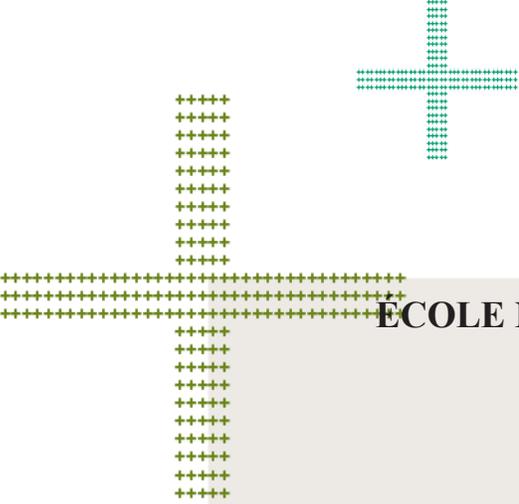


ENAP

*École nationale
d'administration
publique*



ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RAPPORT DE STAGE

PRÉSENTÉ À M. JEAN-SÉBASTIEN MARCHAND

DANS LE CADRE DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE,
CONCENTRATION ADMINISTRATION INTERNATIONALE, ENP7969-S STAGE

PAR DOMOINA H. RANDRIAMIARINA

SEPTEMBRE 2021



enap.ca

Chi va piano, va sano e va lontano.

Proverbe italien

No one can whistle a symphony. It takes an orchestra to play it.

Halford Edward Luccock

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	iii
RÉSUMÉ	v
REMERCIEMENTS	vii
INTRODUCTION	1
1. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU MANDAT	3
1.1 DIRECTION DES SERVICES AUX ORGANISATIONS	3
1.2 MANDAT	5
2. RECENSION DES ÉCRITS	9
2.1 PRINCIPAUX OUVRAGES	10
2.2 AUTRES SOURCES DOCUMENTAIRES	17
3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION	19
3.1 CADRE D'ÉVALUATION	20
3.2 MATRICE D'ÉVALUATION	21
4. RÉSULTATS	29
4.1 MATRICE	29
4.2 RÉDACTION	34
5. DISCUSSION	37
5.1 PERFORMANCE ASYMÉTRIQUE	37
5.2 FLEXIBILITÉ	38
5.3 DIVERSITÉ	39
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	43
ANNEXES	45

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 SERVICES OFFERTS PAR LA DSO.....	4
---	---

LISTES DES TABLEAUX

TABLEAU 1 ÉTAPES ET LIVRABLES	7
TABLEAU 2 NORMES ET RÈGLES SELON L'UNEG	17
TABLEAU 3 CADRE D'ÉVALUATION.....	20
TABLEAU 4 MATRICE D'ÉVALUATION	21
TABLEAU 5 GABARIT DE MATRICE D'ÉVALUATION	23
TABLEAU 6 GABARIT DE GRILLE DE LECTURE.....	27
TABLEAU 7 ANALYSE DE LA PERTINENCE D'UN PROGRAMME.....	27
TABLEAU 8 ANALYSE DES ENJEUX ÉVALUATIFS.....	32

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

DSO	DIRECTION DES SERVICES AUX ORGANISATIONS
ENAP	ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
IEG	INDEPENDENT EVALUATION GROUP
SCT	SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR
UNDG	UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP
UNEG	UNITED NATIONS EVALUATION GROUP

RÉSUMÉ

Ce document constitue le rapport de stage effectué durant le trimestre d'été 2021, au sein de la Direction des services aux organisations (DSO) de l'École nationale d'administration publique (ENAP) par Domoina H. Randriamiarina, étudiante à la maîtrise en administration publique, concentration en administration internationale. Cette maîtrise visait à fournir les connaissances et les compétences clés qui permettront aux diplômés de mieux comprendre les défis liés à la conception, à la mise en œuvre et à l'amélioration des politiques publiques afin de contribuer à la performance des ministères et des organisations publiques.



Les activités de stage ont été réalisées dans le cadre d'un mandat d'évaluation d'un programme gouvernemental délégué à la DSO par une organisation publique québécoise. Habituellement, une telle évaluation requiert entre six à douze mois de travail. Par conséquent, la stagiaire a contribué à la phase de conception de l'évaluation. Le stage a permis de développer ses connaissances et ses capacités dans le domaine de l'administration publique et le respect des exigences gouvernementales en matière d'évaluation de programme. Par ailleurs, la stagiaire a produit six capsules pour le bulletin électronique de veille systématique *Observgo*¹, diffusé auprès de milliers d'étudiants en administration publique et de professionnels et gestionnaires de la fonction publique du Québec.

Ce document ne rapporte pas les résultats de l'évaluation du programme, toujours en cours. Il se concentre plutôt sur le déroulement du stage et les apprentissages de la stagiaire dans une organisation parapublique au service des ministères et organismes.

¹ Le dernier numéro du bulletin électronique de veille *Observgo* (juin 2021) est accessible à cette adresse Web : <https://cerberus.enap.ca/Observatoire/7184/Presentation.enap>. Les capsules de la stagiaire paraîtront dans le prochain numéro.

REMERCIEMENTS

Avant tout développement sur cette expérience professionnelle, il est opportun que je remercie les personnes qui m'ont donné l'opportunité d'évoluer dans la sphère universitaire, madame Johanne Archambault, Directrice des services aux organisations à l'ENAP, les collaborateurs professionnels qui m'ont encadré avec gentillesse et partagé leur savoir-faire pour le bon accomplissement de ce stage. Je nomme ainsi mon conseiller académique, monsieur Jean-Sébastien Marchand, pour les précieux conseils et les orientations académiques qu'il a partagés avec moi tout au long de ce stage. De chaleureux remerciements à madame Annie d'Amours, ma directrice de stage à la Direction des services aux organisations (DSO) de l'ENAP, et à madame Chantal Bouchard, conseillère-experte de l'équipe Performance publique de la DSO.

Leurs encadrements m'ont permis d'avancer plus rapidement dans les aptitudes requises pour ce métier en évaluation de programme et d'appui à la performance publique. Chaque conseil que j'ai reçu de vous a enrichi mon expérience professionnelle et bonifié ce stage.

Mes remerciements vont ensuite à mon époux, Herinjaka, qui m'a soutenu sans faille dans tous mes projets et dans mes études. Une pensée également à mes parents, qui sont au commencement et à la base de qui je suis aujourd'hui. Et merci pour le soutien moral que j'ai reçu de toute ma famille, à Madagascar et en France.

INTRODUCTION

Ce stage a été réalisé durant le trimestre été 2021 auprès de la Direction des services aux organisations (DSO) de l'École nationale d'administration publique (ENAP), et plus précisément au sein de l'équipe Performance publique.

D'une durée de 15 semaines à temps complet (mai à juillet), le stage avait pour principaux objectifs :

- De mettre les connaissances acquises au cours de la maîtrise en administration publique et les habilités personnelles à l'épreuve de situations réelles;
- D'être en contact avec des professionnels afin de connaître les savoir-être et les savoir-faire et de bénéficier d'une rétroaction théorique et pratique;
- De répondre aux orientations et aux objectifs de l'organisation parapublique d'accueil.

Le stage a porté sur un mandat d'évaluation d'un programme public confié à la DSO par une organisation gouvernementale québécoise. Au regard du cycle de vie du programme, ce mandat d'évaluation cumulait plusieurs enjeux évaluatifs, notamment la pertinence, la cohérence, la conformité, la gouvernance et l'efficacité du programme. La courte durée du stage n'a permis que de travailler sur la phase de conception du programme; l'évaluation à proprement dit se déroulera sur plus d'une année.

Ce rapport se divise en cinq parties. La première partie présente l'organisme parapublic d'accueil du stage ainsi que le mandat délégué par l'organisation gouvernementale québécoise dans lequel se sont inscrites les activités du stage. La deuxième partie brosse un portrait de la recension des écrits nécessaire à la réalisation du mandat. La troisième partie explicite la méthodologie qui a servi à poser les bases de l'évaluation. La quatrième partie s'articule autour des apprentissages et des résultats obtenus concernant les livrables réalisés

durant le stage. Enfin, la cinquième partie ouvre une discussion sur certaines observations faites au cours du stage durant les activités d'évaluation.

1. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU MANDAT

La mission de l'ENAP est de soutenir la gouvernance de l'appareil public. L'ENAP possède une vision globale des enjeux relatifs aux interventions publiques. Sa structure administrative est souple et s'adapte aux besoins et aux attentes des organisations qu'elle accompagne. Les activités de la DSO de l'ENAP sont axées sur une approche collaborative dans l'action, ainsi que sur le partage des savoirs et des expertises. Les interventions sont mises au point afin que l'ensemble des parties prenantes s'approprie les enjeux, la démarche et les résultats. La valeur ajoutée d'un accompagnement par la DSO réside dans ses champs d'expertises complémentaires. Ainsi, chaque année, la DSO réalise plus de 200 mandats en partenariat avec les administrations pour des résultats optimaux.

1.1 DIRECTION DES SERVICES AUX ORGANISATIONS

Comme mentionné précédemment, la DSO contribue à l'amélioration de la performance des ministères et des organisations publiques, maillant savoirs d'expérience et savoirs scientifiques.

Le modèle de qualité de la DSO vise d'ailleurs l'acquisition de connaissances scientifiques, l'utilisation de savoirs et d'approches éprouvés dans la pratique, de méthodologies et d'approches validées, ainsi que la prise en compte de la pertinence, du contexte, de la cohérence, de l'engagement, de l'efficacité et de la pérennité de chacune de ses collaborations.

La Figure 1 illustre l'ensemble des services offerts par la Direction. Pour chaque mandat réalisé à la DSO, une formule personnalisée composée de différents services combinés est mise en œuvre selon les besoins et les attentes des ministères et des organisations de la fonction publique.

FIGURE 1 SERVICES OFFERTS PAR LA DSO



Source : DSO, documentation interne, 2021.

Les interventions de la DSO font partie intégrante du continuum de services de l'ENAP, soit la formation créditée, la formation continue, l'évaluation et le développement des compétences, le conseil et l'accompagnement organisationnel, la recherche, l'analyse comparative, l'étalonnage et la performance, la veille ainsi que la mise en commun des savoirs et des pratiques grâce à des communautés de pratique et des laboratoires d'innovation.

La DSO compte sur la collaboration d'une cinquantaine de professionnels et de techniciens répartis à l'intérieur d'équipes qui travaillent en synergie pour conduire les mandats qui lui sont confiés. Parmi ces équipes, il y a l'équipe Performance publique qui a été le lieu de stage. L'équipe est composée de huit professionnels et de deux techniciens en administration publique. La démarche d'accompagnement privilégiée est souple, pragmatique et axée sur le développement des capacités organisationnelles et individuelles. L'équipe soutient

l'amélioration de la performance des administrations publiques, en réalisant des démarches d'accompagnement, de conseil stratégique, d'analyse comparative, d'évaluation de programme, de revue de mandat et de planification stratégique. Cette équipe a une contribution directe aux orientations du *Plan stratégique 2019-2024* de l'ENAP, soulignons :

- La conception de stratégies d'accompagnement et de formation innovantes, sur lesquelles les administrations publiques peuvent s'appuyer pour relever leurs défis.
- L'adaptation de l'offre de service afin de soutenir le développement des gestionnaires, des professionnels et de la relève;
- La complémentarité et la collaboration avec les partenaires gouvernementaux pour les appuyer dans l'atteinte de leurs objectifs stratégiques.

1.2 MANDAT

Le présent stage arrive après plusieurs années de mise en œuvre d'un programme gouvernemental où l'organisation publique qui en est responsable a amorcé une démarche de collecte et d'analyse de données sur ledit programme dans une perspective d'amélioration continue.

Cette organisation publique a délégué à la DSO la réalisation d'une évaluation dudit programme afin d'en améliorer la performance. Ce nouveau mandat est apparu comme fort susceptible de développer les connaissances et les capacités de la stagiaire par sa participation à la réalisation de l'évaluation du programme, tout en se familiarisant avec les exigences en matière d'évaluation de programme promues à l'ensemble des ministères et des organisations du Québec par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

Dans le cadre du stage, le mandat consistait à : 1) collaborer à l'élaboration des outils d'évaluation; 2) réaliser une revue de littérature sur le programme selon les enjeux évaluatifs identifiés; 3) produire un chapitre qui s'insèrera dans le rapport d'évaluation, portant sur l'un des enjeux évaluatifs du programme. La validation du cadre d'évaluation au tout début du

stage a fourni des précisions sur les étapes, les livrables, les échéances et le budget consenti au mandat d'évaluation.

Par conséquent, il a été prévu que la stagiaire participe : au développement d'une vision globale sur le mandat, au développement des outils requis pour l'intervention (guides d'entretien, questionnaires Web, grilles d'analyse), au respect des échéanciers et des budgets, aux suivis auprès de la leader du mandat ainsi qu'avec l'organisation mandante concernant notamment le déroulement des activités d'évaluation.

De plus, la stagiaire a contribué activement aux différents travaux de l'équipe Performance publique, ainsi qu'au transfert de son expertise et de ses apprentissages avec l'ensemble des professionnels de la DSO par le biais d'une publication dans le journal interne de la Direction.

Comme mentionné précédemment, la DSO s'adapte en continu aux exigences des organisations avec lesquelles elle collabore. Aussi, le calendrier initial du mandat d'évaluation a été repoussé d'un mois par l'organisation mandante pour des raisons administratives. Par conséquent, les étapes et les livrables attendus dans le cadre du stage ont été légèrement modifiés afin de pouvoir réaliser les acquis prévus selon les temps prévus.

Les livrables attendus dans le cadre du stage en évaluation de programme ont été modifiés comme suit :

- Contribution à la finalisation du cadre d'évaluation;
- Contribution à l'élaboration de la matrice d'évaluation;
- Contribution à l'identification des données à collecter, à la demande, à la réception et à la gestion des documents et des données reçus;
- Réalisation d'une revue documentaire sur le programme;
- Rédaction d'un chapitre sur un enjeu évaluatif du programme;
- Contribution active aux travaux de l'équipe Performance publique, transfert d'expertise et d'apprentissages avec les autres professionnels de la Direction;

- Participation aux rencontres avec l'organisation mandante et suivis auprès de la leader du mandat concernant le déroulement des activités et l'atteinte des objectifs du mandat.

L'offre de stage prévoyait la réalisation de collectes de données (entretiens et questionnaires Web). Cependant, au vu des modifications des échéanciers par l'organisation mandante, ces collectes n'ont pu être réalisées durant la période de stage. Cependant, la majorité des activités envisagées a été exécutée, soit la contribution aux outils d'analyse et de collecte, la rédaction d'un chapitre et la réalisation d'une revue documentaire. De plus, dans le cadre de l'évaluation du programme, la stagiaire a participé à toutes les rencontres virtuelles en vidéoconférence et les envois électroniques avec l'organisation responsable du programme.

TABLEAU 1 ÉTAPES ET LIVRABLES

LIVRABLES INITIAUX	LIVRABLES RÉALISÉS	ÉCHÉANCE
ÉTAPE 1 Analyse de la documentation	Livrable : Échéancier précisé des travaux d'évaluation	Mai 2021
ÉTAPE 2 Élaboration des outils de collecte de données	Livrables : Matrice d'évaluation, identification des données à collecter	Juin 2021
ÉTAPE 3 Collecte de données et rédaction des premiers constats	Livrables : Revue documentaire, grille de lecture des documents revus, analyses et rédaction d'un chapitre du rapport d'évaluation	Juillet 2021

Source : *Proposition de stage, Offre de stage, Formulaire de stage, Offre de service*, ENAP/DSO/Domoina H. Randriamiarina, 2021.

2. RECENSION DES ÉCRITS

La recension des écrits sur le programme à évaluer a déterminé les connaissances portant sur les spécificités du programme : son contexte de conception, les besoins auxquels il devait répondre, les objectifs poursuivis ainsi que les effets attendus. Ces recherches ont été effectuées à partir de mots clés, suivant un processus itératif, à l'aide des bases de données des plateformes ProQuest et EBSCO. La revue de littérature a été présentée sous la forme de fiches succinctes qui ont permis de cerner les aspects importants du programme, selon les enjeux évaluatifs abordés dans ce mandat. Cet examen a conduit à préparer une grille d'analyse, basée sur des critères de recherche objectifs et rigoureux. C'est sur l'assise de cette grille d'analyse que les travaux ont par la suite été réalisés. La recension des écrits a facilité l'orientation et la réalisation des outils d'évaluation au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'évaluation. Compte tenu de l'importance fondamentale de la recension des écrits pour la suite des travaux, cette dernière a fait l'objet d'échanges avec le conseiller académique et la directrice de stage. Ainsi, les réalignements nécessaires ont été faits avant que les travaux soient trop avancés.

Cette étape a également permis de juger de la qualité et de la quantité d'informations disponibles et d'établir des contacts avec des personnes ressources de l'organisation mandante. À cet effet, un dossier virtuel sécurisé a été créé afin de déposer les documents transmis et les documents en cours de réalisation pour permettre une collaboration optimale entre la DSO et l'organisation mandante.

La recension des écrits, en plus de comporter l'élaboration d'une grille d'analyse basée sur des critères de recherche objectifs et rigoureux et un dossier de gestion des documents demandés et reçus, servira à la création d'une matrice d'évaluation et à la conception de guides d'entretien et de questionnaires Web dans le cadre des collectes de données qui seront réalisées ultérieurement.

2.1 PRINCIPAUX OUVRAGES

Pour faciliter la compréhension et analyse du programme depuis sa conception jusqu'à aujourd'hui, les onze ouvrages suivants ont été sélectionnés pour leur pertinence :

- FORTIN, Marie-Fabienne et Johanne GAGNON (2015), *Fondements et étapes du processus de recherche : méthodes quantitatives et qualitatives*, 3^e éd., Montréal, Québec, Chenelière Éducation, 536 p.
- INDEPENDENT EVALUATION GROUP (2015), *Managing Evaluation: A How-To Guide for managers and commissioners of evaluations*, Washington, World Bank Publications, 54 p.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne LARRUE, Frédéric VARONE Frédéric et Jean-François SAVARD (2015), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 425 p.
- KÜBLER, Daniel et Jacques DE MAILLARD (2015), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2^e édition, 260 p.
- MAZOUZ, Bachir (2017), *Gestion par résultats, concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Presses de l'Université du Québec, 314 p.
- MORRA IMAS Linda G. et Ray RIST (2009), *Road to Results: Designing and conducting effective development Evaluations*, Washington, World Bank Publications, 592 p.
- PATTON, Michael (2011), *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 488 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2018), *Outil d'évaluation des programmes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 61 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2017), *Cadre d'évaluation – instructions destinées aux ministères et organismes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 17 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2002), *L'évaluation de programmes. Document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes, Modernisation de la gestion publique*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 24 p.

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (2016), *Normes et règles d'évaluation*, New York, UNEG, 32 p.

Les quatre documents internationaux sur l'évaluation de programme retenus (IEG, 2015; MORRA IMAS et RIST, 2009; PATTON, 2011 et UNEG, 2016) figurent parmi les manuels de base des programmes de formation en évaluation de programme dispensés par l'ENAP. Les trois documents sur l'évaluation de programme produits par le SCT sont également utilisés par l'ENAP, mais ils sont surtout importants par le fait que ce sont les documents de référence utilisés par l'ensemble des ministères et des organisations de la fonction publique québécoise. Dans les paragraphes qui suivent, les intérêts apportés par ces ouvrages théoriques et scientifiques dans la conduite de ce stage sont présentés.

Le programme à évaluer se situe dans le contexte de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique adoptée en 2000. Il est apparu que l'ouvrage intitulé *Gestion par résultats* (MAZOUZ, 2017) présente un cadre utile de la gestion axée sur les résultats, notamment pour son éclairage concernant les principes et les méthodes de gestion requis dans l'administration publique. En effet, Mazouz (2017) mentionne que « [...] les organisations de l'État qui s'engagent dans une démarche d'amélioration continue de leurs résultats devraient satisfaire à quatre impératifs, soit :

- **L'impératif organisationnel** : connaître la réalité de l'organisation publique, comme entité à finalité distincte, aux objectifs politisés et aux ressources limitées, la doterait d'une capacité à comprendre ses forces et ses faiblesses, les menaces et les occasions à saisir par sa direction pour augmenter sa marge d'autonomie;
- **L'impératif managérial** : adopter un cadre de gestion formel qui mise particulièrement sur la qualité du management des ressources, de l'interface politico-

administrative et de l'offre de service public la doterait d'une capacité de livraison de services;

- **L'impératif adaptatif** : adapter l'organisation en renouvelant ses stratégies, ses processus, ses projets, ses structures, sa culture et son leadership la doterait d'une capacité de changement;
- **L'impératif d'évaluation** : évaluer systématiquement l'organisation, son cadre de gestion et sa capacité de transformation doterait ses acteurs d'une capacité d'apprentissage et d'amélioration » (MAZOUZ, 2017).

De fait, la Loi sur l'administration publique a institué un cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, s'appuyant sur le respect du principe de transparence et la responsabilité accrue de l'administration publique devant l'Assemblée nationale. Les ministères et les organismes assujettis à la Loi doivent d'ailleurs procéder à la mise en œuvre d'un dispositif de gestion qui lie les activités et les ressources aux résultats. L'évaluation en cours dans le cadre du stage aborde de manière précise la gestion des activités et des résultats. Aussi, l'ouvrage de Mazouz a permis d'affermir la représentation logique des composantes du programme, c'est-à-dire de sa raison d'être, en passant par sa mise œuvre, et jusqu'aux effets attendus.

Les ouvrages *Analyse et pilotage des politiques publiques* (KNOEPFEL et coll., 2015) et *Analyser les politiques publiques* (KÜBLER et MAILLARD, 2015) présentent les fondements théoriques du cycle de vie d'une politique publique, soit les processus de conception, de mise en œuvre et de suivis desdites politiques. Les ouvrages présentent également les clés d'analyse de ces politiques publiques. Ces concepts ont permis de guider l'analyse du programme : de retracer le contexte et la raison d'être du programme, de comprendre les besoins et les attentes des parties prenantes, la nature de l'intervention ainsi que les effets voulus. Mais également, d'apprécier le développement d'un programme sur plusieurs années d'existence et d'arriver à ce stade où il est requis aujourd'hui d'évaluer le programme afin de le bonifier et de poser un jugement sur sa pertinence actuelle. Le cas étudié lors du stage illustre le cycle de la vie d'une politique publique, dans le sens où la

période est opportune pour capitaliser les acquis, en dégager des apprentissages et procéder à un réajustement de la politique si nécessaire.

L'ouvrage *Fondements et étapes du processus de recherche : méthodes quantitatives et qualitatives* (FORTIN et GAGNON, 2015) présente les phases conceptuelles d'une recherche ainsi que les différentes méthodes de collecte et d'analyse de données qualitatives et quantitatives. Il a été consulté pour guider la démarche méthodologique de ce stage et l'élaboration d'outils de collecte et d'analyse. Bien que le cadre d'évaluation du programme à évaluer ait déjà été déposé auprès de l'organisation mandante au moment du démarrage du stage, les orientations théoriques contenus dans l'ouvrage de Fortin et Gagnon sur l'élaboration d'une question de recherche, d'une hypothèse de recherche, d'un cadre conceptuel, des types de devis, de l'utilisation de devis mixtes, d'échantillonnage, d'élaboration d'instruments de collecte de données, d'analyse qualitative, d'analyse quantitative, de production et de diffusion de connaissances scientifiques et d'éthique de la recherche scientifique, ont permis une meilleure compréhension du cadre d'évaluation élaboré, voire de discuter de son contenu avec l'équipe Performance publique, collaborant dans l'évaluation. Dans le cadre du stage, cet ouvrage a facilité également la recension des écrits et l'analyse des données qualitatives renseignant les enjeux évaluatifs du programme.

Les ouvrages *Managing Evaluation* (IEG, 2015) et *Designing and Conducting effective Development Evaluations* (MORRA et RIST, 2009) présentent les démarches détaillées pour conduire une évaluation de programme, suivant quatre étapes distinctes à savoir :

- La planification et préparation de l'évaluation incluant la contractualisation avec les groupes d'évaluateurs et la présentation de la matrice d'évaluation;
- La conduite de l'évaluation proprement dite en détaillant les démarches méthodologiques quantitatives et qualitatives et les techniques d'analyse des données
- Le processus de validation des résultats avec les parties prenantes, le rapport et la diffusion des résultats;
- Le suivi des recommandations par l'organisation mandante.

De plus, l'ouvrage de Morra et Rist présente en première partie les fondements, les principes et les normes d'évaluation ainsi que les cadres d'analyse des théories du changement véhiculés dans les programmes à évaluer; puis, en dernière partie : les défis auxquels les évaluateurs pourraient être confrontés tout au long de la conduite de l'évaluation assortis des solutions pour résoudre ces éventuels défis. Ces deux ouvrages ont beaucoup soutenu la conduite du stage. Il y eut effectivement deux rencontres avec le client dans le cadre de la préparation de l'évaluation au cours duquel les attentes de toutes les parties prenantes à la politique publique ont été discutées, l'échéancier pour conduire l'évaluation a été précisé, la composition et le rôle du comité d'évaluation ont été définis. L'équipe a pu par la suite élaborer et présenter la matrice d'évaluation du programme tenant compte de la justesse méthodologique, de l'accessibilité des données à recueillir, de la faisabilité des méthodologies et des coûts. Une troisième rencontre a été organisée en début de la conduite de l'évaluation, pour clarifier les demandes de documentation et de données auprès des directions concernées de l'organisation mandante.

Étant actuellement au cœur de la conduite de l'évaluation, ces guides fournissent un cadre de repères théoriques, permettant de livrer ultimement à l'organisation mandante un travail scientifique et validé.

Les ouvrages, *L'Évaluation des programmes*, *Le Cadre d'évaluation* et *L'Outil d'évaluation des programmes* (SCT, 2002, 2017 et 2018) représentent les outils et les documents de référence promus à l'ensemble des ministères et des organismes de la fonction publique québécoise pour la conduite d'une évaluation de programme. Il va de soi que dans le respect des exigences gouvernementales, notamment en ce qui a trait à la reddition de comptes et à la performance des organisations publiques, l'évaluation en cours a respecté scrupuleusement ces trois guides :

Le Cadre d'évaluation (SCT, 2017) mentionne les informations essentielles à être clarifiées avant la conduite proprement dite d'une évaluation soit, la mise en contexte

de l'évaluation, la description du programme et sa logique d'intervention, la stratégie d'évaluation, la gouvernance de l'évaluation, les mécanismes de collaboration interministériels (si applicable) ainsi que l'échéancier des travaux.

- ***L'Outil d'évaluation des programmes*** (SCT, 2018) présente les questions d'évaluation normalisées qui visent à évaluer un programme et les résultats à obtenir selon cinq critères de jugement, soit la pertinence, la cohérence, la conformité, l'efficacité et l'efficience. Les détails sur chaque question normalisée, relativement à chacun des enjeux évaluatifs sont présentés dans une fiche séparée avec une indication précise sur la période à laquelle il faut produire l'évaluation (cycle de vie du programme), l'explication des questions, les éléments de réponse recherchés, le cadre d'analyse des données, les sources de renseignements possibles et la définition des principaux concepts utilisés sont tous explicités dans ce guide du SCT. Dans le cadre de ce stage, ces outils ont été utilisés dans la finalisation du cadre d'évaluation, pour préparer la matrice de l'évaluation et conduire l'analyse des enjeux évaluatifs retenus.
- ***L'Évaluation des programmes*** (SCT, 2002) est un guide destiné aux dirigeants des ministères et des organismes. Il présente la fonction d'évaluation de programme à mettre en place au sein de chaque organisation assujettie à la Directive sur l'évaluation de programme qui découle de l'adoption de la Loi sur l'administration publique. Ce document indique les raisons de l'évaluation de programme, le profil du responsable ou de l'unité d'évaluation de programme, les processus de conduite de l'évaluation, la clarification et la formulation du mandat, la planification de l'évaluation, la réalisation de l'évaluation, l'utilisation des résultats, le bilan de l'utilité de l'évaluation et enfin, les conditions de réussite de l'évaluation de programmes. Ce document a été utilisé dans l'élaboration de la matrice d'évaluation.

L'ouvrage *Essentials of Utilization-Focused Evaluation* (PATTON, 2011) est un document très pertinent pour enrichir le niveau d'analyse des programmes à évaluer. Patton avance

qu'un des objectifs fondamentaux de l'évaluation est son utilisation. Aujourd'hui, l'accent mis sur l'utilisation de l'évaluation se concentre sur deux tendances importantes :

- Le renforcement de capacités de l'organisation pour pouvoir conduire des évaluations constructives par le développement de la pensée évaluative (motivées par une attitude de curiosité, de se poser continuellement des questions pour pouvoir avancer et améliorer) leur programme;
- L'amélioration continue des programmes publics.

Patton soutient qu'il est important d'identifier à l'avance « l'utilisation attendue » des résultats de l'évaluation ainsi que les « utilisateurs attendus ». De fait, les besoins et les attentes de ces utilisateurs orienteront l'évaluation, par exemple la sélection des enjeux évaluatifs pour les besoins de l'organisation ou, plus généralement, de l'ensemble des parties prenantes de l'évaluation. Dans le cadre de ce stage, et au démarrage du mandat, une rencontre a été tenue avec l'organisation mandante pour discuter des attentes des parties prenantes par rapport à l'évaluation et des enjeux évaluatifs à aborder afin de répondre au besoin d'information de l'organisation mandante, mais également du SCT, responsable des évaluations de programme dans la fonction publique québécoise. Par ailleurs, les cadres d'analyse de Patton seront repris lors de l'évaluation des effets du programme en cours d'évaluation.

Enfin, l'ouvrage sur les *Normes et règles d'évaluation* (UNEG, 2016) a été consulté pour cadrer tout évaluateur professionnel devant être capable de conduire des exercices d'évaluation tant sur le plan national qu'international. Cet ouvrage indique dix normes générales devant être appliquées lors de la réalisation de toute évaluation; les quatre normes institutionnelles devant se répercuter sur la gestion et la gouvernance des fonctions d'évaluation, et enfin, les règles associées soutenant la mise en œuvre de ces principes normatifs. Il est apparu que ces normes et ces règles étaient tout à fait justifiées dans l'exercice d'évaluation en cours.

TABLEAU 2 NORMES ET RÈGLES SELON L'UNEG

NORMES GÉNÉRALES	RÈGLES D'ÉVALUATION
<p>NORME 1 Principes, objectifs et cibles</p> <p>NORME 2 Utilité</p> <p>NORME 3 Crédibilité</p> <p>NORME 4 Indépendance</p> <p>NORME 5 Impartialité</p> <p>NORME 6 Éthique</p> <p>NORME 7 Transparence</p> <p>NORME 8 Droits de l'homme et égalité des sexes</p> <p>NORME 9 Capacités d'évaluation nationales</p> <p>NORME 10 Professionnalisme</p>	<p>RÈGLE 1 Cadre institutionnel</p> <p>RÈGLE 2 Gestion de la fonction d'évaluation</p> <p>RÈGLE 3 Compétences en matière d'évaluation</p> <p>RÈGLE 4 Réalisation des évaluations</p> <p>RÈGLE 5 Qualité</p>
NORMES INSTITUTIONNELLES	
<p>NORME 11 Environnement propice</p> <p>NORME 12 Politique d'évaluation</p> <p>NORME 13 Responsabilité de la fonction d'évaluation</p> <p>NORME 14 Utilisation et suivi de l'évaluation</p>	

Source: UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (2016), *Normes et règles d'évaluation*, New York, United Nations Evaluation Group, p. 7.

Dans le cadre de ce stage, nous nous sommes conformés à ces normes et à ces règles qui s'inscrivaient en complémentarité avec les règles et normes émises par le SCT dans ses guides et outils d'évaluation de programme.

2.2 AUTRES SOURCES DOCUMENTAIRES

Certes, la lecture des onze documents précédents a permis de faciliter la préparation des livrables liés au stage, particulièrement en ce qui concerne l'élaboration des outils d'évaluation et de la matrice d'évaluation. Ces documents ont également aiguillé, guidé et orienté les réflexions et les analyses sur les enjeux évaluatifs du programme dans le cadre de ce stage. Cependant, d'autres sources documentaires ont été mises à contribution pour la

réalisation du stage et des livrables attendus. Notamment, les informations dispensées dans les cours réalisés dans le cadre du programme de maîtrise en administration dispensé par l'ENAP. Comme mentionné précédemment, le mandat de ce stage portait sur l'évaluation d'un programme; les écrits théoriques recensés pouvant soutenir le travail de stage ont été axés sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques (ENP 7333), l'analyse des politiques publiques (ENP 7521), la gestion par résultats (ENP 7332), la méthode de recherche et analyse de données (ENP 7351) ainsi que l'évaluation de programme.

La stagiaire a également mis à profit les travaux d'assistance de recherche réalisés auprès de la Direction des affaires internationales de l'ENAP au printemps 2021, où elle a contribué à la rédaction de huit modules en évaluation de programme dispensés par cette Direction au niveau international, et portant sur :

- **Module 1** Les enjeux actuels de l'évaluation du développement.
- **Module 2** La théorie de changement.
- **Module 3** Choix d'une approche d'évaluation en fonction d'un contexte.
- **Module 4** Les questions et la matrice d'évaluation.
- **Module 5** La mesure des effets.
- **Module 6** Constituer les instruments de collecte, planifier l'analyse des données.
- **Module 7** Gestion de l'évaluation, principes et standards éthiques, normes et qualité.
- **Module 8** La communication des résultats pour favoriser leur utilisation.

Ainsi, les cours poursuivis et les cours élaborés ont mis à disposition de la stagiaire un ensemble de sources documentaires (syllabus, recueils de texte, notes de cours, présentations sur logiciel) qui a été utilisé à bon escient pendant toute la durée du stage.

3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION

L'évaluation de programme représente un exercice rigoureux de documentation, de collaboration, de collectes de données et d'analyses. Le mandat est complexe et les définitions relatives aux enjeux évaluatifs de même que les constats et les résultats issus des activités d'évaluation sont susceptibles de s'avérer controversés si l'exercice n'est pas effectué de manière rigoureuse et transparente. Il s'agissait donc de mener les travaux d'évaluation en établissant une compréhension commune des enjeux et des méthodes entre la DSO et l'organisation mandante afin de s'assurer de l'adhésion des parties prenantes concernées tout au long des travaux d'évaluation, et ce, jusqu'à la remise du rapport d'évaluation et des recommandations. Cet exercice de mise en commun et de clarification permet, en dernier ressort, de produire un rapport d'évaluation fiable et utile pour répondre aux besoins et aux attentes de l'organisation mandante. Pour réaliser cet exercice d'évaluation, nous avons la responsabilité :

- D'initier les échanges et de s'adapter à toutes les circonstances de manière neutre et impartiale.
- De proposer une démarche validée et éthique en fonction des objectifs et des besoins de l'organisation mandante.
- D'analyser la documentation fournie, puis d'élaborer une grille d'analyse et une grille de gestion des documents reçus.
- De créer un climat de confiance, de confidentialité et d'écoute.
- De collecter, d'analyser et de recenser les données relatives au programme.
- De présenter des constats issus des activités de recherche et d'analyse.
- De respecter les coûts et les échéanciers autorisés.

La méthodologie de recherche et d'intervention vise à obtenir les informations nécessaires pour répondre aux enjeux évaluatifs décidés d'un commun accord avec l'organisation mandante. Dans le cadre du stage, et pour répondre aux enjeux évaluatifs, un cadre

d'évaluation, une matrice d'évaluation, une grille d'analyse des données et une grille de gestion de la documentation ont été élaborés.

3.1 CADRE D'ÉVALUATION

Le cadre d'évaluation présente la stratégie recommandée pour l'évaluation du programme à évaluer. L'approche évaluative proposée se fonde sur la collecte de données objectives, probantes, pertinentes et utiles pour l'organisation mandante. L'objectif de l'évaluation est d'apprécier la pertinence, la cohérence, la conformité, la mise en œuvre, l'efficacité, la gouvernance et les effets du programme. Le choix des enjeux évaluatifs et des questions obligatoires est justifié par le cycle de vie du programme, celui-ci ayant atteint un niveau de maturité et de stabilité qui rend possibles la mesure et l'évaluation de ses effets. Le cadre d'évaluation a été rédigé selon les instructions fournies aux ministères et aux organismes de la fonction publique québécoise, incluant tous les renseignements exigés par le SCT (SCT, 2018).

D'un commun accord avec l'organisation mandante, le cadre d'évaluation utilise un langage évitant autant que possible tout vocabulaire technique, car il s'adresse à l'ensemble des parties prenantes du programme. De cette manière, la prise en compte des enjeux évaluatifs et l'adhésion des parties prenantes aux activités d'évaluation seront favorisées. La portée de l'évaluation couvre les années d'application du programme.

TABLEAU 3 CADRE D'ÉVALUATION

DÉFINITION ET UTILITÉ

« Le cadre d'évaluation est un document élaboré préalablement aux travaux de collecte d'information. Il décrit la façon dont une évaluation sera menée et précise les questions ainsi que les stratégies envisagées pour obtenir les renseignements nécessaires à la démarche. Ce document de planification est requis en vertu de la Directive concernant l'évaluation de programmes dans les ministères et organismes, adoptée par le Conseil des ministres le 19 février 2014. La production du cadre d'évaluation permet notamment aux différentes parties prenantes intéressées par l'évaluation d'un programme de s'assurer que leurs préoccupations sont prises en considération dans la formulation des objectifs et des questions d'évaluation. [...] le cadre

d'évaluation doit être transmis au SCT au moins quinze jours avant le début de travaux d'évaluation, pour commentaires et approbation. »

Source : SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2017a), *Cadre d'évaluation – Instructions destinées aux ministères et organismes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 3.

Le cadre d'évaluation a été partagé auprès des différentes directions de l'organisation mandantes touchées par la mise en œuvre du programme afin de recueillir leurs commentaires et leurs attentes spécifiques, et ultimement, leur approbation concernant les démarches d'évaluation et les échéances proposées. Après des consultations qui se sont réalisées au sein de l'organisation mandante, cette dernière a tenu deux réunions en vidéoconférence avec l'équipe Performance publique afin de partager et de clarifier les attentes de l'ensemble des parties prenantes et répondre aux interrogations de ces dernières. Les discussions ont porté essentiellement sur l'intégration d'enjeux et de questions liés à des besoins émergents pour l'organisation mandante. Les discussions ont également abordé la composition et le rôle du comité d'évaluation et l'échéancier global de la conduite de l'évaluation. L'équipe Performance publique a procédé à un ajustement du cadre d'évaluation à la suite de ces réunions et obtenu la validation du cadre pour pouvoir démarrer les travaux.

3.2 MATRICE D'ÉVALUATION

La matrice présente les stratégies qui permettront d'obtenir l'information nécessaire pour répondre aux enjeux évaluatifs du programme à évaluer ainsi qu'aux questions évaluatives qui découlent des enjeux identifiés selon le cycle de vie du programme. Le tableau ci-dessous présente les principales composantes d'une matrice d'évaluation.

TABLEAU 4 MATRICE D'ÉVALUATION

COMPOSANTES DE LA MATRICE D'ÉVALUATION

« La matrice d'évaluation doit être développée pour toute évaluation [...]. Pour chaque question ou plus généralement sous-questions, la matrice d'évaluation requiert les éléments suivants :

- Déterminer le type de question ou de sous-question posée (descriptive, normative, cause et effet);
- Préciser la mesure (indicateur ou variable) qui répondra à la question ou à la sous-question;

- Identifier la méthode qui fournira les informations pour répondre aux questions descriptives et évaluatives;
- Identifier les sources de données pour chaque question ou sous-question;
- Déterminer si un cadre d'échantillonnage est nécessaire et, si oui, de quel type être utilisé pour identifier le type d'instrument de collecte de données qui sera utilisé pour chaque question ou sous-question;
- Identifier comment les données seront analysées et présentées.

Parfois, la mesure par laquelle la question sera répondue est un indicateur convenu avec un objectif clair et une date à laquelle il sera atteint. C'est la situation idéale. Qu'une cible soit fixée ou non, la présence ou l'absence d'une ligne de base doit être indiquée. Le modèle de matrice n'est pas figé ; il peut être adapté pour mieux répondre aux besoins de l'évaluation. Comme tout plan, il passera probablement par un processus itératif de mises à jour et de révisions à la lumière de nouvelles informations et nouvelles approches. Il est généralement recommandé de présenter et de discuter de la conception globale avec le commanditaire de l'évaluation (client) et d'autres intervenants clés avant de finaliser la conception de la matrice d'évaluation. Cela garantit qu'il n'y a pas de surprises, et renforce l'adhésion et le soutien de l'évaluation. Un groupe d'expert et les pairs examinateurs peuvent également être consultés pour assurer la solidité de la conception de l'évaluation. »

Source: MORRA IMAS Linda G. et Ray RIST (2009), *Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington, World Bank Publications, p. 234-235, traduction libre de l'autrice.

Chaque élément requis pour être intégré dans la matrice d'évaluation, énoncé par Morra et Rist (2009) dans l'encadré ci-dessus, est repris et explicité (question, source, cadre d'analyse) dans *L'Outil d'évaluation des programmes* (SCT, 2018). La démarche adoptée dans le cadre du stage a donc consisté à préparer un premier jet de la matrice d'évaluation s'inspirant de *L'Outil d'évaluation des programmes* (SCT, 2018) et de soumettre la matrice pour bonification auprès du conseiller académique, de la directrice de stage et d'un membre de l'équipe Performance publique. Deux séances de vidéoconférences ont été organisées pour recueillir les commentaires du conseiller académique et de la directrice de stage. Les révisions ont été apportées à la version initiale, avant d'obtenir une version pré finale qui sera présentée au client ultérieurement pour valider la faisabilité des méthodologies d'évaluation sélectionnées ainsi que pour valider l'accessibilité des données. En plus des outils et guides mentionnés précédemment, cette matrice a profité des rapports d'évaluation réalisés antérieurement par l'équipe Performance publique de la DSO ainsi que des orientations formulées par le conseiller académique et la directrice de stage. La matrice d'évaluation élaborée pour le programme qui fait l'objet de ce stage est présentée ci-après.

TABLEAU 5 GABARIT DE MATRICE D'ÉVALUATION

STRATÉGIES				MÉTHODES				
Enjeux	Questions d'évaluation	Indicateurs	Cibles	Description	Sources	Collectes	Analyses	Calendrier
Pertinence	Les analyses réalisées sur les besoins et le contexte justifient-elles que le gouvernement intervienne ou continue à intervenir?	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir
Pertinence de la nature de l'intervention	<p>La nature de l'intervention est-elle la plus appropriée pour atteindre les objectifs de l'intervention?</p> <p>Les moyens prévus ou déployés sont-ils suffisants pour atteindre les objectifs de l'intervention?</p> <p>De nouveaux besoins ont-ils émergés?</p>	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir
Cohérence externe	<p>Le programme est-il cohérent avec la mission, les mandats et les responsabilités de l'organisation responsable?</p> <p>Le programme est-il cohérent avec les orientations gouvernementales?</p>	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir

Enjeux	Questions d'évaluation	Indicateurs	Cibles	Description	Sources	Collectes	Analyses	Calendrier
Conformité	Le programme est-il géré adéquatement et conformément aux règles établies et conditions prévues?	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir
Cohérence	Les composantes du programme et ses résultats s'articulent-ils logiquement?	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir
Gouvernance	Les rôles et responsabilités des parties prenantes aux processus de planification, de coordination et de déploiement de l'intervention interministérielle sont-ils définis adéquatement? L'organisation responsable de l'intervention interministérielle exerce-t-elle son rôle de leader conformément aux attentes dans la planification, la coordination et le déploiement de l'intervention?	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir
Efficacité	Les objectifs opérationnels sont-ils atteints? Les objectifs de l'intervention sont-ils atteints?	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir

Enjeux	Questions d'évaluation	Indicateurs	Cibles	Description	Sources	Collectes	Analyses	Calendrier
Effets	Les effets visés par l'intervention sont-ils obtenus?	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir	À venir

Source : SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2018), *L'Outil d'évaluation des programmes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 9 et p. 14-29. Les travaux d'évaluation étant en cours de réalisation, les colonnes concernant les stratégies et les méthodes seront complétées ultérieurement, d'où la mention « À venir » inscrite dans chacune des colonnes.

Pour répondre aux enjeux évaluatifs et aux questions d'évaluation indiqués dans la matrice d'évaluation, des démarches d'analyse qualitative et quantitative ont été retenues à travers une revue documentaire, des entretiens semi-dirigés et des questionnaires Web auprès des différentes parties prenantes concernées par l'évaluation. Toutefois, seule la revue documentaire est rapportée dans le cadre de ce stage; les entretiens et les sondages seront effectués hors stage.

La première étape de recherche concernant la recension des écrits, après avoir déterminé les balises et les mots-clés de la recherche en lien avec le programme et ses enjeux évaluatifs, a été de recenser les documents publics disponibles sur le site Web de l'organisation mandante. Près de cinquante documents ont été consultés, notamment :

- Les cadres de gestion gouvernementale, les lois, les règlements et les directives;
- Les rapports annuels de gestion pour la période couverte par l'évaluation;
- Les plans stratégiques pour la période couverte par l'évaluation;
- Les divers outils, règles, guides et normes produits par l'organisation mandante.

Par ailleurs, des documents internes de l'organisation mandante ont été mis à disposition de l'équipe d'évaluation (e.g. documents de gestion, listes variées, outils, synthèses, rapports d'étape).

Pour faciliter la gestion de ces données et sécuriser la confidentialité de ces données, un dossier de gestion électronique des documents a été créé sur le réseau de la DSO pour l'usage exclusif des gestionnaires et des professionnels concernés par la réalisation de l'évaluation. Les documents reçus ont été organisés et gérés suivant une grille de lecture indiquée par le conseiller académique, la directrice de stage et un membre de l'équipe Performance publique de la DSO. Cette grille est présentée dans le tableau qui suit :

TABLEAU 66 GABARIT DE GRILLE DE LECTURE

AUTEUR FICHER TITRE CONTENU DATE BIBLIO NATURE RÉCEPTION ENJEU FORMAT									
S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.

Source : Grille de lecture élaborée pour le mandat, ENAP/DSO, 2021. Les mentions « s. o. » remplacent les données qui constituent la grille et qui demeurent confidentielles dans le cadre de ce rapport de stage.

Par la suite, une grille d’analyse basée sur les outils d’évaluation de programme cités dans la recension des écrits a été utilisée pour analyser les données reçues. Le tableau ci-dessous présente les grandes questions portant sur un enjeu évaluatif, soit celui de la pertinence du programme, tout en expliquant les raisons qui motivent lesdites questions.

TABLEAU 7 ANALYSE DE LA PERTINENCE D’UN PROGRAMME

QUESTIONS ET EXPLICATIONS SUR L’ANALYSE DE LA PERTINENCE
<p>QUESTIONS SUR LA PERTINENCE DE L’INTERVENTION</p> <p>« Les analyses réalisées concernant les besoins et le contexte justifient-elles que le gouvernement intervienne ou continue à intervenir? »</p> <p>« Le programme est-il cohérent avec la mission, les mandats et les responsabilités de l’organisation et avec les orientations gouvernementales? »</p> <p>« Existe-t-il des chevauchements avec d’autres programmes qui visent des besoins comparables? »</p>
<p>EXPLICATION</p> <p>À partir de la documentation colligée sur la raison d’être et le contexte, particulièrement celle qui documente l’écart entre la situation ciblée et la situation souhaitée, l’évaluation doit démontrer : 1) Si le programme répond à des besoins réels dans la société; 2) Si ces besoins justifient l’intervention publique ou, dans le cas d’un programme qui a atteint une certaine maturité dans sa mise en œuvre, si sa poursuite est justifiée; 3) Si les objectifs d’intervention du programme et la nature de l’intervention s’inscrivent dans les priorités ministérielles et gouvernementales ou, minimalement, n’entrent pas en contradiction avec ces priorités. Lorsque la pertinence d’agir est établie, l’évaluation doit déterminer si le programme comporte des chevauchements avec d’autres programmes du gouvernement du Québec ou d’autres instances.</p>

QUESTION SUR LA PERTINENCE DE LA NATURE DE L'INTERVENTION
« La nature de l'intervention est-elle la plus appropriée pour atteindre les objectifs de l'intervention? »
EXPLICATION
Cette question vise à déterminer si la nature de l'intervention, qui comprend les moyens ou mécanismes retenus pour agir sur la situation que l'on souhaite modifier, est la plus appropriée en fonction des besoins préalablement déterminés, des objectifs de l'intervention et du contexte dans lequel elle s'inscrit, étayé notamment par : 1) La démonstration du caractère approprié ou non des moyens et mécanismes d'intervention retenus pour produire les effets attendus sur la situation ciblée; 2) La démonstration du caractère suffisant ou non des moyens et mécanismes d'intervention retenus pour atteindre les objectifs de l'intervention. »

Source : SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2018), *Outil d'évaluation des programmes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 14-18.

Suivant le même processus que pour l'élaboration de la matrice d'évaluation, la démarche adoptée dans le cadre du stage a consisté à rédiger un chapitre sur l'un des enjeux évaluatifs du programme par la stagiaire et de soumettre ce travail pour bonification auprès du conseiller académique, de la directrice de stage et d'un membre de l'équipe Performance publique. Quatre séances de vidéoconférences ont été organisées pour recueillir les commentaires du conseiller académique et de la directrice de stage. Cinq révisions ont été apportées à la version initiale du chapitre, avant d'obtenir une version pré finale qui sera augmentée dès que les collectes de données qualitatives et quantitatives par le biais des entretiens et des questionnaires Web auront été réalisées auprès des parties prenantes du programme.

4. RÉSULTATS

Par rapport au mandat initial, les résultats obtenus lors du stage correspondent à ce qui figurait dans la proposition de stage, dans l'offre de stage, dans le formulaire de stage ainsi que dans l'offre de service conclut entre l'ENAP, la DSO et la stagiaire. En effet, le stage prévoyait la réalisation de trois livrables qui ont été déposés par la stagiaire, soit une revue documentaire, une matrice d'évaluation et un chapitre qui s'insèrera dans le rapport d'évaluation qui sera déposé auprès de l'organisation mandante ultérieurement. Chaque livrable a été validé par le conseiller académique, la directrice de stage et un membre de l'équipe Performance publique.

La recension des écrits a déjà été longuement explicitée dans ce rapport (méthode, analyse et résultats). Cependant, il importe d'ajouter encore quelques mots concernant les effets obtenus. En effet, la recension des écrits a permis à la stagiaire d'apprécier concrètement le cycle de vie d'un programme public : de ses intentions initiales à ses effets concrets, rappelant le cycle établi par Knoepfel allant de l'émergence des problèmes à l'évaluation des résultats obtenus, passant par la mise en agenda, la formulation d'alternatives, l'adoption d'un programme législatif et la mise en œuvre de plans d'action (KNOEPFEL et coll., 2015). La recension des écrits a permis de parcourir ce cycle de vie du programme, pour pouvoir justement répondre à la question clé : quels ont été les besoins et le contexte qui ont fait émerger ce programme?

4.1 MATRICE

La matrice propose d'évaluer le programme selon les cinq critères de jugement, soit la pertinence, la cohérence, la conformité, l'efficacité et les effets du programme, abordés sous huit enjeux évaluatifs : la pertinence du programme, la pertinence de la nature du programme, la cohérence interne, la cohérence externe, la conformité opérationnelle, la gouvernance, l'efficacité et les effets du programme. Pour ce faire, la stagiaire a opté pour les questions normalisées de *L'Outil d'évaluation des programmes* (SCT, 2018), puis les a associées à

chacun des enjeux évaluatifs. L'ensemble des questions retenues possède un caractère obligatoire, considérant les normes en évaluation de programme qui prévalent au sein de l'appareil gouvernemental québécois.

Les questions évaluatives sont de nature descriptives ou normatives selon l'enjeu à documenter et à évaluer. Patton (2002), cité dans Morra et Rist (2009), mentionne que les questions descriptives déterminent ce qui est, soit les aspects d'un programme, répondant aux questions « qui? », « quoi? », « où? », « quand? », « comment? », « combien? ». Il est apparu que ces questions, pourtant simples dans leur formulation, demandaient une bonne part de réflexion afin de décrire de manière précise les intrants, les activités et les extrants d'un programme.

Les questions normatives apportent une validation supplémentaire aux constats premiers, dans la mesure où elles permettent d'établir une comparaison avec les intentions de départ et les résultats ou les effets obtenus, tenant compte des objectifs et des cibles établis par les concepteurs du programme et l'organisation mandante. Les réponses à ces questions au regard du programme évalué dans le cadre de ce stage, on permit de constater notamment s'il y a des écarts par rapport à ce qui était attendu initialement par les concepteurs du programme. Ces questions descriptives et normatives sont accompagnées, dans les meilleurs cas, d'indicateurs permettant d'établir une mesure. Dans le cadre du stage et du programme à évaluer, certains indicateurs font défaut et d'autres sources de documentation doivent être utilisées pour fournir l'information nécessaire (entretien, sondage, etc.). Il demeure que les plans stratégiques et rapports annuels de gestion de l'organisation mandante énoncent plusieurs indicateurs et cibles clairs et précis, chiffrés et annuels. Ces éléments ont été repris dans la matrice pour chaque enjeu évaluatif chaque fois qu'ils étaient disponibles.

À l'exception d'une minorité de questions où l'information découlera de la revue documentaire, la majorité des questions pour lesquelles des réponses sont attendues combinent des approches méthodologiques mixtes, soit l'analyse documentaire (sites Web,

rapports, synthèses, notes, plans, etc.), les entretiens semi-dirigés (n=20) et des questionnaires Web auprès des parties prenantes (n=195) pour obtenir des données qualitatives et quantitatives afin de répondre aux questions évaluatives. Il est à noter qu'aucun échantillonnage n'est proposé, l'ensemble des parties prenantes sera consulté dans le cadre de cette évaluation.

La matrice d'évaluation déposée auprès de la directrice de stage se conforme autant que possible aux outils d'évaluation de programme en vigueur dans la fonction publique québécoise, tout en respectant les normes nationales et internationales en matière d'évaluation de programme.

Le cadre d'analyse des futures données est présenté ci-après.

TABLEAU 8 ANALYSE DES ENJEUX ÉVALUATIFS

ENJEUX	QUESTION ÉVALUATIVE	MÉTHODE D'ANALYSE
Pertinence	Les analyses réalisées sur les besoins et le contexte justifient-elles que le gouvernement intervienne ou continue à intervenir?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse descriptive des résultats de l'application du programme. ▪ Analyse comparative de la situation avant et après le programme
Nature de l'intervention	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La nature de l'intervention est-elle la plus appropriée pour atteindre les objectifs de l'intervention? ▪ Les moyens prévus ou déployés sont-ils suffisants pour atteindre les objectifs de l'intervention? ▪ De nouveaux besoins ont-ils émergés? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse sur les moyens et mécanismes pour mettre en œuvre le programme par rapport au résultat atteint. ▪ Analyse de la variété de besoins d'appui exprimés par les bénéficiaires du programme.
Cohérence	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme est-il cohérent avec la mission, les mandats et les responsabilités de l'organisation mandante? ▪ Le programme est-il cohérent avec les orientations gouvernementales? ▪ Existe-t-il des chevauchements avec d'autres programmes qui visent des besoins comparables? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de la concordance du programme avec la mission, les mandats et les responsabilités de l'organisation mandante et les orientations gouvernementales. ▪ Analyse des implications et/ou collaboration avec d'autres parties prenantes au programme. ▪ Analyse des demandes de même livrables auprès des bénéficiaires du programme par d'autres acteurs externes au programme. ▪ Analyse des contenus d'appuis apportés par d'autres parties prenantes auprès des bénéficiaires du programme.
Conformité	Le programme est-il géré adéquatement et conformément aux règles établies et conditions prévues?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse sur la conformité des activités du programme et des extraits produits au cadre légal, réglementaire et normatif en vigueur, à la planification opérationnelle. ▪ Analyse des activités ou extraits non conformes observés : description des modifications apportées ou des écarts relevés et appréciation de la pertinence des modifications apportées ou des écarts observés.

Cohérence	Les composantes du programme et ses résultats s'articulent-ils logiquement?	<ul style="list-style-type: none"> Analyse pour vérifier si la théorie de changement, le modèle logique initial du programme sont encore adaptés aux contextes actuels. Analyse si les hypothèses favorisant le programme sont encore valides.
ENJEUX	QUESTION ÉVALUATIVE	MÉTHODE D'ANALYSE
Gouvernance	<p>Les rôles et responsabilités des parties prenantes aux processus de planification, de coordination et de déploiement de l'intervention sont-ils définis adéquatement?</p> <p>L'organisation responsable de l'intervention exerce-t-elle son rôle de leader conformément aux attentes dans la planification, la coordination et le déploiement de l'intervention?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyse du caractère approprié de la structure de gouvernance retenue au regard des caractéristiques de l'intervention, de la clarté des rôles et responsabilités des parties prenantes dans les mécanismes de gouvernance, de la capacité de l'organisation responsable de l'intervention d'exercer son leadership par rapport aux autres parties prenantes. Analyse du mécanisme de coordination, collaboration, communication entre les parties prenantes.
Efficacité	<p>Les objectifs opérationnels sont-ils atteints?</p> <p>Les objectifs de l'intervention sont-ils atteints?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyse du volume de livrables produits, du respect des échéanciers et des critères de qualité. Analyse des difficultés pour atteindre les objectifs du programme.
Effets	<p>Les effets visés par l'intervention sont-ils obtenus?</p> <p>Des effets non intentionnels ont-ils été constatés?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de l'utilisation des résultats de l'évolution du programme. Analyse des effets non intentionnels observés : description des effets non intentionnels et appréciation sur la pertinence des effets non intentionnels observés. Capitalisation des bonnes pratiques ou établissement de recommandations pour éliminer les effets négatifs.

Source : SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2018), *L'Outil d'évaluation des programmes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 9 et p. 14-29.

4.2 RÉDACTION

À la suite de la revue documentaire, les résultats des analyses et les conclusions ont été rassemblés dans un texte pour constituer un premier chapitre du rapport, portant sur l'un des enjeux évaluatifs du mandat d'évaluation.

Pour ce chapitre, une soixantaine de documents ont été retenus : ouvrages et articles théoriques, sites Web, cadres de gestion gouvernementale, lois, rapports annuels de gestion, plans stratégiques, comptes-rendus de réunions de parties prenantes du programme, outils et guides. De même, plusieurs types d'analyse ont été utilisés :

- Analyse descriptive des résultats de l'application du programme.
- Analyse comparative de la situation avant et après le programme.
- Analyse sur les moyens et les mécanismes pour mettre en œuvre le programme par rapport au résultat atteint.
- Analyse de la variété de besoins exprimés par les bénéficiaires du programme.
- Analyse de la concordance du programme avec la mission, les mandats et les responsabilités de l'organisation responsable du programme et les orientations gouvernementales.
- Analyse des collaborations entre les parties prenantes du programme.
- Analyse des demandes auprès des bénéficiaires du programme.
- Analyse des contenus auprès des bénéficiaires du programme.

L'information présentée dans le chapitre du futur rapport d'évaluation repose sur l'analyse rigoureuse et la triangulation des premières données recueillies afin de dégager de premiers constats et de contribuer aux prochains outils d'évaluation (grille d'entretien semi-dirigé, questionnaires Web). La triangulation des données consistera à croiser les renseignements obtenus par les différentes sources documentaires (théoriques, pratiques, organisationnelles) afin de dégager des conclusions générales et de valider les constats. Ce premier chapitre permet d'obtenir de premières observations et de valider la suite des objectifs de l'évaluation.

La stagiaire a été encadrée avec rigueur par le conseiller académique, la directrice de stage et un membre de l'équipe de Performance publique pour se conformer aux normes et aux règles de l'évaluation de programme, de sorte que toutes les informations superflues qui auraient pu compromettre l'objectivité de l'évaluation, la crédibilité des données, l'impartialité, la transparence ou l'éthique des évaluateurs ont été corrigées dans les livrables qu'elle a réalisés.

5. DISCUSSION

Les travaux accomplis dans le cadre du mandat d'évaluation de programme à la DSO ont mis la théorie à l'épreuve de la pratique. Il s'est avéré qu'un cadre théorique et des outils scientifiques appropriés et bien conçus permettaient non seulement de mener à bien un mandat, mais également pouvaient s'adapter au contexte et aux situations vécues en cours de route. De même, les cours de la maîtrise en administration publique se sont révélés appropriés pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation d'un programme public. Les travaux réalisés durant le stage ont conduit à considérer certains éléments comme essentiels à la performance des organisations : gérer la complexité, favoriser la flexibilité et la diversité. Ces trois éléments de discussion sont développés dans les paragraphes qui suivent.

5.1 PERFORMANCE ASYMETRIQUE

Les recherches réalisées dans le cadre du stage ont révélé certains aspects de la performance et des défis auxquels font face les ministères et les organismes publics. À ce sujet, Mazouz (2017) reconnaissait d'ailleurs la complexité qui caractérise la conception empirique de la gestion axée sur les résultats afin de « [...] s'acquitter de sa mission et maîtriser les ressources qui lui sont allouées afin de produire une offre de service adaptée en qualité et quantité répondant aux besoins des citoyens et générant des effets et des impacts durables pour les populations et les territoires desservis » (MAZOUZ, 2017). Ainsi, chaque organisation publique doit disposer d'une :

- capacité à comprendre leur réalité organisationnelle;
- capacité à livrer des résultats;
- capacité à s'adapter et à se renouveler;
- capacité à apprendre par l'évaluation périodique des résultats.

Depuis l'adoption de la Loi sur l'administration publique, les ministères et les organismes de la fonction publique québécoise s'attèlent à développer ces quatre capacités. Malheureusement, les organismes publics n'atteignent pas tous les mêmes niveaux de performance au vu des ressources dont ils disposent, nécessitant ainsi des mesures d'accompagnement et appuis spécifiques suivant l'envergure des organismes.

5.2 FLEXIBILITÉ

Il faut reconnaître que réaliser un mandat externe (DSO) au sein de la fonction publique québécoise (organisation mandante) n'est pas facilement prévisible. Compte tenu de l'importance de l'appareil gouvernemental, de la structure particulière d'une organisation, du processus décisionnel, il n'est pas surprenant qu'il y ait un décalage dans le démarrage des mandats. La stagiaire a pu expérimenter cette complexité de gestion des parties prenantes dans la sphère gouvernementale. En effet, pratiquement un mois a été mobilisé pour aligner les attentes de chacune des parties prenantes pour venir au bout de la validation du cadre d'évaluation. C'était un exercice pratique parfait qui illustre toute la théorie sur la préparation de l'évaluation. Ce premier mois a été utilisé pour parfaire les connaissances pratiques de la stagiaire sur la finalisation du cadre d'évaluation et préparer la matrice d'évaluation, à travers la lecture des divers documents théoriques sur l'évaluation de programme et la participation aux rencontres avec l'organisation mandante.

D'autres activités ont été confiées à la stagiaire en attendant les validations des livrables préliminaires au mandat par l'organisation mandante. Plus particulièrement, la stagiaire a pu contribuer aux travaux de l'équipe Performance publique, permettant l'utilisation de savoirs divers et variés et leur mise en pratique dans un contexte professionnel et de services aux organisations. Ainsi, les capsules rédigées pour le bulletin de veille électronique *Observgo* portant sur des sujets d'actualité des administrations, par exemple le décret américain pour promouvoir la diversité, l'égalité de traitement, l'inclusion et l'accessibilité dans la fonction publique fédérale, le plan montréalais pour la diversité, l'équité et l'inclusion en emploi, des

stratégies nordiques concernant le climat et l'énergie, de même que la gouvernance numérique.

Il apparaît qu'en tant que professionnel d'une organisation publique ou parapublique, la flexibilité tant au niveau des qualités, des compétences que des tâches présente un atout contribuant à la performance d'une organisation.

5.3 DIVERSITÉ

Au vu de la variété des contextes administratifs, des données disponibles, des processus mis en œuvre qui diffèrent d'une organisation à une autre, et même des échéances et budgets impartis à la réalisation des évaluations de programme, il apparaît qu'il est essentiel de combiner les méthodes d'analyse et de collecte de données afin d'obtenir les informations souhaitées. Effectivement, une seule méthode ne permet pas de répondre à chacun des enjeux évaluatifs que peut comporter un mandat d'évaluation, notamment au regard de son cycle de vie, mais aussi des conditions dans lesquelles se déroule le mandat : disponibilité des participants aux entretiens, taux de réponse aux questionnaires Web, accessibilité des données de gestion, etc.

La combinaison des méthodes d'analyse et de collecte de données permet de surcroît l'obtention de données à la fois qualitatives et quantitatives, appuyant dès lors les constats et les résultats de l'évaluation, et favorisant l'utilisation de l'évaluation par l'organisation mandante, et ce, quel que soit le type d'utilisation souhaité :

- **instrumentale** : visant à améliorer des programmes et des politiques;
- **conceptuelle** : visant à mieux comprendre les effets des politiques;
- **symbolique** : justifiant des décisions politiques déjà prises;
- **stratégique** : favorisant les changements organisationnels et budgétaires;
- **processuelle** : favorisant l'engagement des parties prenantes (Bourgeois, 2017).

Enfin, la rédaction d'un premier chapitre, et les aller-retours pour y parvenir ont confirmé qu'un constat est mieux appuyé par des analyses variées aboutissant aux mêmes résultats et fournissant à l'organisation mandante des preuves et des informations objectives de sources différentes.

CONCLUSION

Le présent stage a pris place dans une organisation parapublique offrant des services d'évaluation de programme à l'ensemble des ministères et des organismes de la fonction publique québécoise selon les normes et les règles définies par le SCT en matière d'évaluation de programme. Le mandat du stage comportait des activités d'évaluation relative à l'examen d'un programme gouvernemental. Le stage a débuté en même temps que le mandat délégué à la DSO. Les livrables fournis par la stagiaire durant son stage s'inscrivent dans les premières étapes de réalisation d'un mandat d'évaluation, soit la conception d'un cadre d'évaluation, la recension des écrits sur le programme, l'élaboration d'une matrice d'évaluation. En outre, la stagiaire a produit un chapitre du futur rapport d'évaluation, mettant en forme la recension des écrits afin d'évaluer la pertinence du programme et répondre aux questions et sous-questions posées par cet enjeu évaluatif.

Ce stage de quinze semaines, réalisé au sein d'une équipe de la DSO, a permis à la stagiaire de s'imprégner de l'ambiance d'une organisation parapublique, de la collégialité de professionnels provenant de champs d'expertise différents et complémentaires ainsi que de faire face aux exigences d'une organisation publique en matière de contrat et de services attendus. Ce stage a également familiarisé la stagiaire avec une panoplie d'outils et de méthodes de travail, par exemple, grilles de lecture, fichiers de gestion sécurisée, grilles d'analyses, publications publiques, rédaction professionnelle, analyse scientifique.

Enfin, la proposition de stage, l'offre de stage, ainsi que l'offre de service conclus entre l'ENAP, la DSO et la stagiaire ont été respectées et les résultats ont été probants. Entre-temps, la stagiaire a accepté un poste d'analyste de recherche au sein de l'équipe Performance publique de la DSO; elle poursuivra donc les travaux d'évaluation sur le programme cité dans ce rapport durant la prochaine année jusqu'à la rédaction des recommandations.

BIBLIOGRAPHIE

- BOURGEOIS, Isabelle (2017), « Évaluation : modèles et outils pour une utilisation plus stratégique », site web de l'École nationale d'administration publique de Québec, [en ligne], <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2017/02/031402253.pdf>, consulté le 5 août 2021.
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2019), *Plan stratégique 2019-2024*, Québec, École nationale d'administration publique, 4 p.
- FORTIN, Marie-Fabienne et Johanne GAGNON (2015), *Fondements et étapes du processus de recherche : méthodes quantitatives et qualitatives*, 3^e éd., Montréal, Québec, Chenelière Éducation, 536 p.
- INDEPENDENT EVALUATION GROUP (2015), *Managing Evaluation: A How-To Guide for managers and commissioners of evaluations*, Washington, The World Bank, 54 p.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne LARRUE, Frédéric VARONE, Jean-François SAVARD (2015), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec 425 p.
- KÜBLER, Daniel et Jacques DE MAILLARD (2015), *Analyser les politiques publiques*, 2^e édition, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 260 p.
- MAZOUZ, Bachir (2017), *Gestion par résultats, concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 314 p.
- MORRA IMAS Linda G. et Ray RIST (2009), *Road to Results: Designing and conducting effective development Evaluations*, Washington, World Bank Publications, 592 p.
- PATTON, Michael (2011), *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 488 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2018), *Outil d'évaluation des programmes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 61 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2017a), *Cadre d'évaluation – Instructions destinées aux ministères et organismes*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 17 p.

- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2002), *L'évaluation de programme : Document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes, Modernisation de la gestion publique*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 24 p.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (2011), « Result-based management RBM handbook, Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level », site Web du *United Nations Development Group* [en ligne], <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>, consulté le 6 août 2021.
- UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (2016), *Normes et règles d'évaluation*, New York, United Nations Evaluation Group, 32 p.

ANNEXES

- Entente de stage tripartite entre la directrice de stage, le conseiller académique et l'étudiante.
- Offre de stage signé par la directrice de stage, le conseiller académique et l'étudiante.
- Dépôt numérique du rapport de stage

QUÉBEC

+

MONTRÉAL

+

OUTAOUAIS

+

SAGUENAY

+

TROIS-RIVIÈRES

