7 % restants. Parmi les évaluations auxquelles des agents contractuels ont participé, 72 % comportaient des travaux de collecte de données (par exemple, examen de documents, enquêtes, groupes de discussions, entrevues, opinions d'experts ou examen de bases de données administratives). Le coût total de la sous-traitance pour l'exécution de ces travaux d'évaluation s'élevait à 20,5 M\$. Pour les 177 évaluations auxquelles ont participé des agents contractuels, les services de 110 consultants ou cabinets d'experts-conseils ont été utilisés.

Lorsqu'interrogés, tous les administrateurs généraux ont indiqué qu'ils continueraient à recourir, au besoin, aux services d'agents contractuels en évaluation étant donné la difficulté actuelle d'embaucher des évaluateurs compétents dans la fonction d'évaluation fédérale.

9 En 2009-2010, le recours aux services d'agents contractuels en évaluation par les ministères ne faisait pas l'objet de la surveillance régulière par le SCT de la *Politique sur l'évaluation*. Il est important de noter que la collecte de données auprès des ministères à deux différents moments au cours de l'exercice a donné lieu à de faibles écarts dans les chiffres publiés.

10 Trente-cinq ministères ont répondu à la demande d'information, fournissant ainsi des données sur 191 évaluations.

2.2 Neutralité de la fonction ou de l'infrastructure d'évaluation des ministères

La neutralité est la pierre angulaire d'une fonction d'évaluation crédible et efficace. On s'attend à ce que les ministères mettent en place une infrastructure et des processus d'évaluation qui font en sorte que les relations ou intérêts professionnels, personnels ou financiers ne limitent pas la portée des évaluations ni n'influent sur les questions d'évaluation qui sont examinées. Ces relations ne devraient pas non plus influencer sur la rigueur de la méthodologie d'évaluation, limiter la communication des résultats, affaiblir les résultats, les conclusions, les recommandations ou le ton et le contenu des rapports d'évaluation ni introduire un biais.

2.2.1 Comités d'évaluation ministériels

En 2009-2010, tous les grands ministères sauf un (35 sur 36) étaient dotés d'un comité d'évaluation ministériel (CEM). Parmi les GMO qui comptent un CEM, on note que le comité en question est présidé par l'administrateur général de l'organisation dans 74 % des cas (26 sur 35). Dans les organisations où la présidence du comité n'est pas confiée à l'administrateur général, on relève que ce rôle est plutôt assuré par un représentant de la direction.

Les administrateurs généraux ont souligné que le fait d'assurer la présidence du comité CEM envoie un message clair quant à l'importance que revêt l'utilisation des résultats d'évaluation. Plus d'un ont également mentionné qu'un comité dont la composition s'apparente à celle de l'équipe de la haute direction favorise de « très bonnes discussions ».

Deux tiers des comités des grands ministères (23 sur 35) remplissent uniquement la fonction d'évaluation, alors que le tiers restant de ceux-ci s'occupent de plus d'une fonction. Tous les comités se réunissent au moins deux fois par année; plus de la moitié d'entre eux (57 %) se réunissent au moins quatre fois par année. Une fréquence plus élevée des réunions des comités favorise vraisemblablement l'utilisation des résultats d'évaluation dans le processus décisionnel. Comme l'a indiqué un administrateur général, ceci « permet de maintenir l'évaluation en tête des priorités de la gouvernance de l'organisation ».

Infrastructure des fonctions d'évaluation ministérielles : Pour assurer la neutralité des fonctions d'évaluation, tous les ministères et organismes sont tenus de désigner un chef de l'évaluation qui a un accès direct à l'administrateur général pour discuter des questions relatives à l'évaluation. Le chef de l'évaluation de chaque ministère doit diriger toutes évaluations.

Les GMO doivent établir un comité d'évaluation ministériel présidé par un administrateur général ou un représentant de la direction. Le comité donne des conseils à l'administrateur général concernant la planification de l'évaluation ministérielle, le ressourcement et les rapports d'évaluation finaux. La composition du comité n'est pas prévue dans la politique; celle-ci énonce seulement les rôles et responsabilités du comité.

2.2.2 Accès des chefs de l'évaluation aux administrateurs généraux

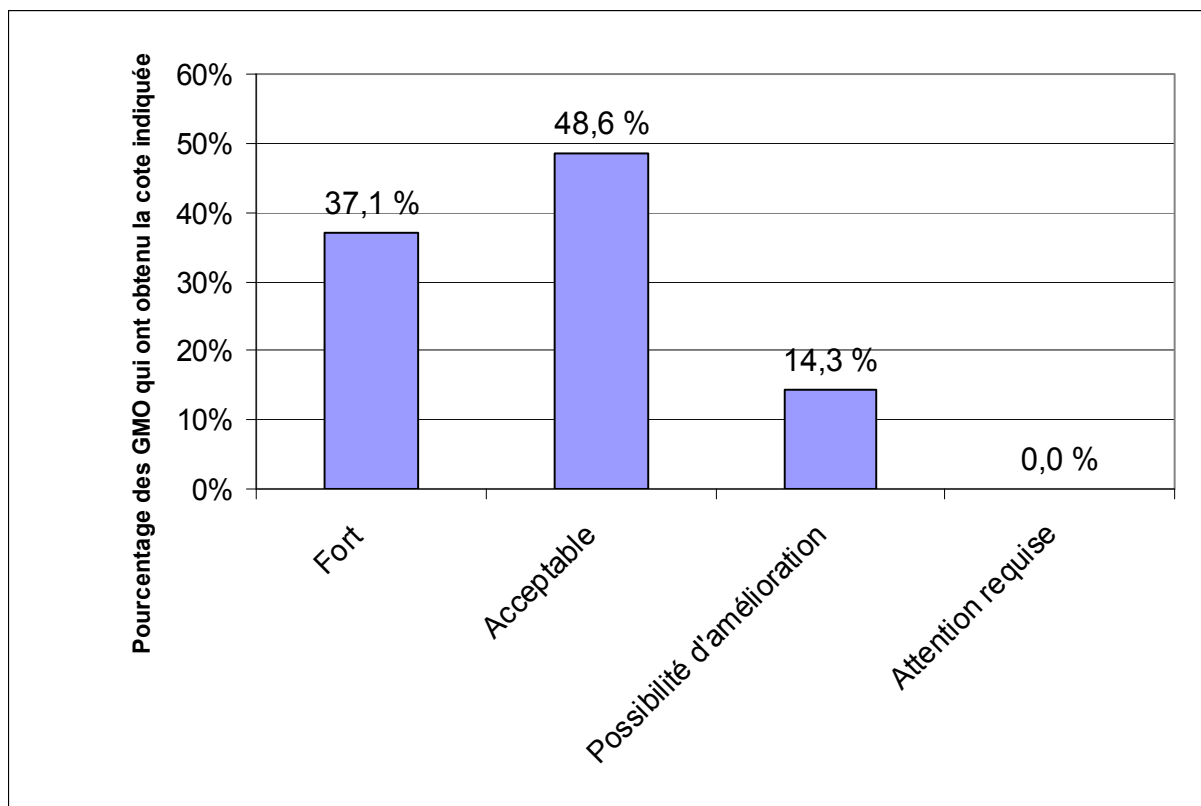
Un accès sans entrave du chef de l'évaluation à son administrateur général est une exigence de la *Politique sur l'évaluation*. Même si cette exigence ne dicte pas une structure hiérarchique, le SCT considère comme une bonne pratique le fait que les chefs de l'évaluation relèvent directement des administrateurs généraux.

En 2009-2010, un peu plus de la moitié (54 % ou 19 sur 35) de tous les chefs d'évaluation des GMO relevaient directement d'administrateurs généraux. Dans 42 % des grands ministères, les fonctions de chef de l'évaluation et de dirigeant principal de la vérification sont assumées par une seule et même personne qui rend des comptes à un administrateur général. Les chefs de l'évaluation qui ne relèvent pas directement d'un administrateur général (46 % ou 16 sur 35 d'entre eux) relèvent plutôt d'un autre cadre supérieur comme un directeur général ou un sous-ministre adjoint.

Lors de la consultation menée en septembre et en octobre de 2010, les administrateurs généraux ont indiqué que les structures et mécanismes de gouvernance actuels favorisent la neutralité de la fonction d'évaluation.

De façon générale, les évaluations du SCT inhérentes au CRG ont montré que les fonctions d'évaluation ministérielles ont reçu de bonnes cotes de rendement de gestion en ce qui concerne la neutralité, laquelle est mesurée en fonction du niveau d'accès du chef de l'évaluation à son administrateur général, de la suffisance des ressources d'évaluation et du niveau de contrôle sur celles-ci, et de la présence d'un comité d'évaluation ministériel responsable de conseiller l'administrateur au sujet de la fonction d'évaluation.

Figure 1. Cotes du CRG attribuées pour la neutralité 2009-2010 (35 GMO)



2.3 Portée de l'évaluation des dépenses de programmes directs

2.3.1 Portée de l'évaluation des programmes permanents de subventions et de contributions

En raison de l'exigence législative d'évaluer les programmes permanents de S et C, la proportion des programmes évalués augmente rapidement chaque année depuis 2007-2008. Dans tous les ministères, 42,3 % de tous les programmes de S et C ont été évalués en 2009-2010, soit plus que le double de l'exercice précédent. Au total, le pourcentage des programmes de S et C évalués depuis avril 2007 (début de l'exercice financier qui a suivi l'adoption de l'exigence législative) s'élève à 68 %¹¹.

11 Le pourcentage cumulatif s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle les ministères n'ont pas réévalué les mêmes programmes de S et C au cours des trois exercices en question.

2.3.2 Portée générale de l'évaluation des dépenses de programmes directes

En vertu de la *Politique sur l'évaluation*, la période de 2013-2014 à 2017-2018 est la première période de cinq ans au cours de laquelle les ministères seront tenus de procéder à l'évaluation complète des dépenses de programmes directes existantes (à l'exception des programmes permanents de S et C, qui doivent être évalués avant cette échéance). À la fin de la période de transition prévue par la politique, les ministères devront évaluer l'ensemble des dépenses de programmes directes tous les cinq ans, ce qui correspond à un taux moyen d'évaluation de 20 % par année.

La portée générale de l'évaluation de toutes les dépenses de programmes directes (tous les types, y compris celles liées aux programmes permanents de S et C) a augmenté au cours des trois dernières années pour passer de 7,5 % en 2007-2008 à 15,7 % en 2009-2010.

Les dépenses liées aux programmes de S et C constituent un type particulier de dépenses de programmes directes. La première période de cinq ans accordée pour satisfaire à l'exigence législative d'évaluer ces programmes prend fin en décembre 2011. Cette échéance a poussé de nombreux ministères à concentrer les ressources d'évaluation sur ce type particulier de dépenses de programmes directes au cours des trois dernières années. En conséquence, la majorité des gains récemment constatés concernant la portée de l'évaluation annuelle de tous les types de dépenses de programmes directes s'expliquent plus particulièrement par un nombre accru d'évaluations des programmes permanents de S et C.

Tableau 3. Évaluations des dépenses de programmes du gouvernement du Canada entre 2007-2008 et 2009-2010

Exercice	Nombre total d'évaluations	Dépenses de programmes directes visées par les évaluations (M\$)	Dépenses de programmes directes totales* figurant dans le budget principal des dépenses (M\$)	Portée de l'évaluation annuelle (%)	Dépenses des programmes de S et C visées par les évaluations (M\$)	Dépenses des programmes de S et C totales † figurant dans le budget principal des dépenses (M\$)	Portée de l'évaluation annuelle des programmes de S et C (%)
2007-2008	144	6 055	80 640	7,5 %	2 413	27 626	8,7 %
2008-2009	170	6 672	85 134	7,8 %	5 160	29 603	17,4 %
2009-2010	189	14 925	95 387	15,7 %	14 452	34 184	42,3 %

* Les dépenses de programmes directes totales comprennent les dépenses prévues des programmes permanents de S et C; les dépenses des programmes de S et C constituent un type particulier de dépenses de programmes directes.

† Les valeurs indiquées dans cette colonne correspondent uniquement aux dépenses prévues des programmes de S et C, et forment un sous-ensemble des dépenses de programmes directes totales indiquées dans une colonne précédente.

2.3.3 Appréciation de la portée de l'évaluation fondée sur le Cadre de responsabilisation de gestion

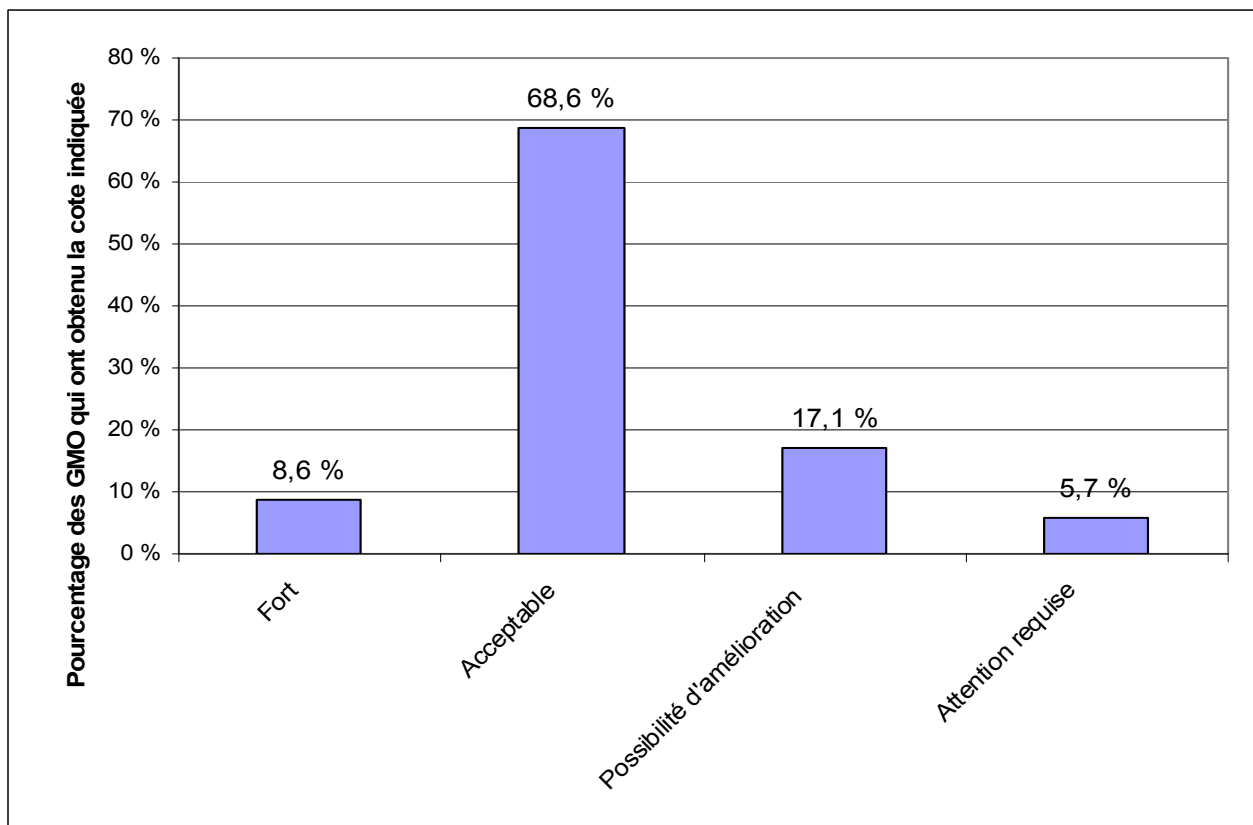
Les appréciations de la portée de l'évaluation ministérielle fondées sur le CRG de 2009-2010 du SCT tenaient compte de trois dimensions principales :

- ▶ l'ampleur des progrès réalisés en vue d'évaluer toutes les dépenses de programmes directes sur cinq ans;
- ▶ l'ampleur des progrès réalisés en vue d'évaluer la composante spécifique des dépenses de programmes directes classées dans la catégorie des dépenses liées aux programmes permanents de S et C au cours de la période initiale de cinq ans prévue pour procéder à l'évaluation complète de ces programmes (décembre 2006 à décembre 2011, conformément à l'exigence législative);
- ▶ la portée de l'évaluation prévue, indiquée dans les plans d'évaluation ministériels approuvés par les administrateurs généraux.

Selon les résultats de ces évaluations, plus des trois quarts des GMO ont démontré avoir pris des mesures en vue d'évaluer toutes leurs dépenses de programmes directes, y compris celles liées aux programmes permanents de S et C.

Même s'ils reconnaissent la valeur et l'importance que revêt l'évaluation, et nonobstant les progrès réalisés au cours des trois dernières années, les administrateurs généraux se sont dits préoccupés par les progrès à venir en ce qui concerne la portée de l'évaluation. Ces inquiétudes portent principalement sur la hausse continue de l'investissement financier dans la fonction d'évaluation, particulièrement à la lumière des ressources nécessaires à l'exécution d'autres exercices de surveillance et d'examen auxquels les organisations sont assujetties.

Figure 2. Cotes du CRG attribuées pour la portée de l'évaluation 2009-2010 (35 GMO)



2.4 Qualité de l'évaluation

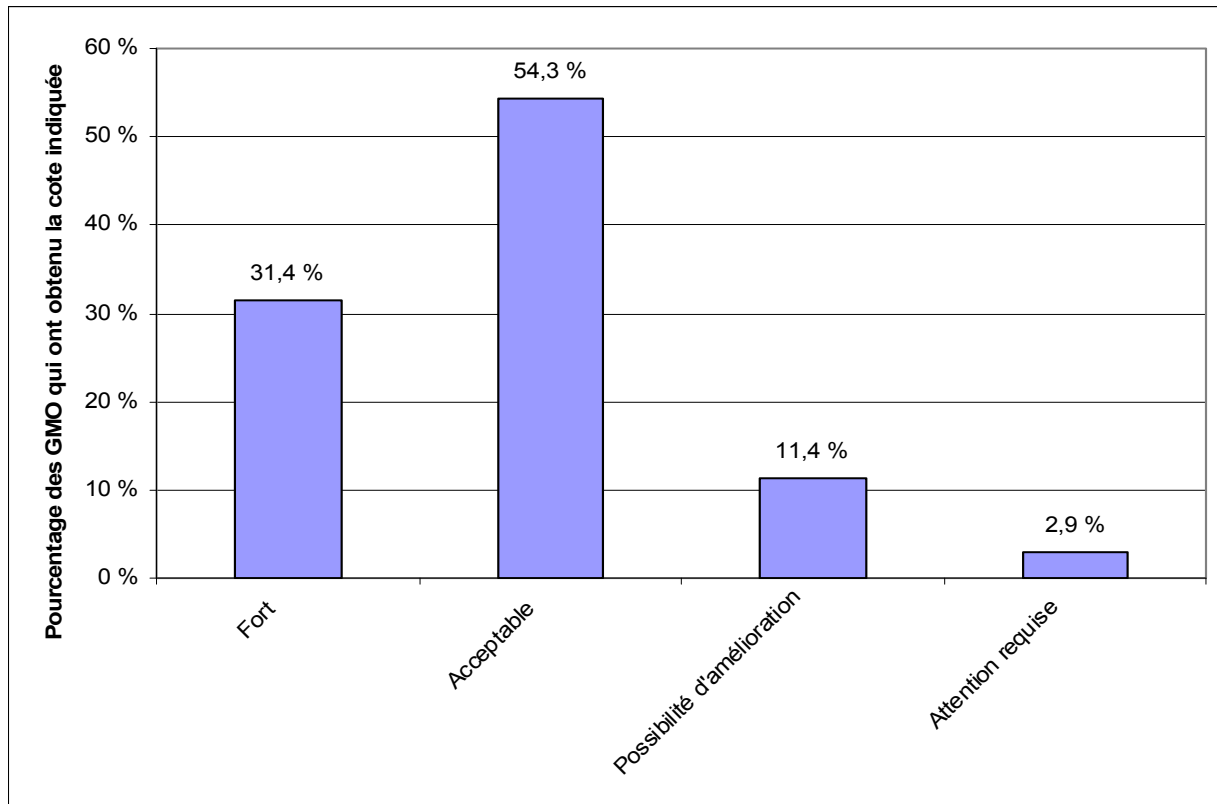
Le SCT a défini plusieurs critères qu'il utilise pour évaluer la qualité des évaluations produites par les ministères. En 2009-2010, les critères qui étaient utilisés pour évaluer les rapports d'évaluation ministériels dans le cadre du processus d'évaluation annuel fondé sur le CRG incluaient les suivants :

- ▶ l'examen des questions liées à l'optimisation des ressources ayant trait à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à l'économie des programmes;
- ▶ la qualité de la méthodologie d'évaluation;

- ▶ la communication des limitations rencontrées dans la réalisation des évaluations et de l'incidence de celles-ci sur les résultats (par exemple, en ce qui concerne les méthodes d'évaluation et la fiabilité des données);
- ▶ la qualité et la justification des constatations et des conclusions de l'évaluation;
- ▶ la qualité des recommandations;
- ▶ la qualité de la réponse et du plan d'action de la direction.

Pour aider à s'assurer que les évaluations sont correctement ciblées pour appuyer efficacement les décisions en matière de gestion des dépenses, la *Directive sur la fonction d'évaluation* de 2009 exige que toutes les évaluations portent principalement sur l'optimisation des ressources en examinant les questions fondamentales en lien avec l'efficacité, l'efficience, l'économie et la pertinence des programmes. Les évaluations devraient permettre de tirer des conclusions valides quant à la pertinence et au rendement des programmes. Il est reconnu que, compte tenu de l'entrée en vigueur récente de cette directive et de l'échéancier à long terme concernant la planification et la réalisation des évaluations, certaines évaluations menées en 2009-2010 portaient sur des questions fondamentales établies dans la directive de 2009, alors que d'autres traitaient de questions alignées sur les exigences de la *Politique d'évaluation* de 2001. En vertu de la *Politique d'évaluation* de 2001 et des normes connexes, il est possible que les évaluations portent sur la pertinence, le succès et la rentabilité.

Compte tenu de la période de transition qui sépare la fin de l'application de l'ancienne politique et l'entrée en vigueur de la nouvelle, les rapports d'évaluation ministériels examinés dans le cadre des évaluations fondées sur le CRG de 2009-2010 de la qualité de l'évaluation étaient jugés soit par rapport aux exigences de la directive de 2009, soit par rapport aux normes de la *Politique d'évaluation* de 2001.

Figure 3. Cotes du CRG attribuées pour la qualité de l'évaluation 2009-2010 (35 GMO)

L'examen des questions d'optimisation des ressources dans les évaluations a été facilité par la disponibilité des données recueillies dans le cadre de la mesure continue du rendement. Dans les ministères, la mesure continue du rendement est une responsabilité des administrateurs généraux. De nombreux ministères ont réalisé des progrès importants quant à la mise en œuvre de la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, qui sert de point de référence pour mesurer et surveiller le rendement des programmes à tous les niveaux des organisations, ainsi que pour produire des rapports connexes. Les gestionnaires de programmes ont également des responsabilités particulières en vertu de la *Politique sur l'évaluation* et de la *Politique sur les paiements de transfert* en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de mesure du rendement pour leurs programmes.

En mettant en œuvre ces trois politiques, les ministères ont commencé à implanter des processus systématiques de mesure du rendement qui peuvent fournir les données nécessaires, à la fois, pour la gestion des programmes et pour appuyer la réalisation des évaluations. Des améliorations doivent toujours être apportées à la mesure continue du rendement, particulièrement en ce qui concerne les menus détails des différents programmes, afin de s'assurer que les fonctions

d'évaluation ministérielles disposent des données nécessaires pour évaluer le rendement des programmes, y compris l'efficacité des programmes.

Étant donné que les pratiques rigoureuses de mesure du rendement constituent un facteur important de facilitation des évaluations, les chefs de l'évaluation de tous les GMO sont tenus, en vertu de la *Politique sur l'évaluation*, d'examiner les cadres ministériels de mesure du rendement et les stratégies de mesure du rendement des programmes, et de fournir des conseils à cet effet. De plus, la politique exige également que les chefs de l'évaluation préparent, à l'intention de leur comité d'évaluation ministériel, des rapports annuels sur l'état de la mesure du rendement au sein de leur ministère respectif et sur la mesure dans laquelle ces données appuient l'évaluation.

Les évaluations du CRG de 2009-2010 tenaient compte de l'examen et de l'analyse par le SCT des rapports d'évaluation présentés par les ministères au cours de l'exercice. Ceci comprenait une analyse de la fréquence à laquelle le manque de données ou la faible qualité des données étaient cités dans les rapports d'évaluation des ministères comme une contrainte à l'exécution des évaluations. Chaque ministère s'est vu accorder, pour ce critère, une cote fondée sur l'ensemble des rapports déposés. La majeure partie des ministères a reçu la cote Possibilité d'amélioration pour ce critère. Moins du tiers des ministères ont reçu la cote Acceptable ou Fort, alors les deux tiers restants ont reçu la cote Possibilité d'amélioration ou Attention requise. Autrement dit, pour 23 des 35 grands ministères évalués en 2009-2010, les rapports d'évaluation mentionnaient habituellement ou presque toujours la non-disponibilité ou la mauvaise qualité des données sur le rendement comme une contrainte à la réalisation des évaluations.

Les chefs de l'évaluation des ministères consultés ont également indiqué que le manque de données sur le rendement constitue un défi de taille pour la fonction d'évaluation du gouvernement, puisque les évaluateurs doivent consacrer davantage de temps et de ressources pour recueillir les données nécessaires ou mettre en œuvre d'autres approches pour compenser l'incidence de l'insuffisance de données.

2.5 Utilisation des évaluations

Les résultats des évaluations peuvent être et sont utilisés de différentes façons, notamment dans les discussions sur les propositions de renouvellement du financement présentées au Conseil du Trésor aux fins d'examen, à titre de source d'information à l'appui des examens stratégiques ministériels (pour aider à relever les secteurs de programmes peu prioritaires et à faible rendement), pour orienter les discussions stratégiques, ainsi que pour orienter les décisions concernant la conception et l'exécution des programmes. Dans le cadre de l'exercice de consultation, les administrateurs généraux ont toutefois reconnu que les résultats des évaluations ne sont pas utilisés à leur plein potentiel pour orienter l'élaboration de politiques.

Utilisation des évaluations :

Au moment d'approuver les plans d'évaluation ministériels élaborés par leur ministère, les administrateurs généraux doivent s'assurer que les plans satisfont aux exigences du SGD, y compris les examens stratégiques.

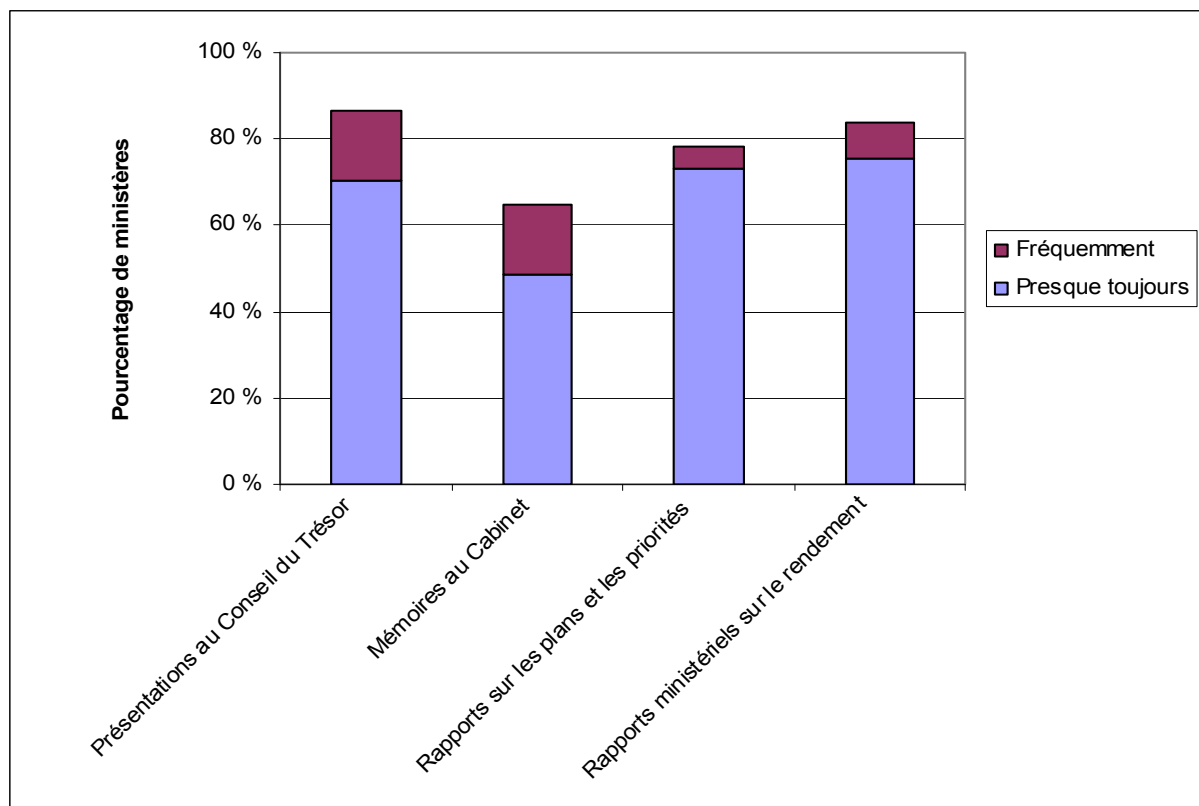
Les administrateurs généraux doivent utiliser les résultats des évaluations pour orienter les décisions en matière de programmes, de politiques et d'affectation ou de réaffectation des ressources.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à l'utilisation des résultats des évaluations dans le processus décisionnel ministériel. Selon les administrateurs généraux, la composition du comité d'évaluation ministériel revêt une certaine importance en ce qui a trait à la promotion de l'utilisation des résultats des évaluations, et ce, plus particulièrement dans les cas où le comité est plus inclusif et s'apparente à l'équipe de la haute direction sur le plan de la composition. De plus, l'engagement des administrateurs généraux à présider les réunions du comité est considéré comme signal important qui sous-entend que les ministères ont l'intention de se servir des résultats des évaluations.

On a également mentionné que la fréquence des réunions du comité a une grande incidence sur l'utilisation des résultats des évaluations, puisque le fait de tenir des réunions plus régulièrement semble aider à maintenir l'évaluation « en tête des priorités de la gouvernance de l'organisation ». Finalement, certains administrateurs généraux ont mentionné qu'il est important d'intégrer systématiquement les évaluations dans le processus décisionnel pour s'assurer que les résultats des évaluations guident les décisions.

Selon les données fournies par les grands ministères (dans le cadre de l'Enquête sur l'évaluation de la capacité menée chaque année), les résultats des évaluations sont fréquemment utilisés pour appuyer les décisions prises par les comités du Cabinet et pour préparer les rapports au Parlement.

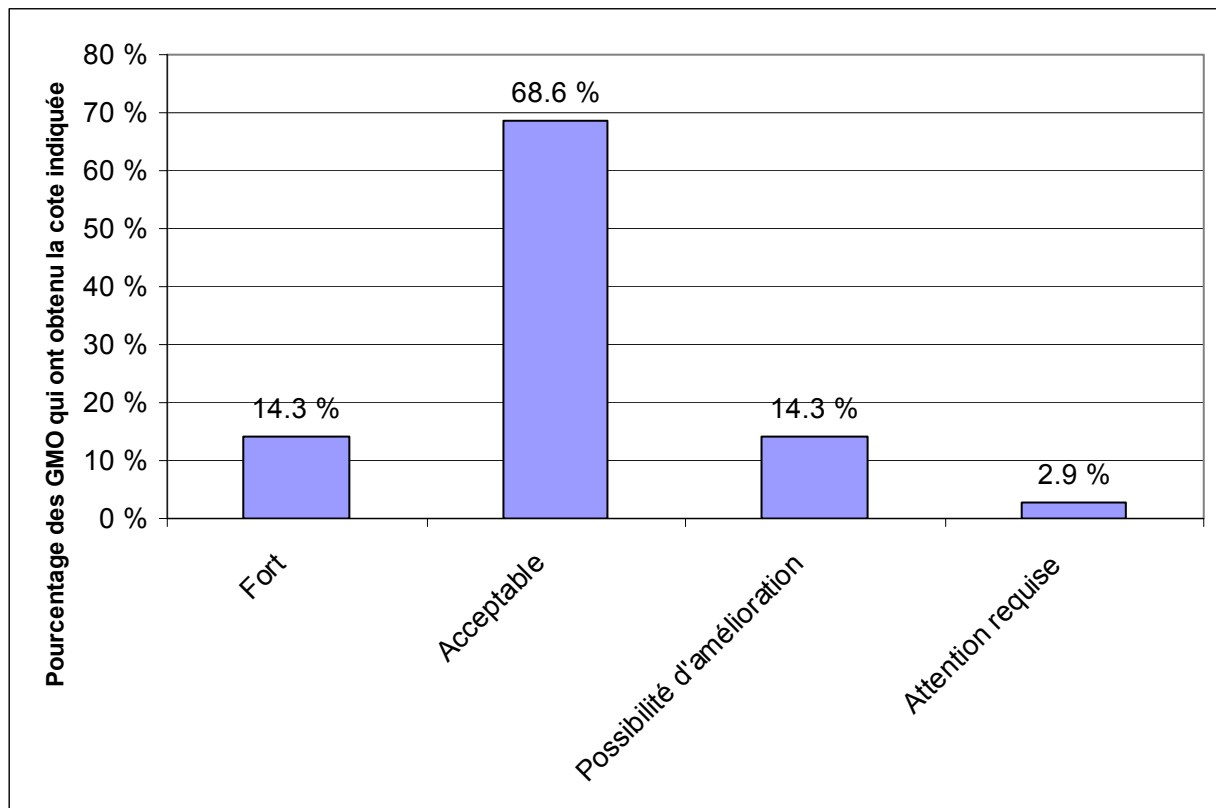
Figure 4. Utilisation des résultats des évaluations par les GMO



Cependant, au cours des dernières années, lors de la préparation du processus inhérent aux examens stratégiques, plusieurs ministères ont constaté qu’ils ne disposaient pas suffisamment de données probantes sur le rendement des programmes existants et qu’ils étaient donc moins en mesure de garantir que leurs programmes faisaient une utilisation optimale des ressources. Étant donné que les nouvelles exigences concernant la portée de l’évaluation donneront lieu à une évaluation systématique et complète des dépenses de programmes directes, les ministères pourront compter sur une base croissante de données d’évaluation en prévision des futurs exercices de gestion de dépenses.

Les évaluations du CRG montrent que la majorité des grands ministères indiquent faire une utilisation acceptable des résultats des évaluations dans la prise de décisions, notamment pour appuyer la préparation des présentations au Conseil du Trésor, des mémoires au Cabinet et des rapports au Parlement.

Figure 5. Cotes du CRG attribuées pour l'utilisation de l'évaluation 2009-2010 (35 GMO)



3. Petits ministères et organismes

3.1 Contexte juridique et politique

En vertu de la *Politique sur l'évaluation*, les PMO sont les organisations dont les niveaux de référence annuels et les recettes à valoir sur le crédit sont inférieurs à 300 M\$ par année.

Même si les PMO doivent respecter les exigences législatives concernant l'évaluation de l'ensemble des programmes permanents de S et C tous les cinq ans, ils ne sont pas tenus de se conformer à certaines exigences de la *Politique sur l'évaluation* en raison du plus faible niveau de ressources qu'ils peuvent consacrer à la fonction d'évaluation. Les exigences dont l'application est reportée sont, entre autres :

- ▶ l'exigence de former un comité ministériel d'évaluation;
- ▶ l'exigence de dresser un plan d'évaluation ministériel;
- ▶ l'exigence d'évaluer toutes les dépenses de programmes directes existantes qui ne sont pas visées par l'exigence législative; la décision d'évaluer ces dépenses est plutôt laissée à la discrétion des administrateurs généraux, selon les besoins de leur ministère ou organisme;
- ▶ les exigences inhérentes aux compétences que doivent avoir les chefs des évaluations.

3.2 Surveillance des petits ministères et organismes et évaluation de leur participation par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Le SCT utilise une même approche pour surveiller les fonctions d'évaluation dans toutes les organisations gouvernementales. Il demande à tous les ministères et organismes de participer à une enquête annuelle d'évaluation de la capacité, laquelle fournit des données importantes quant au processus d'évaluation du CRG. Toutefois, puisque seulement un tiers des PMO font l'objet d'une évaluation du CRG chaque année, le SCT a observé un taux de réponse plus faible pour l'enquête, ce qui rend difficile la tâche de formuler des généralisations sur les fonctions d'évaluation des PMO. Avec l'introduction du rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation, le SCT prend des mesures pour améliorer le taux de réponse des PMO aux futures enquêtes d'évaluation de la capacité, et ce, sans imposer un fardeau indu à ces organisations.

En septembre 2010, Le SCT a organisé une réunion à l'intention des chefs de l'évaluation des PMO, qui visait à soutenir les PMO dans la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation* et à informer le SCT du type de soutien et de directives requis par les PMO. Durant cette réunion, les PMO ont souligné la nécessité de promouvoir le profil de l'évaluation auprès de la haute direction et des administrateurs généraux en communiquant la valeur de l'évaluation à titre d'outil de gestion et l'importance de la planification de l'évaluation. De plus, les PMO ont cerné

deux secteurs importants, soit la planification de l'évaluation et le renforcement de la capacité d'évaluation, pour lesquels ils ont besoin de soutien.

En ce qui concerne la planification de l'évaluation, les PMO ont indiqué qu'ils avaient besoin de :

- ▶ directives quant aux dépenses de programmes directes qui devraient être examinées dans les plans d'évaluation (c.-à-d., comment définir le contexte d'évaluation d'une organisation);
- ▶ directives sur la planification d'évaluations qui répondent aux besoins des organisations et satisfont aux exigences de la politique;
- ▶ directives sur la portée de l'évaluation afin d'atteindre les objectifs à cet égard en calibrant l'ampleur de la participation aux évaluations et le coût de l'évaluation en fonction des ressources des programmes.

En ce qui concerne le renforcement de la capacité d'évaluation, les PMO ont indiqué qu'ils avaient besoin de :

- ▶ activités de formation abordables et accessibles pour les évaluateurs et les chefs de l'évaluation;
- ▶ directives sur la sous-traitance des évaluations (par exemple, pour la préparation d'énoncés de travaux et de demandes de propositions).

Au cours de la prochaine année, lorsque le SCT formulera des directives et entreprendra des initiatives de renforcement de la capacité pour la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement, d'autres mesures seront prises pour répondre aux besoins susmentionnés.

4. Leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Le SCT doit faire preuve de leadership fonctionnel en matière d'évaluation à l'échelle du gouvernement fédéral.

Au moyen des instruments de politiques et des attentes du CRG, le Conseil du Trésor et le SCT ont défini les caractéristiques de l'excellence en matière de gestion de la fonction d'évaluation en établissant les principes fondamentaux et les exigences auxquels les ministères doivent se conformer, ainsi qu'en précisant les utilisations clés des résultats des évaluations pour appuyer les décisions en matière de gestion des dépenses. Parallèlement, ces mêmes instruments de politiques encouragent la créativité, l'innovation et la prise sensée de risques dans la pratique de l'évaluation.

Le CEE assume les responsabilités du SCT inhérentes à la *Politique sur l'évaluation*, lesquelles consistent à assurer le leadership fonctionnel de l'évaluation à l'échelle du gouvernement du Canada en surveillant la mise en œuvre de la politique au sein des ministères et en fournissant des conseils relativement à la matérialisation, à l'utilisation et à l'évolution des pratiques d'évaluation.

Au nombre de ses responsabilités, soulignons que le CEE travaille actuellement à l'élaboration d'un plan d'évaluation pour le gouvernement du Canada. Le cadre initial du plan sera préparé en premier lieu en vue d'obtenir son approbation avant la fin de la période de transition de la politique, soit avant mars 2013.

Les administrateurs généraux et les chefs de l'évaluation des ministères souhaitent que le SCT fasse preuve d'un leadership et d'un soutien plus forts et plus visibles à l'égard de la fonction d'évaluation du gouvernement du Canada afin de faciliter la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation* et de renforcer le profil de la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement.

4.1 Centre d'excellence en évaluation

4.1.1 Secteurs d'activité

Pour s'acquitter de son rôle, le CEE entreprend de nombreuses activités. Les activités clés comprennent les suivantes :

- ▶ surveiller la mise en œuvre de la politique au sein des ministères et la capacité d'évaluation de ces derniers;
- ▶ élaborer du matériel et des outils d'orientation et fournir des conseils en vue de faciliter la mise en œuvre de la politique dans les ministères et organismes et de réaliser des progrès du côté des pratiques d'évaluation;

- ▶ favoriser le développement de la collectivité et de la capacité en vue d'améliorer la capacité et les compétences des unités d'évaluation du gouvernement du Canada;
- ▶ soutenir l'utilisation des résultats des évaluations au sein des organismes centraux et de l'ensemble du gouvernement du Canada, et fournir des conseils en la matière.

Activités de communication et de sensibilisation

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle *Politique sur l'évaluation* en avril 2009, le CEE a donné, en 2009-2010, plus de 40 séances d'information et présentations aux ministères, à des organisations externes et à des délégations internationales, rejoignant ainsi environ 2 500 personnes pour leur expliquer les exigences des nouveaux instruments de politiques.

4.1.2 Approches favorables à la participation

Les activités du CEE sont intrinsèquement axées sur la collaboration. Pour réaliser ses principales activités, le CEE mise sur la mobilisation des unités d'évaluations des ministères et offre du soutien aux secteurs de programmes du SCT quant à l'utilisation des conclusions des évaluations dans les processus de gestion des dépenses. Les approches de mobilisation du CEE comprennent les suivantes :

- ▶ tenir régulièrement des réunions interministérielles des chefs de l'évaluation pour discuter d'un éventail de questions et, au besoin, tenir des réunions bilatérales. En 2009-2010, le CEE a tenu quatre réunions interministérielles des chefs de l'évaluation et 31 réunions bilatérales avec les ministères;
- ▶ soutenir un réseau électronique au sein de la collectivité de pratique de la fonction d'évaluation fédérale;
- ▶ diriger des groupes de travail interministériels sur l'élaboration de méthodes d'évaluation;
- ▶ interagir fréquemment, sur une base individuelle, avec les ministères et les analystes des secteurs de programmes du SCT.

Dans l'exercice de son rôle de leader fonctionnel de l'évaluation, le CEE collabore également avec divers partenaires et intervenants internes et externes.

4.1.3 Surveillance de la capacité d'évaluation et de la mise en œuvre de la politique et préparation de rapports connexes

La surveillance aide le CEE à déterminer les améliorations qui doivent être apportées à la fonction à l'échelle du gouvernement et, du même coup, oriente l'élaboration des politiques administratives en matière d'évaluation et le soutien qu'offre le CEE à l'égard de la mise en œuvre de la politique dans les ministères aux moyen de conseils et d'outils. Les activités de surveillance du CEE fournissent des données essentielles à l'élaboration du rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation.

Le CEE :

- ▶ surveille la fonction en évaluant la qualité de la version finale des rapports d'évaluation ministériels et en examinant les données d'évaluation présentées par les ministères dans les versions préliminaires de leurs présentations au Conseil du Trésor. En 2009-2010, le CEE a examiné et évalué 118 rapports d'évaluation ministériels.
- ▶ examine les plans d'évaluation ministériels présentés au SCT (depuis avril 2010) pour déterminer les progrès réalisés par les ministères en vue de rehausser la portée de l'évaluation.
- ▶ surveille la capacité d'évaluation à l'échelle du gouvernement en menant une enquête annuelle sur l'évaluation de la capacité auprès des ministères dans le but de recueillir des données sur le ressourcement et la gouvernance de la fonction, la portée de l'évaluation et l'utilisation des résultats d'évaluation dans la prise de décisions. L'échéancier de l'enquête et les données recueillies auprès des ministères correspondent aux besoins du processus d'évaluation du CRG.
- ▶ procède à des études ponctuelles afin de recueillir les données nécessaires que les activités de surveillance régulières ne permettent pas de recueillir.

Le CEE rédige des rapports sur les renseignements recueillis dans le cadre de ses activités de surveillance en :

- ▶ préparant des évaluations du CRG sur le rendement de la gestion ministérielle en lien avec la fonction d'évaluation, lesquelles permettent de cerner les forces et les faiblesses;
- ▶ faisant rapport au Conseil du Trésor sur l'état de la fonction d'évaluation et en communiquant à tous les ministères les améliorations qui doivent être apportées à la fonction.

4.1.4 Conseils et soutien quant à l'utilisation des évaluations

Le CEE fournit des conseils aux secteurs de programmes du SCT en ce qui concerne la crédibilité et la qualité des évaluations afin d'orienter l'utilisation des évaluations dans les décisions des comités du Cabinet. Ceci comprend des conseils et des analyses portant sur les données d'évaluation utilisées dans les présentations au Conseil du Trésor, les mémoires au Cabinet et les examens stratégiques. En 2009-2010, le CEE a examiné environ 200 présentations au Conseil du Trésor et fourni des conseils sur celles-ci.

4.1.5 Directives et conseils sur la politique

Le SCT, par l'entremise de son CEE et de ses secteurs de programmes, consulte régulièrement les ministères pour connaître leurs besoins en matière de soutien et surveille la mise en œuvre de la politique afin de cerner les faiblesses qui pourraient être corrigées au moyen de conseils, d'outils et de soutien.

Le CEE fournit des conseils sur les exigences et l'interprétation de la politique, et ce, directement aux ministères ou par l'entremise des secteurs de programmes du SCT.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Politique sur l'évaluation* en avril 2009, le CEE a diffusé des directives écrites à l'intention des ministères sur les points suivants :

- ▶ la planification de l'évaluation ministérielle;
- ▶ l'élaboration de stratégies de mesure du rendement;
- ▶ la composition des comités d'évaluation ministériels;
- ▶ les compétences des professionnels de l'évaluation.

Le CEE a également consulté activement les ministères durant l'élaboration continue des directives sur les points suivants :

- ▶ l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des programmes;
- ▶ le recours aux approches d'évaluation axées sur la théorie;
- ▶ l'évaluation des initiatives horizontales;
- ▶ l'évaluation des programmes stratégiques.

Grâce à ses évaluations annuelles du CRG, le CEE conseille les différents ministères quant aux améliorations à apporter à leurs fonctions d'évaluation.

4.1.6 Soutien au renforcement de la capacité

En tenant compte des résultats des activités de surveillance et de l'appréciation en vertu du CRG de la fonction d'évaluation pangouvernementale, ainsi que des besoins en matière de soutien mentionnés par les ministères, le CEE entreprend des travaux pour soutenir le renforcement de la capacité dans les ministères et les organismes. Des études menées antérieurement par le SCT ont permis de conclure que la qualité des évaluations est en grande partie déterminée par la compétence des évaluateurs. En 2009-2010, le CEE a poursuivi son travail visant à déterminer les compétences que doivent démontrer les évaluateurs, à faciliter l'accès des ministères à des évaluateurs qualifiés, à augmenter les possibilités d'apprentissage des évaluateurs et à établir des approches concertées pour promouvoir et regrouper les pratiques d'évaluation au sein du gouvernement du Canada. Les initiatives en question, parfois terminées ou en cours, comprennent les suivantes :

- ▶ une initiative de recrutement postsecondaire à l'intention de la collectivité de l'évaluation;
- ▶ l'élaboration d'un profil de compétences pour les évaluateurs fédéraux;
- ▶ l'élaboration d'un programme de cours pour les évaluateurs, en partenariat avec l'EFPC;
- ▶ l'apport d'un soutien à un consortium d'universités offrant de la formation en évaluation;
- ▶ la direction de groupes de travail thématiques sur les approches d'évaluation dans le but de trouver des méthodes rentables pour évaluer les programmes fédéraux;
- ▶ la création d'une collectivité de pratique pour la fonction fédérale d'évaluation et la promotion de la mise en commun des pratiques d'évaluation des ministères.

Compétences et qualité de l'évaluation

La compétence des évaluateurs a beaucoup à voir dans la production d'évaluations de qualité. Le chef de l'évaluation a le rôle le plus direct à jouer pour assurer la qualité des évaluations.

En vertu de la *Directive sur la fonction d'évaluation* de 2009, les chefs de l'évaluation des GMO doivent satisfaire aux exigences du SCT en matière de compétence d'ici le 31 mars 2013. Ces exigences visent à s'assurer que les chefs de l'évaluation sont compétents pour agir en tant que conseillers stratégiques fiables auprès des administrateurs généraux et d'autres cadres supérieurs, ainsi qu'en tant que principaux experts ministériels en matière d'évaluation.

En vertu de la *Norme d'évaluation pour le gouvernement du Canada* de 2009, les chefs de l'évaluation ont la responsabilité de diriger tous les projets d'évaluation. De plus, la Norme établit une série d'exigences visant à assurer la qualité des différentes évaluations, notamment des exigences concernant les processus et les activités d'évaluation, la planification et la conception des évaluations, la gestion des projets d'évaluation et les rapports sur les évaluations et l'utilisation des résultats des évaluations.

5. Résumé et conclusions

5.1 Progrès réalisés relativement à la mise en œuvre de la *Politique sur l'évaluation*

Selon les données de surveillance du SCT recueillies l'année suivant la mise en œuvre de la politique, les ministères semblent avoir fait des progrès intéressants relativement à l'application des nouvelles exigences d'évaluation. Quoiqu'il en soit, des efforts devront continuer à être déployés pour aider les ministères à poursuivre ces progrès, et plusieurs défis devront être relevés pour atteindre les objectifs de la politique.

En guise de fondement nécessaire à l'établissement d'une fonction efficace à l'échelle du gouvernement, les ministères semblent avoir mis en place des structures de gouvernance qui favorisent l'objectivité et la neutralité de l'évaluation.

Malgré les ressources limitées et les difficultés persistantes à recruter des évaluateurs qualifiés, les ministères ont réalisés des progrès notables en ce qui a trait à la portée de l'évaluation des dépenses de programmes directes. Toutefois, ce bon résultat est largement attribuable aux progrès importants réalisés relativement à l'évaluation des programmes permanents de S et C en particulier. Le SCT s'attend à ce que de nombreux ministères continuent à axer leurs efforts sur l'évaluation des programmes permanents de S et C jusqu'en décembre 2011, ce qui correspond à la fin de la première période de cinq ans accordée pour satisfaire à l'exigence législative. Après cette période, les ministères devront consacrer une partie de leurs efforts à l'évaluation d'autres types de dépenses de programmes directes.

Étant donné que 2010-2011 est le premier exercice pendant lequel la vaste majorité des évaluations seront planifiées en tenant compte des exigences de la nouvelle politique, le SCT s'attend à ce que les évaluations réalisées en 2010-2011 portent systématiquement sur les questions d'optimisation des ressources énoncées dans la *Directive sur la fonction d'évaluation*. L'efficacité avec laquelle les ministères mettent l'accent sur l'optimisation des ressources dans les évaluations sera analysée dans le cadre des évaluations de la qualité de l'évaluation du CRG de 2010-2011 du SCT. Le SCT examine actuellement les critères qu'il utilise pour évaluer la qualité des rapports d'évaluation afin de s'assurer que, au-delà de la qualité technique des rapports, l'évaluation de la qualité permet de garantir l'utilité ultime des rapports, soit d'orienter les décisions en matière de dépenses et l'amélioration des programmes.

En 2009-2010, les ministères ont indiqué avoir fréquemment utilisé les évaluations pour appuyer les décisions des comités du Cabinet et pour préparer des rapports au Parlement. Toutefois, le soutien des résultats d'évaluations à l'égard du processus des examens stratégiques ne correspond toujours pas aux attentes, et les administrateurs généraux ont laissé entendre que les

résultats des évaluations pourraient aussi être utilisés dans d'autres applications à l'avenir. Le SCT améliore actuellement ses méthodes de surveillance et d'évaluation de l'utilisation par les ministères des résultats des évaluations afin de compléter les données sur l'utilisation que fournissent les ministères.

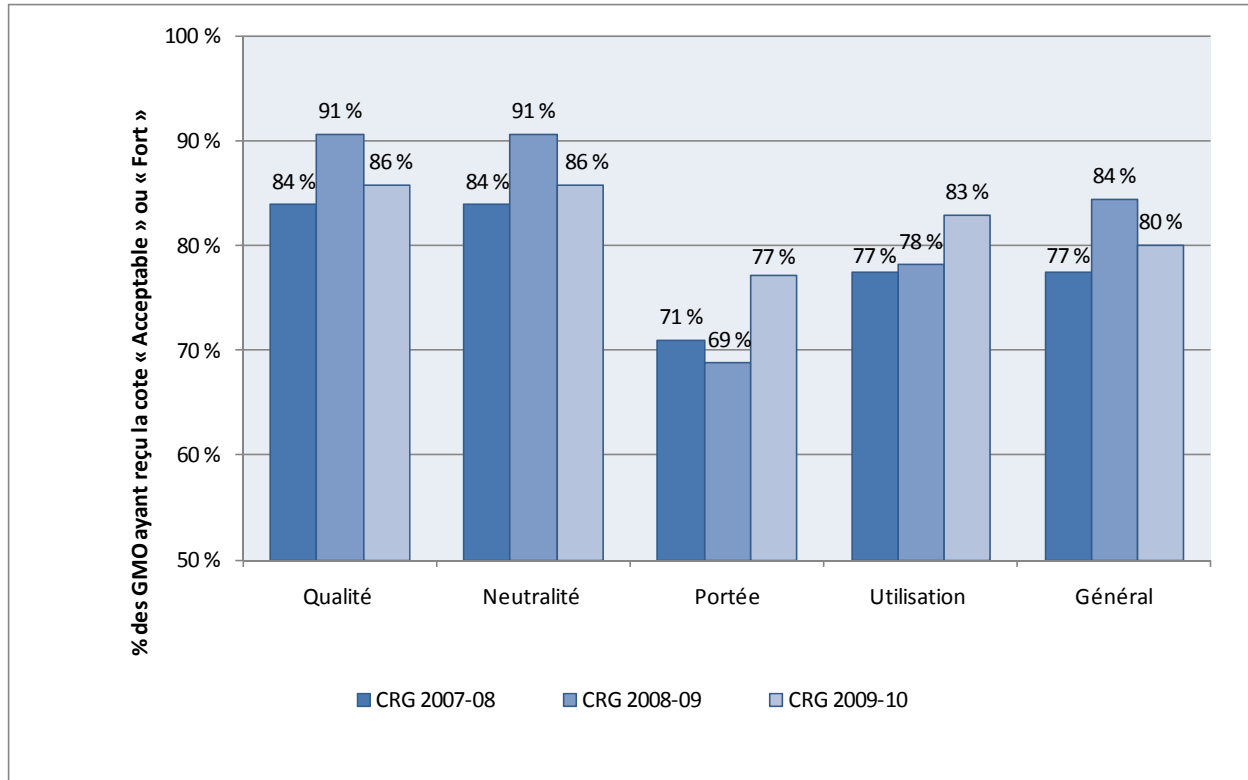
5.2 Cotes globales d'évaluation du Cadre de responsabilisation de gestion pour la fonction pangouvernementale

Selon les cotes globales d'évaluation du CRG, il appert que la mise en œuvre des nouvelles exigences de la politique progresse relativement bien du côté de la fonction pangouvernementale.

Les cotes du CRG pour la qualité de l'évaluation ont diminué dans une quelconque mesure durant la ronde d'évaluation de 2009-2010, puisque les critères d'évaluation ont commencé à tenir compte des nouvelles exigences de la politique, dont la norme plus stricte en matière de qualité de l'évaluation et l'importance accordée aux questions d'optimisation des ressources.

Au moment d'évaluer la portée de l'évaluation des ministères, le SCT a tenu compte de la période de transition de quatre ans accordée aux ministères pour leur permettre de prendre des mesures en vue d'évaluer la totalité de leurs dépenses de programmes directes. De façon générale, les ministères s'adaptent bien aux nouvelles exigences de la politique et répondent largement aux attentes durant la période de transition. Toutefois, il reste d'importants points à améliorer.

Figure 6. Pourcentage des GMO qui ont obtenu la cote Acceptable ou Fort lors de l'exercice du CRG – 2007-2008 à 2009-2010



5.3 Améliorations requises et défis connexes pour la fonction d'évaluation

Malgré que les évaluations des critères du CRG brossent un portrait généralement bon du rendement de la fonction d'évaluation du gouvernement du Canada, on constate que certains éléments clés de la fonction peuvent être améliorés et que ces mêmes éléments ont été décrits par les administrateurs généraux et les chefs de l'évaluation. Chacun de ces éléments comporte des défis particuliers.

5.3.1 Amélioration de la collecte de données sur la mesure du rendement pour soutenir les évaluations

Un élément à améliorer concerne la disponibilité et la qualité des données sur le rendement pour soutenir la réalisation des évaluations. Selon les rapports d'évaluation produits en 2009-2010, deux tiers des ministères indiquaient habituellement ou presque toujours que la non-disponibilité ou la mauvaise qualité des données sur le rendement constituent une contrainte à la réalisation des évaluations. Cette constatation fait écho aux conclusions du rapport de l'automne 2009 de la vérificatrice générale et du rapport de septembre 2010 du Comité permanent des comptes

publics, qui soulignaient tous deux des lacunes dans la collecte des données sur le rendement pour soutenir les évaluations.

Le manque de données sur le rendement représente un double défi pour la fonction d'évaluation. En effet, en temps normal, ces données permettent de satisfaire aux exigences en matière de qualité étant donné qu'elles sont liées à l'évaluation des questions inhérentes à l'optimisation des ressources, ainsi qu'aux exigences de la politique en ce qui a trait à la portée des évaluations. Le fait de disposer de suffisamment de données de haute qualité sur le rendement aide les évaluateurs à tirer des conclusions solides quant à l'efficacité des programmes, ce qui, en retour, influe sur la qualité des évaluations et le recours à ces dernières dans la prise de décisions de gestion. Lorsqu'ils ne disposent pas d'une quantité suffisante de données sur le rendement, les évaluateurs doivent consacrer davantage d'efforts à la collecte de données ou trouver des façons d'atténuer les incidences du manque de données sur la solidité des constatations ou des conclusions des évaluations. De plus, le manque de données sur le rendement diminue la capacité des évaluateurs de calibrer les évaluations et, du même coup, limite l'expansion de la portée des évaluations en utilisant les ressources disponibles.

5.3.2 Enrichissement du bassin d'évaluateurs compétents

Même si le nombre d'ETP à l'emploi de la fonction d'évaluation fédérale a augmenté au cours des dernières années, de nombreux administrateurs généraux consultés à l'automne 2010 ont indiqué que l'embauche d'évaluateurs compétents représente un défi à l'échelle du gouvernement étant donné le faible nombre d'évaluateurs compétents disponibles. Selon les chefs de l'évaluation, il s'agit d'un défi de taille.

Une telle pénurie d'évaluateurs compétents représente visiblement une difficulté pour les ministères qui souhaitent se conformer à l'exigence de la politique en ce qui concerne la portée des évaluations et satisfaire en tout temps à la norme de qualité visant les évaluations.

5.3.3 Calibrage des évaluations afin d'étendre la portée des évaluations

Les administrateurs généraux et les chefs de l'évaluation ont fait part de leurs préoccupations à l'égard de leur capacité à satisfaire aux exigences relatives à la portée de l'évaluation, compte tenu des ressources limitées inhérentes à la fonction du gouvernement. La mesure dans laquelle la fonction bénéficie de la souplesse de la *Politique sur l'évaluation* pour calibrer les efforts d'évaluation aux fins de la planification, de la conception et de la réalisation des évaluations est un enjeu permanent puisqu'elle influe sur la vitesse à laquelle les ministères étendent la portée de l'évaluation, selon les ressources disponibles. En raison du caractère nouveau de la politique, les ministères ont eu peu d'occasions de profiter de la souplesse de la politique en 2009-2010, de discuter de la qualité des évaluations avec les utilisateurs et le CEE, et de mettre en commun leurs pratiques efficaces. Trouver des approches efficaces et des concepts calibrés en vue de

réaliser des évaluations rentables et de qualité qui sachent répondre aux besoins des utilisateurs est une tâche qui risque de prendre du temps et de nécessiter une certaine expérience.

Les mesures de référence de l'efficacité de la fonction peuvent être utilisées pour suivre les progrès réalisés à ce chapitre à l'échelle du gouvernement. En 2009-2010, le montant consacré à l'évaluation à l'échelle du gouvernement du Canada s'élevait à 0,52 % de la valeur combinée en dollars de tous les programmes évalués¹². En 2009-2010, la valeur en dollars des dépenses de programmes directes évaluées par ETP au sein de la fonction d'évaluation pangouvernementale s'élevait à près de 29 millions de dollars¹³.

Il est toutefois important de souligner qu'il s'agit de mesures globales qui ne devraient pas servir de données de référence aux fins d'affectation de ressources aux différentes évaluations ou de comparaison des niveaux de ressources entre les ministères. La variabilité des types de programmes, des risques, des aspects complexes et des seuils d'importance relative ont une grande incidence sur l'affectation des ressources aux évaluations et aux unités d'évaluation ministérielles.

5.3.4 Importance de l'utilisation des résultats d'évaluation

En 2009-2010, les ministères ont déclaré utiliser fréquemment les résultats d'évaluation pour préparer les présentations au Conseil du Trésor et les rapports au Parlement. Toutefois, selon les expériences des administrateurs généraux et celles du SCT liées au premier cycle des examens stratégiques, les résultats d'évaluation ne sont pas utilisés à leur plein potentiel afin d'orienter les décisions en matière de dépenses et l'élaboration de politiques.

Au cours des prochaines années, la fonction devra relever le défi de s'assurer que les résultats d'évaluation sont utilisés plus souvent et dans une plus vaste gamme d'applications.

5.3.5 Soutien et leadership ciblés du SCT pour favoriser d'autres améliorations : en prévision de 2010-2011

En 2010-2011, les ministères et le SCT devront mettre l'accent sur la consolidation des progrès déjà réalisés par la fonction de même que sur le maintien de la cadence en vue d'atteindre les objectifs de la *Politique sur l'évaluation*.

12 Total des ressources consacrées à l'évaluation par rapport au total des dépenses de programmes directes annuelles évaluées en 2009-2010 (77 566 017 \$ divisé par 14 924 823 595 \$).

13 14 924 823 595 \$ divisé par 515 ÉTP à l'emploi de la fonction à l'échelle du gouvernement, soit 28 980 239 \$ par ETP. Il faut souligner que le nombre d'ETP comprend les évaluateurs ainsi que les cadres qui dirigent les fonctions ministérielles et le personnel de soutien administratif.

En décrivant l'état actuel de la fonction à l'échelle du gouvernement et en cernant les améliorations qui s'imposent, le présent rapport donne aux ministères une idée quant aux efforts qu'ils devront déployer au cours des prochaines années. Parallèlement, le SCT se fonde sur le rapport pour élaborer un plan d'action afin de mieux cibler son soutien et son leadership à l'endroit de la fonction dans son ensemble, et ce, en mettant l'accent sur les points suivants :

- ▶ favoriser les améliorations en ce qui a trait à la mesure du rendement pour soutenir les évaluations et l'utilisation des données sur le rendement dans la prise de décisions;
- ▶ soutenir les ministères au moyen de directives et d'outils visant à augmenter le nombre d'évaluateurs compétents et expérimentés, et travailler avec les partenaires pour augmenter les possibilités de formation;
- ▶ favoriser l'élaboration d'approches d'évaluation innovatrices en aidant les ministères à comprendre le caractère souple de la politique et à en tirer profit (notamment à l'aide de documents d'orientation et de la mise en commun des pratiques pour l'ensemble de la fonction);
- ▶ communiquer les attentes à l'égard de l'utilisation accrue des résultats d'évaluation dans la prise de décisions;
- ▶ dresser le profil de la fonction pangouvernementale au moyen d'une stratégie de mobilisation ciblant les cadres supérieurs.

En octobre 2010, le SCT a créé un comité consultatif interministériel de sous-ministres adjoints afin de promouvoir les progrès réalisés en matière de gestion axée sur les résultats et d'évaluation au sein des ministères et des organismes, et de favoriser une meilleure intégration des données sur le rendement dans la prise de décisions sur la gestion des dépenses. Au cours de la prochaine période, le SCT continuera, lorsque nécessaire, de consulter le comité pour connaître les besoins des ministères relativement à l'orientation du SCT ou à d'autres types de soutien offert dans ces domaines. En outre, il aura recours au comité pour promouvoir le profil de la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement.

Annexe A : Méthodologie et sources de données

Les principales sources de données utilisées dans la préparation du présent rapport sont décrites dans la présente annexe.

Il est important de souligner que le SCT surveille les évaluations qui sont dirigées par le chef de l'évaluation d'un ministère ou d'un organisme et qui visent à satisfaire les exigences en matière de portée d'évaluation énoncées dans la *Politique sur l'évaluation* de 2009. Dans le cas des GMO, ces évaluations sont prévues dans les plans d'évaluation ministériels approuvés par un administrateur général. Certains ministères pourraient choisir d'entreprendre d'autres évaluations, notamment des évaluations dirigées par un secteur de programmes visant à répondre aux besoins ministériels et non à satisfaire les exigences en matière de portée d'évaluation établies dans la *Politique sur l'évaluation*. Les évaluations de ce genre ne sont pas assujetties à la surveillance du SCT et ne sont donc pas incluses dans le présent rapport.

Enquête d'évaluation de la capacité

L'Enquête d'évaluation de la capacité (EEC) est une enquête annuelle menée auprès des unités d'évaluation de l'ensemble des ministères et organismes, qui permet de recueillir des données par exercice. Dans le présent rapport, aux fins de comparaison, les données de l'EEC de 2009 et d'enquêtes antérieures ont été utilisées. L'EEC est menée depuis 2007 dans le cadre du processus élargi du CRG, lequel permet d'évaluer annuellement les ministères quant à la qualité et à l'utilisation des évaluations.

Tous les ministères et organismes sont invités à prendre part à l'EEC. Toutefois, en ce qui concerne les années visées par le présent rapport sur l'état de la fonction d'évaluation, il appert que certains PMO n'ont pas répondu à l'invitation qui leur avait été lancée. Étant donné que l'EEC est menée dans le cadre du processus d'évaluation du CRG, certains PMO, soit ceux qui n'étaient pas visés par l'évaluation du CRG à une année donnée, ont choisi de ne pas remplir le questionnaire. De plus, compte tenu du report de la plupart des exigences de la *Politique sur l'évaluation* qui s'appliquent aux PMO et de la plus faible capacité d'évaluation généralisée des PMO, on prévoit un faible niveau d'activité d'évaluation au sein des PMO, et le SCT adapte sa surveillance de la fonction d'évaluation des ministères en conséquence. Avec l'introduction du rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation, le SCT prend des mesures pour améliorer le taux de réponse des PMO à l'édition 2011 de l'EEC, et ce, sans imposer un fardeau indu à ces organisations.

Évaluation de la qualité et de l'utilisation des évaluations du Cadre de responsabilisation de gestion

Le CRG est un outil clé de gestion du rendement utilisé par le gouvernement fédéral. Il vise à soutenir la responsabilisation de gestion des administrateurs généraux et à améliorer les pratiques de gestion dans les ministères et les organismes. Plus précisément, le CRG a pour objectif de :

- ▶ Préciser les attentes en matière de gestion à l'égard des administrateurs généraux et orienter le dialogue continu sur les priorités de gestion;
- ▶ Donner une perspective générale et intégrée de l'état des pratiques de gestion et des défis connexes;
- ▶ Orienter l'élaboration d'approches axées sur le risque qui assurent une meilleure délégation des pouvoirs aux ministères et aux organismes dotés d'un solide rendement de gestion.

Le CRG résume la vision à l'origine de diverses réformes de la gestion en dix attentes générales de gestion inhérentes à chaque administrateur général. D'autres données sur le CRG, incluant les évaluations diffusées, sont accessibles sur le site Web du SCT.

Le processus d'évaluation du CRG est effectué annuellement par le SCT. Il est fondé sur les éléments probants soumis par les ministères et les organismes. Tous les GMO et un tiers des PMO sont évalués chaque année, ce qui représente de 55 à 60 ministères et organismes. Chaque organisation est évaluée en fonction de critères particuliers associés à diverses composantes de gestion.

La qualité et l'utilisation des évaluations constituent une composante de gestion du CRG. En 2009-2010, quatre éléments de preuve ont été utilisés pour évaluer le rendement relativement à cette composante de gestion, soit :

- ▶ la qualité des rapports d'évaluation : les évaluations traitent uniformément de la pertinence et du rendement, et ce, d'une manière judicieuse et crédible;
- ▶ la neutralité et la capacité de la fonction d'évaluation (gouvernance et ressources) : la fonction d'évaluation dispose de ressources suffisantes et bénéficie de l'appui d'un comité ministériel d'évaluation;
- ▶ la portée de l'évaluation des dépenses de programmes directes de l'organisation : l'organisation prend des mesures en vue d'évaluer l'ensemble de ses dépenses de programmes directes;
- ▶ l'utilisation des évaluations pour soutenir la prise de décisions : les résultats des évaluations sont utilisés pour orienter la prise de décisions relatives aux politiques, ainsi qu'aux dépenses et à l'amélioration des programmes.

Aux fins de comparaison, les résultats de la toute dernière évaluation du CRG, soit celle de 2009 (ronde VII), et d'évaluations antérieures ont été utilisés. Il convient de souligner que la liste des organisations évaluées chaque année change quelque peu d'une année à l'autre. De plus, certains GMO pourraient avoir participé à l'EEC sans toutefois faire l'objet d'une évaluation du CRG pour la composante de gestion que constituent la qualité et l'utilisation des évaluations. Toujours par rapport à cette composante de gestion, on rapporte que 31 GMO ont été évalués en 2007-2008, comparativement à 32 en 2008-2009 et à 35 en 2009-2010. De facto, les GMO sont définis par exception en fonction de la définition des PMO énoncée dans la *Politique sur l'évaluation*. En vertu de la politique, les PMO sont les organisations dont les niveaux de référence annuels et les recettes à valoir sur le crédit sont inférieurs à 300 millions de dollars.

Consultation auprès des administrateurs généraux

Une consultation a été entreprise par le SCT en septembre et octobre 2010 auprès de neuf administrateurs généraux de ministères et organismes. Au cours de ces échanges semi-structurés dirigés par un consultant, les administrateurs généraux ont exprimé leurs points de vue quant à divers éléments liés à la fonction d'évaluation, tels que la gouvernance et la neutralité de la fonction, l'utilisation des résultats des évaluations, les répercussions du renouvellement du SGD et des examens stratégiques, la *Politique sur l'évaluation*, ainsi que le soutien et le leadership du SCT à l'égard de la fonction.

Consultation de chefs de l'évaluation

En décembre 2010, le CEE a animé une discussion informelle de deux heures à laquelle participaient dix chefs de l'évaluation ou directeurs de l'évaluation de différents ministères et d'organismes. On a demandé aux participants de donner leurs points de vue et de discuter avec leurs collègues des principaux défis à relever et des principales occasions à saisir par rapport à la fonction d'évaluation et des principaux types de soutien qui devraient être fournis par le SCT ou le CEE.