

Mémoire présenté à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique
pour l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.)
concentration Analyse et développement des organisations (1588)

Mémoire intitulé

**Approches et méthodes d'évaluation de la pertinence des programmes
fédéraux au Canada**

Présenté par

Serge Lucky Ngayihi Abbe

Avril 2018

Le mémoire intitulé
**Approches et méthodes d'évaluation de la pertinence des programmes
fédéraux au Canada**

Présenté par
Serge Lucky Ngayihi Abbe

Est évalué par les membres du jury

Michèle Charbonneau, Professeure et présidente
Isabelle Bourgeois, Professeure et directrice de mémoire
Daniel J. Caron, Professeur et examinateur

À notre enfant Manny Raphaël

À notre épouse Viviane Corine

Remerciements

Nous remercions infiniment la Professeure Isabelle Bourgeois, notre Directrice de Mémoire pour sa grande disponibilité et son inestimable capacité à nous motiver. Nous sommes parvenu au bout de ce parcours grâce à elle.

Nous remercions le Professeur Daniel J. Caron et la Professeure Michèle Charbonneau qui ont accepté de faire partie de notre jury. Leurs conseils et leur appui multiforme ont largement contribué à l'aboutissement de cette recherche.

Le personnel de l'École Nationale d'Administration Publique (ENAP) de Gatineau nous a accompagné tout au long de ce processus. Nous lui adressons nos remerciements pour sa sollicitude et son dévouement.

Enfin, nous exprimons notre profonde gratitude à l'endroit de notre grande famille (parents, beaux-parents, frères, sœur, beaux-frères, belles-sœurs et leurs familles). Que la joie qui nous habite en ce moment soit également la leur.

Résumé

Remplacée depuis le 1^{er} juillet 2016 par la Politique sur les résultats, la Politique sur l'évaluation de 2009 a été évaluée en 2013-2014. Cette évaluation a mis en lumière les difficultés associées à l'examen de la pertinence des programmes (SCT, 2015). Entre autres, l'évaluation de la Politique précisait que les ministères et agences qui y étaient assujettis peinaient à compléter l'examen des dépenses directes relatives aux programmes sur un cycle quinquennal, en raison de la charge de travail et des ressources exigées. L'évaluation de la Politique remettait alors en question la nécessité d'apprécier systématiquement la pertinence des programmes dans toutes les évaluations fédérales. L'une des solutions envisagées était l'assouplissement des exigences relatives à l'évaluation de la pertinence, puisque les constats issus des trois aspects qui la composent (le besoin continu, la concordance avec les priorités ministérielles, l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral) changent très peu d'un cycle d'évaluation à l'autre. Notre objectif est de décrire de façon empirique comment était évaluée la pertinence des programmes fédéraux sous la politique de 2009 afin de mieux comprendre les implications d'un assouplissement des exigences de son évaluation systématique.

Pour arriver à nos fins, nous avons adopté une démarche exploratoire qui vise à décrire comment les questions de pertinence sont abordées dans les évaluations fédérales. Nous pensons qu'une démarche exploratoire est de mise, puisque la question de la pertinence est peu traitée dans les écrits scientifiques portant sur l'évaluation. L'étude est qualitative : principalement une analyse de contenu de 75 rapports d'évaluation des ministères et agences du gouvernement fédéral suivie de 2 entretiens semi-dirigés. La collecte de données s'articule sur les six premières années de la Politique d'évaluation de 2009 (2009 – 2014).

Notre cadre conceptuel s'inscrit dans la perspective de Scriven (1991) qui décrit l'évaluation comme la détermination systématique de la qualité et la valeur d'une chose. Ce cadre nous a permis d'identifier deux outils d'évaluation de la pertinence : l'évaluation des besoins de Massé (2009) qui a servi de base à l'analyse du besoin continu ; la programmation des programmes publics de Knoepfel, Larrue, Varone et Savard (2015)

sous le prisme de laquelle ont été examinées la concordance des objectifs des programmes avec les priorités ministérielles et l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. Nous avons abouti à l'élaboration d'un modèle d'évaluation de la pertinence qui nous a permis de structurer notre démarche. Nous nous sommes servi de ce modèle pour vérifier si ses différents éléments figurent dans les outils conçus et mis en œuvre lors des évaluations.

Nous avons constaté que la démarche de l'évaluation de la pertinence est classique à tout type d'évaluation. On y trouve une phase conceptuelle qui vise à définir une stratégie évaluative qui sera ensuite mise en œuvre dans la phase empirique. Cette dernière consiste à collecter les informations indispensables pour porter un jugement sur la valeur des programmes. Nous avons également identifié les déterminants qui encadrent l'évaluation de la pertinence : le discours du trône et le budget. En dehors de ces deux outils de pilotage des programmes, il existe dans chaque ministère des actes ou des textes connexes qui régissent la conduite des programmes sans que ceux-ci soient nécessairement inscrits comme des priorités gouvernementales. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il arrive que des recommandations soient formulées au sujet de certains programmes. Toutefois, ces recommandations ne remettent pas en cause le besoin continu. Nous avons montré que la raison principale se situe dans la nature politique de cette dimension qui de ce fait est du ressort du pouvoir politique. L'évaluation relève du pouvoir administratif qui sur ce plan dispose d'un mandat limité. Par contre, nous avons constaté que la concordance et l'harmonisation sont beaucoup plus questionnées. Les recommandations portent alors sur quelques points liés à l'alignement des programmes avec les priorités du gouvernement sans que la raison d'être des programmes ne soit contestée. Au terme de notre étude, nous nous sommes demandé s'il est réellement opportun d'évaluer la pertinence des programmes fédéraux compte tenu du jugement systématiquement favorable qui en résulte.

Cette étude pourrait constituer une base pour d'autres études portant sur la pertinence des programmes. Il serait intéressant de questionner de nouveau l'évaluation de la pertinence cinq années après l'entrée en vigueur de la politique sur les résultats (2016). Il est question de savoir s'il est véritablement judicieux d'instaurer une flexibilité dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, nous pensons qu'une recherche pourrait être menée afin de questionner

l'évaluation de la pertinence du point de vue des personnes qui en ont fait l'expérience (Fortin, 2010).

Mots clés : pertinence, besoin, concordance, harmonisation, évaluation des programmes, ministères, gouvernement fédéral du Canada.

Abstract

Replaced since July 1, 2016 by the Policy on Results, the Policy on Evaluation (2009) was evaluated in 2013-2014. This evaluation highlighted the difficulties associated to the assessment of program relevance and performance. Among other findings, the evaluation specified that departments and agencies were struggling to fully complete direct spending reviews on a five-year cycle, due to the workload and the resources required. The evaluation of the Policy was questioning the need to assess systematically the relevance of programs in all federal evaluations. One of the solutions proposed was an increased flexibility on the requirements related to elements of the assessment of program relevance (continued need, alignment of program objectives with departmental priorities, alignment with federal roles and responsibilities) since findings on these aspects change only slightly from one cycle to another. Our objective is to describe in an empirical manner how relevance was measured in federal evaluations under the 2009 Policy on evaluation in order to better understand the implications of increasing flexibility on the requirements of its systematic assessment.

Our approach was exploratory because program relevance has not been addressed significantly in previous research. The proposed study used a qualitative analysis of 75 federal evaluation reports. We also conducted key informant interviews with 2 stakeholders involved in the development and implementation of the federal evaluation function. The data collection covers the first six years of the 2009 Policy on evaluation (2009 - 2014).

Our conceptual framework is situated within the work of Scriven (1991) who describes evaluation as the systematic determination of the quality or value of something. This framework allowed us to identify two tools for assessing relevance: the needs assessment of Massé (2009) served to analyze the continued need; the alignment with departmental priorities and the alignment with federal roles and responsibilities were examined from the point of view of programming of public programs of Knoepfel, Larrue, Varone and Savard (2015). We designed a relevance assessment model that allowed us to structure our approach. We used this model to check whether its different elements are included in the tools designed and implemented during evaluations.

We found that the relevance assessment approach is standard for any type of evaluation. It contains a conceptual phase that aims to define an evaluative strategy that will then be

implemented in the empirical phase, which consists of gathering the information needed to make a judgment on the value of programs. We also identified the determinants that guide the assessment of relevance: the speech from the Throne and the Budget. Apart from these two program management tools, there are in each ministry acts or related texts that rule the programs without these being necessarily listed as government priorities. On the other hand, we have noted that recommendations are sometimes made about certain programs. However, these recommendations did not question the continued need for the programs. We show that the main reason lies in the political nature of this dimension, which, therefore, belongs to the political power domain. Evaluation is a matter within the power of administration that has a limited mandate in this area. On the other hand, we found that concordance and harmonization are much more questioned. The recommendations then focused on a few points related to aligning programs with government priorities without the rationale for programs being challenged. At the end of our study, we wondered whether it was really appropriate to assess the relevance of federal programs given the consistently favorable judgment that resulted.

This study could form a basis for further studies on the relevance of programs. It would be interesting to re-assess the evaluation of relevance five years after the implementation of the Policy on results (2016) in order to find out whether it was really judicious to introduce flexibility in its implementation. In addition, we believe that a study could be conducted to address the assessment of relevance from the point of view of those who have experienced it (Fortin, 2010).

Keywords: relevance, need, alignment, harmonization, program evaluation, departments, federal government of Canada.

Table des matières

Liste des tableaux et figure	xii
Liste des abréviations, sigles et acronymes	xiii
L'introduction et le contexte.....	1
Chapitre 1 – Présentation du sujet.....	4
1.1. La problématique	4
1.2. La recension des écrits	7
1.2.1. Quelques éléments saillants de la pertinence	7
1.2.2. La portée de la fonction d'évaluation et de l'examen de la pertinence au Canada	9
1.2.3. Les dimensions politique et institutionnelle des programmes au Canada.....	11
Chapitre 2 – Cadre théorique et méthodologie.....	14
2.1. Le cadre conceptuel.....	14
2.1.1. Les outils d'évaluation de la pertinence	14
2.1.2. L'élaboration d'un modèle d'évaluation de la pertinence	16
2.2. La méthodologie de la recherche.....	17
2.2.1. L'analyse de contenu.....	18
2.2.2. Les entretiens semi-dirigés.....	23
2.2.3. La grille d'analyse	24
Chapitre 3- Résultats.....	26
3.1. Les approches et méthodes d'évaluation de la pertinence	26
3.1.1. L'identification des populations cibles	26
3.1.2. Les enjeux.....	27
3.1.3. Les questions d'évaluation	29
3.1.4. Les indicateurs	32
3.1.5. La méthodologie de l'évaluation	35
3.2. Les déterminants politiques et institutionnels de l'évaluation de la pertinence	39
3.2.1. Les principaux déterminants de l'évaluation de la pertinence : le discours du trône et le budget	40
3.2.2. Les autres déterminants politiques et institutionnels.....	41
3.2.3. L'intégration des déterminants dans l'évaluation des trois aspects de la pertinence.....	42
3.3. La portée de l'évaluation de la pertinence	45

3.3.1.	Les constatations	46
3.3.2.	Les recommandations	49
3.3.3.	La mise en œuvre des recommandations dans les ministères et les agences ..	52
Chapitre 4 – Discussion		56
4.1.	L’analyse conceptuelle	56
4.1.1.	L’évaluation du besoin continu	57
4.1.2.	La concordance des objectifs du programme avec les priorités ministérielles et leur harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement	59
4.2.	Le cheminement des évaluations et l’analyse des résultats	63
4.2.1.	La mise en œuvre d’une stratégie d’évaluation	63
4.2.2.	L’analyse des résultats des évaluations	64
4.3.	Les implications de la nouvelle Politique sur les résultats (2016)	67
4.4.	Les limites de notre étude	69
Conclusion		70
Bibliographie		73
Annexes		i

Liste des tableaux et figure

Tableaux

Tableau 1 : Questions d'évaluation, 2001 et 2009.....	11
Tableau 2 : Répartition des portefeuilles ministériels suivant leur mandat.....	20
Tableau 3 : Distribution des rapports d'évaluation par année et par mandat.....	21
Tableau 4 : Grille d'analyse.....	25
Tableau 5 : Exemples de questions d'évaluation, besoin continu.....	30
Tableau 6 : Questions d'évaluation, concordance.....	30
Tableau 7 : Questions d'évaluation, harmonisation.....	31
Tableau 8 : Indicateurs, besoin continu.....	33
Tableau 9 : Indicateurs, concordance.....	34
Tableau 10 : Indicateurs, harmonisation.....	35
Tableau 11 : Sources de données dans les rapports d'évaluation.....	36
Tableau 12 : Méthodes de recherche employées dans les rapports pour établir la pertinence des programmes évalués et leurs limites.....	38
Tableau 13 : Recommandation, besoin continu.....	53
Tableau 14 : Recommandations, concordance et harmonisation.....	54
Tableau 15 : Textes de lois qui encadrent l'élaboration et la mise en œuvre des programmes.....	61
Tableau 16 : Évolution de l'évaluation de la pertinence, 1992 - 2009.....	67

Figure

Figure 1 : Modèle d'évaluation de la pertinence des programmes au gouvernement fédéral du Canada.....	17
---	----

Liste des abréviations, sigles et acronymes

AAP : Architecture des activités de programme ;

AINC : Affaires indiennes et du Nord Canada ;

AMT : Avis relatifs au marché du travail ;

APA : Arrangement politico-administratif ;

ASC : Agence spatiale canadienne ;

ASFC : Agence des services frontaliers du Canada ;

ASPC : Agence de la santé publique du Canada ;

CER-ENAP : Comité d'éthique – École Nationale d'Administration Publique ;

CSÉ : Conseil Scientifique de l'Évaluation français ;

DEEAP : Division des études économiques et de l'analyse des politiques ;

DEP : Dialogue sur l'énergie propre ;

DSL : Direction des services législatifs ;

ENAP : École Nationale d'Administration Publique ;

ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine ;

EST : Encéphalopathies spongiformes transmissibles ;

ETP : Équivalents temps plein ;

GC : Gouvernement du Canada ;

IPCIA : Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique ;

IPS : Initiative sur les partenariats stratégiques ;

IIS : Initiative d'information sur la santé ;

IVHO : Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental ;

LNM : Laboratoire national de microbiologie ;

MAECI : Ministère des affaires étrangères et du commerce international Canada ;

MCJ : Maladie de Creutzfeldt – Jacob ;

MDC : Maladie débilante chronique ;

MDN : Ministère de la défense nationale ;

MPO : Ministère des pêches et des océans ;

NEO : Opérations d'évacuation de non-combattants ;

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques ;

OH : opérations humanitaires ;

OPE : Ordinateurs pour les écoles ;

OSS : Opérations de secours aux sinistrés ;

OT : Observation de la terre ;

PAD : Programme d'aquaculture durable ;

PAE : Plan d'action économique ;

PFPI : Programme de formation pour les premiers intervenants ;

PMP : Programme des maladies à Prions ;

PIAAM : Programme d'innovation en aquaculture et d'accès au marché ;

PPA : Programme politico-administratif ;

PPC : Programme de prévention du crime ;

PRRA : Programme de recherche sur la réglementation de l'aquaculture ;

PSLT – II : Plan spatial à long terme - II

PTET : Perceptions des partenaires du programme des travailleurs étrangers ;

RCE – E : Réseaux de centres d'excellence dirigés par l'entreprise ;

RDC : Rapports sur la durabilité et la certification ;

R et D : Recherche et développement ;

RNcan : Ressources naturelles Canada

SCT : Secrétariat du Conseil du Trésor ;

S et T : Sciences et technologie ;

SISR : Soutien d'initiatives stratégiques et de recherche ;

SMLT : Santé mentale et lutte contre les toxicomanies ;

TET : Travailleurs étrangers temporaires.

L'introduction et le contexte

Depuis quelques décennies, la récurrence des périodes de récession a modifié les orientations managériales des gouvernements de l'OCDE (Cliche, 2011). Confrontés à la nécessité de maîtriser leurs finances publiques, ces derniers ont été forcés de concevoir des mesures destinées à corriger les dysfonctionnements constatés (Van de Walle et Jilke 2013). En effet, les crises et leurs conséquences multiformes conduisent généralement à repenser les politiques publiques (Cliche, 2011 ; Kaasch, 2014). À l'heure où la compression des ressources financières est à l'ordre du jour (Kaasch, 2014), les administrations publiques font face à une forte croissance des besoins en tout genre (santé, sécurité du revenu, éducation, loisirs, transports, etc.). Cette croissance s'accompagne d'une exigence de qualité des services plus présente que jamais (Pollitt, 2010 cité par Van de Walle et Jilke, 2014 ; Perret, 2014). Au Canada, le gouvernement fédéral a dû envisager, à plusieurs reprises, un remaniement et un renouvellement des programmes fédéraux en réponse à ces nombreux défis (Mazouz et Leclerc, 2011). Connues notamment sous les noms d'examens stratégiques des programmes (1994, 2007) ou de plan de réduction du déficit (2011), ces actions ont été accompagnées de profondes réformes administratives (Mazouz et Leclerc, 2011). Dans cette dynamique, l'évaluation des programmes a été désignée comme l'un des instruments majeurs de suivi et l'une des sources principales de données dans le cadre des initiatives entreprises (Perret, 2014). Elle est perçue avant tout comme un outil d'aide à la décision en vue de soutenir la gestion des dépenses et proposer des pistes d'amélioration des politiques et programmes¹ (SCT, Introduction de la Politique sur l'évaluation de 2009, 2015).

L'évaluation des programmes était encadrée par une politique sur l'évaluation dont la dernière version est entrée en vigueur en 2009. La politique sur les résultats qui abroge cette politique a été adoptée le 1^{er} juillet 2016, mais notre recherche porte sur la période

¹ Au Canada (comme dans plusieurs pays), les textes officiels et les travaux académiques se réfèrent à « l'évaluation des programmes », alors qu'en France, l'usage a consacré l'expression « évaluations des politiques publiques », (Perret, 2014, p. 4). Par ailleurs, Miljan (2012) fait la différence entre les politiques et les programmes publics. Les politiques publiques sont les grands énoncés des objectifs qui pourraient revêtir deux formes : les objectifs généraux et les objectifs opérationnels. Par contre, les programmes sont les mesures prises pour atteindre ces objectifs, pour implanter ces politiques. Dans notre étude, nous retenons l'usage « évaluation des programmes » qui est, sauf précision contraire, l'examen d'une action publique (politique, programme, projet, etc.) mené dans un cadre institutionnel (Perret, 2014).

2009-2014. La politique sur l'évaluation de 2009 exigeait l'inclusion de cinq questions d'évaluation obligatoires et fondamentales dans toutes les évaluations des programmes fédéraux. L'objectif était de créer une base de données d'évaluation fiables sur la pertinence et le rendement² des programmes. Les questions fondamentales traitant de pertinence et qui devaient être posées dans le cadre de toutes les évaluations de programmes fédéraux s'intéressaient à trois aspects spécifiques : 1) vérifier si le programme répond à un besoin continu et démontrable qui satisfait les attentes des Canadiens, 2) démontrer la concordance entre les priorités du ministère en question et les objectifs du programme évalué, et 3) s'assurer de l'harmonisation du programme avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien³ (SCT, Annexe A : Questions fondamentales à prendre en compte dans l'évaluation, Directive sur la fonction d'évaluation 2009). La Politique sur l'évaluation (SCT, 2009) a fait l'objet d'une évaluation en 2013-2014. Cette dernière a mis en lumière les difficultés associées à l'examen de la pertinence des programmes (SCT : 3.2 Application des trois principales exigences de la politique, Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009, 2015). Entre autres, l'évaluation de la Politique a précisé que les ministères et agences qui y étaient assujettis peinaient à compléter l'examen des dépenses directes relatives aux programmes sur un cycle quinquennal, en raison de la charge de travail et des ressources exigées. L'évaluation de la Politique a alors remis en question la nécessité d'apprécier systématiquement la pertinence des programmes dans toutes les évaluations fédérales. L'une des solutions envisagées était l'assouplissement des exigences relatives à l'évaluation de la pertinence, puisque les constats issus de ses trois aspects spécifiques changent très peu d'un cycle d'évaluation à l'autre. Nous pensons qu'il importe d'examiner de façon empirique comment la pertinence des programmes fédéraux était évaluée sous la politique de 2009. Cela pourrait permettre de mieux comprendre les implications d'un assouplissement des exigences de son évaluation systématique.

Cette étude est subdivisée en quatre chapitres suivis d'une conclusion. Le chapitre 1 énonce la problématique qui débouche sur les questions de recherche. Il propose également une recension des écrits sur le sujet. Le chapitre 2 présente non seulement le cadre conceptuel

² Le rendement englobe les notions d'efficacité, d'efficience et d'économie.

³ Les questions fondamentales traitant du rendement s'intéressaient aux deux aspects suivants : 1) l'atteinte des résultats prévus : l'efficacité, 2) la démonstration de l'efficience et l'économie.

qui sous-tend l'étude mais aussi la méthodologie utilisée. Le chapitre 3 présente les résultats issus de la collecte des données. Enfin, le chapitre 4 discute du contenu des résultats qui sont les réponses aux questions de recherche. La conclusion consiste ensuite à montrer l'apport de cette étude pour ensuite proposer des pistes qui permettront de l'approfondir dans l'avenir.

Chapitre 1 – Présentation du sujet

Dans ce chapitre, il est question d'énoncer la problématique. Par la suite, les écrits qui se sont intéressés à la notion de pertinence sont présentés.

1.1. La problématique

La volonté d'être attentif et de répondre véritablement à la demande sociale est au cœur des initiatives conçues et implantées par l'administration fédérale du Canada. Cette volonté est énoncée dans le discours du trône qui présente les orientations budgétaires du gouvernement (Gouvernement du Canada, Q1 : qu'est-ce que le discours du trône? 2017). Toutefois, la complexité et le morcellement de l'administration, ainsi que le caractère souvent transversal de la demande sociale rend difficile la définition de programmes adaptés et intégrés dans un ensemble cohérent (Perret, 2014). Par ailleurs, la segmentation de ces organisations génère une multiplication d'objectifs parfois en conflit qui peut affecter l'efficacité de l'action publique (Perret, 2014). La recherche de solutions adaptées et le souci de cohérence des programmes sont donc des enjeux majeurs pour garantir l'optimisation et l'utilisation judicieuse des ressources publiques (SCT : Examens stratégiques, 2011). Dans la même veine, Jenkins (1978, cité par Lemieux, 2009) souligne que les programmes publics sont le résultat des décisions inter reliées (sélection des buts et des moyens pour les atteindre) prises par un acteur politique ou un groupe d'acteurs politiques. Leur élaboration obéit à une logique de résolution globale des problèmes identifiés à un moment donné. Ils s'intègrent en outre dans un environnement particulier qui entraîne conséquemment des réponses spécifiques (Lemieux, 2009). Or, cet environnement évolue dans le temps et se modifie de façon plus ou moins significative, selon les intérêts des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui se succèdent au fil des années (Lemieux, 2009). Il est donc possible (et nécessaire) de remettre en cause un programme conçu selon des postulats jugés pertinents au moment de sa conception. En d'autres mots, il importe de questionner sa raison d'être de temps à autre. L'évaluation de la pertinence consiste donc à analyser l'adéquation entre les objectifs explicites du programme et les problèmes socio-économiques que ce dernier est censé prendre en charge. Il s'agit également d'examiner sa conformité avec les objectifs et les priorités du gouvernement en place (SCT, 2009). En fonction des résultats obtenus, on vérifie si le

contexte socio-économique a évolué suivant les prévisions énoncées à l'origine et si cette évolution ne commande pas une relecture des objectifs (Monnier, 1999).

Depuis la formalisation de l'évaluation par le gouvernement fédéral en 1977 (Poth, Lamarche, Yapp, Sulla et Chisamore 2014), les questions fondamentales, ou les enjeux critiques qui doivent être abordés dans toutes les évaluations fédérales, ont toujours revêtu une importance majeure dans la conduite des évaluations crédibles au sein de ses différentes administrations. Les résultats de l'évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009 remettaient cependant en question l'usage systématique de questions fondamentales portant sur la pertinence. En effet, « la plupart des groupes d'intervenants [ayant reconnu l'importance des questions fondamentales, priorisaient plus la démonstration de l'efficacité et de l'économie], qui examinent la façon dont un programme utilise les ressources pour obtenir des résultats ». La pertinence, qui, semble-t-il, fournit des informations utiles pour les gestionnaires de programme et les cadres supérieurs paraissait revêtir moins d'importance (SCT : 3.2.3 Questions fondamentales - question 1, 2015).

L'étude proposée vise donc à examiner les trois aspects de la pertinence qui revêtent chacune des objectifs spécifiques mais complémentaires. Le besoin continu est différent d'un point de vue théorique des deux autres questions fondamentales. Il porte sur l'environnement externe du programme et sa raison d'être (il remonte à la création du programme et la situation problématique qui y a mené). La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme évalué et l'harmonisation du programme avec les rôles et responsabilités du gouvernement sont des questions plutôt administratives et ne remettent pas nécessairement en cause l'existence du programme. Elles cherchent à s'assurer du respect des orientations politiques du gouvernement. Par un encadrement juridico-institutionnel approprié, il s'agit de cerner l'acteur le plus approprié pour gérer l'intervention. Cela pourrait être une organisation gouvernementale, mais aussi d'autres organismes ou acteurs sociaux.

Il existe peu (voire pas) d'études qui ont réellement exploré la valeur associée à l'évaluation de la pertinence de façon empirique. Par ailleurs, les approches et les méthodes employées par les évaluateurs fédéraux pour mesurer la pertinence varient d'un ministère à l'autre.

Compte tenu de ces lacunes, nous pensons qu'une étude portant sur les approches et méthodes utilisées par les évaluateurs fédéraux pour examiner la pertinence des programmes contribuerait aux discussions qui prennent place actuellement sur la mise en œuvre efficace de la nouvelle Politique sur les résultats (2016). Nous pensons qu'il convient de vérifier comment l'on mesurait cet aspect dans les évaluations réalisées sous la politique de 2009 et si ces approches et méthodes ont réellement permis aux ministères de démontrer la pertinence de leurs programmes. En d'autres mots, il s'agit de déterminer, à l'instar des recommandations de l'évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009, s'il n'est réellement pas nécessaire d'aborder la question de la pertinence dans les évaluations fédérales, ou si celle-ci peut plutôt être abordée différemment dans l'avenir, de façon à répondre aux besoins informationnels des décideurs tout en présentant des données neutres et fiables sur cette question. En effet, les administrateurs généraux des ministères et agences qui étaient assujettis à la Politique sur l'évaluation (2009) avaient la responsabilité d'instaurer une fonction d'évaluation neutre et de veiller à la conformité de leur organisation avec les éléments de la Politique sur l'évaluation. Un chef d'évaluation était nommé à un niveau approprié (habituellement Directeur ou Directeur général) et les administrateurs généraux veillaient à ce qu'un comité de hauts fonctionnaires ministériels (désigné Comité d'évaluation ministériel) ait la responsabilité de les conseiller à l'égard de toutes les activités d'évaluation de l'organisation (Politique sur l'évaluation, exigences de la Politique, 2009). Nous souhaitons, dans un premier temps, décrire les approches et les méthodes dont se servent les évaluateurs fédéraux pour questionner la pertinence. Dans un deuxième temps, nous voulons examiner les dimensions politiques et institutionnelles qui sont reflétées dans l'évaluation de la pertinence. Enfin, nous cherchons à vérifier la portée des recommandations issues de l'examen de la pertinence dans les évaluations fédérales afin de déterminer dans quelle mesure elles servent à l'amélioration des programmes ou à l'affectation des ressources. Les questions spécifiques de recherche auxquelles nous devons répondre sont les suivantes :

1. Quelles approches et méthodes d'évaluation ont servi, sous la politique de 2009, à l'examen de la pertinence dans les évaluations des programmes fédéraux ?

2. De quelle manière les évaluations fédérales tiennent-elles compte des déterminants politiques et institutionnels dans leur examen de la pertinence des programmes ?

3. Dans quelle mesure les recommandations issues des rapports d'évaluation des programmes fédéraux portent-elles sur la pertinence des programmes ? Dans quelle mesure ces recommandations sont-elles mises en œuvre par les ministères et agences ?

1.2. La recension des écrits

Certes, la pertinence des programmes est encore très peu étudiée par les chercheurs. Mais des écrits scientifiques analysant de façon générale les politiques publiques ou le fonctionnement des institutions permettent d'en comprendre les différents contours. Par ailleurs, il existe des textes (du gouvernement du Canada, du SCT ou de certains auteurs) qui nous renseignent sur la portée de cette notion au Canada.

1.2.1. Quelques éléments saillants de la pertinence

Ces éléments permettent d'abord de comprendre ce sur quoi porte la pertinence. Ensuite, ils permettent une présentation des dimensions politique et institutionnelle qui encadrent cette notion. Enfin, la portée de la fonction d'évaluation et l'examen de la pertinence au Canada peuvent être abordés.

1.2.1.1. L'objet de la pertinence

On peut envisager la pertinence sous deux angles : avant et après l'implantation d'un(e) politique/programme. *À priori*, le Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSÉ) français (1994) énonce que les politiques/programmes se justifient très généralement par l'identification des « problèmes de société » auxquels les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face⁴. Ils sont élaborés et mis en œuvre en vue de résoudre des problèmes sociaux jugés politiquement comme relevant de la sphère publique (Knoepfel, Larrue, Varone et Savard (2015). Ainsi, un(e) politique/programme sera dite pertinent(e) si les objectifs explicités et la « théorie d'action » sont adaptés à la nature du (des) problème(s) et du (des)

⁴ «[Le] processus de mise [à l'] agenda des problèmes [est] la façon dont certaines questions en viennent à requérir une intervention des autorités publiques. [...] Son point de départ est l'agenda gouvernemental qui énonce les sujets qui sont source de décisions et de débats divers au sein du système politique à un moment donné » (Kübler et Maillard, 2009, pp. 19-20).

besoin(s)⁵ qu'elle/il est censé(e) résoudre ou prendre en charge (CSÉ, 1994 ; Massé, 2009 ; Perret, 2014). Par contre, lorsqu'il s'agit d'évaluer *a posteriori* les effets des politiques/programmes sur les populations ciblées, la question de la pertinence permet de vérifier si les objectifs d'un(e) politique/programme public sont (ou ont été) formulés adéquatement en fonction du problème/besoin à résoudre ou à mettre en évidence (Knoepfel et coll., 2015). Par ailleurs, elle permet de démontrer que le problème/besoin identifié *a priori* est toujours actuel et justifie la continuité de la politique ou du programme (SCT, Question 1 : besoin continu du programme, Directive sur la fonction d'évaluation, 2009).

1.2.1.2. Les dimensions politique et institutionnelle

Selon Knoepfel et coll., (2015, p. 293), la pertinence revêt une dimension « plus politique » que l'efficacité et l'efficacités. Cette question est d'ailleurs la plus délicate et la plus « politique » que l'évaluation ait à examiner (CSÉ, 1994, p. 7). Par exemple, l'évaluation de la pertinence peut faire ressortir les conflits (ou les calculs politiques) qui ont conduit à une formulation lacunaire d'un(e) politique/programme (Knoepfel et coll., 2015). Il est donc parfaitement légitime de l'exclure du champ de l'évaluation, si tel est le choix du commanditaire (CSÉ, 1994). Knoepfel et coll., (2015) notent que les responsables politico-administratifs l'excluent souvent du champ d'évaluation qu'un expert externe doit étudier dans le cadre de son mandat. Ce point ne s'appliquait pas dans le système fédéral canadien où l'évaluation de la pertinence était une obligation (SCT, 2015). House (2004) attribue également un caractère politique à l'évaluation (de la pertinence en l'occurrence). Celle-ci est profondément influencée par des forces extérieures ; il s'en suit que les facteurs politiques en dehors de la communauté pèsent lourdement sur les travaux effectués par les évaluateurs. Lorsque ceux-ci mènent des études, ils sont contraints de tenir compte du contexte politico-institutionnel ambiant et même de la politique menée par le gouvernement (House, 2004). Le contexte canadien (l'historique) que décrit Jacob (2006) illustre l'influence certaine que revêt cette dimension politique. Jacob (2006) rappelle la

⁵ Une distinction est faite entre les concepts de problème et de besoin (Massé, 2009). La notion de problème renvoie à l'existence dans la communauté, d'un état ou d'un phénomène jugé indésirable à un moment précis. Quant au besoin, il s'agit d'un écart entre une situation souhaitée, désirée, idéale et une situation actuelle, observée (Nadeau, 1988).

vision que s'est donné le gouvernement conservateur de 1989 dans sa réforme de la fonction publique. Les fonctionnaires devaient désormais focaliser leur attention sur les usagers-clients et changer la perception qu'ils ont vis-à-vis d'eux-mêmes et de leur travail. Dans une situation où la reddition des comptes est demeurée une priorité constante (comme en témoignent le rétablissement de la fonction de contrôleur général du Canada au SCT en 2003 ainsi que l'adoption de la loi sur la responsabilité) l'évaluation est considérée comme une pratique utile aux gestionnaires publics. Elle correspond au souci permanent tant du gouvernement que du parlement, de disposer d'une information de qualité lors du processus décisionnel et de mise en œuvre des programmes. « L'évaluation doit être plus productive. Pour cela, elle doit s'adapter davantage pour répondre aux exigences de sa clientèle en étant principalement orientée sur une gestion courante plutôt que sur un examen périodique à visée rétrospective. Comme par le passé, l'attention est portée sur la mesure du rendement à laquelle s'ajoute l'étude de la [pertinence] des programmes et une réflexion sur la définition d'alternatives, c'est-à-dire des programmes de rechange rentables » (Jacob, 2006, p. 522).

S'agissant des institutions, Gertson (2015) note qu'elles sont le canal par lequel le gouvernement conçoit et implante les programmes. Lorsqu'il est interpellé et poussé à intervenir sur un problème particulier, le gouvernement s'exprime à travers des formalités et des institutions. Ces institutions reflètent les quatre fonctions de la gouverne de l'État : gouvernementale/exécutif, législative, administrative, juridictionnelle (Bergeron, 2011). À travers un processus qui se décompose en cinq étapes (l'identification d'un problème, la formalisation d'une politique ou d'un programme, la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats), les administrations et les agences gouvernementales dont les missions et visions sont déterminées en général par l'exécutif se chargent de mettre en œuvre les initiatives retenues (Kübler, Maillard, 2009 ; Gertson, 2015).

1.2.2. La portée de la fonction d'évaluation et de l'examen de la pertinence au Canada

L'une des raisons qui ont entraîné la création de la fonction d'évaluation canadienne est la production d'informations sur le fait que les bons programmes sont en place et résolvent effectivement les vrais problèmes (Shepherd, 2012). Au fil des années, le gouvernement

fédéral a engagé des actions au regard de l'étendue, la fréquence et la portée qu'il entendait donner aux évaluations (SCT, Évolution de la Politique sur l'évaluation fédérale et contexte du renouvellement de la Politique en 2009, 2015). Des initiatives telles que « la modernisation de la fonction de contrôleur » (1998), « les Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » (2000), « Destination 2020 » (2014) et « la Loi fédérale sur la responsabilité » (2006) ont constitué les racines des évolutions majeures destinées à arrimer la fonction d'évaluation aux besoins exprimés par les gestionnaires et les bénéficiaires des programmes (Shepherd, 2012). Cette dernière a dû s'adapter (et s'est institutionnalisée) au gré des directives et des normes qui en ont résulté (Bourgeois et Cousins, 2013 ; Poth et coll., 2014 ; Shepherd, 2012). Toutefois, malgré les mutations observées, la fonction d'évaluation aura préservé une constante : l'exigence d'une évaluation périodique des programmes : tous les trois à cinq ans (politique de 1977) ; tous les six ans (politique de 1992) ; et tous les cinq ans (Politique sur l'évaluation 2009 ; SCT, Évolution de la Politique sur l'évaluation fédérale et contexte du renouvellement de la Politique en 2009, 2015). Cette exigence incluait également une série de questions à traiter dans les évaluations. Ces dernières portaient sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience des programmes. Le grand changement apporté en 2009 était que les questions d'évaluation de base n'étaient plus discrétionnaires. La Politique sur l'évaluation a fait en sorte qu'il soit obligatoire que les évaluations portent sur cinq questions fondamentales de base afin de satisfaire aux exigences de portée (SCT, Évolution de la Politique sur l'évaluation fédérale et contexte du renouvellement de la Politique en 2009, 2015).

La comparaison entre la politique de 2001 et celle de 2009 montre une évolution au niveau de l'examen de la pertinence ; cette notion est traitée par trois questions (Directive sur la fonction d'évaluation 2009 : Questions fondamentales à prendre en compte dans l'évaluation) comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 1 : Questions d'évaluation, 2001 et 2009

	Politique d'évaluation 2001	Politique sur l'évaluation 2009
Questions d'évaluation	Pertinence	Première question de pertinence : Besoin continu du programme
		Deuxième question de pertinence : Alignement aux priorités ministérielles
		Troisième question de pertinence : Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

Source : SCT, Évolution des exigences de la politique au chapitre de l'étendue et de la fréquence de la portée d'évaluation et des questions d'évaluation (2015).

Cette évolution visait à harmoniser les questions d'évaluation de 2009 avec les objectifs clés des examens stratégiques des programmes fédéraux, lesquels étaient en cours au moment où la politique a été renouvelée. En effet, l'enjeu de ces examens était de rendre l'exécution des programmes plus efficace et de contribuer à une plus grande responsabilisation des gestionnaires. Le système de gestion des dépenses fédéral reposait à ce moment sur les principes clés suivants : 1) les programmes fédéraux sont axés sur les résultats et sur l'optimisation des ressources ; 2) les programmes fédéraux concordent avec les responsabilités du gouvernement fédéral ; 3) les programmes qui ne servent plus les fins pour lesquelles ils ont été établis sont éliminés (SCT, Changement d'accent pour une évaluation à l'appui de la gestion des dépenses, 2015).

1.2.3. Les dimensions politique et institutionnelle des programmes au Canada

Dans le contexte canadien, la mise à l'agenda des problèmes et l'implantation des programmes sont tributaires de certains facteurs qui caractérisent son environnement public. Nous pouvons citer deux facteurs qualifiés de contextuels (fondateurs de l'élaboration des politiques) par Miljan (2012):

1) La culture politique : l'auteure note qu'en pratique la culture politique canadienne met en exergue deux thèmes majeurs : la langue (le bilinguisme : l'anglais et le français) et le multiculturalisme. Ces thèmes ont très souvent été liés à la rhétorique de la culture politique fédérale. Dans le cadre linguistique notamment, le multiculturalisme canadien exprime l'effort des gouvernements successifs de gérer les interactions parfois tendues entre les francophones et les anglophones tout en veillant à satisfaire les demandes des autres groupes ethnolinguistiques ;

2) La constitution : Calquées sur le modèle britannique, les institutions canadiennes se caractérisent par un pouvoir exécutif prépondérant malgré la suprématie du parlement consacrée par la constitution (Cliche, 2011). Le pouvoir exécutif comprend le premier ministre, le Cabinet et l'ensemble de l'administration publique. Le rôle et les responsabilités du premier ministre sont considérables : la nomination des ministres, des sénateurs, des juges et des hauts fonctionnaires ; la décision de l'organisation et des priorités gouvernementales. Le fonctionnement du gouvernement repose sur la notion de « gouvernement responsable » (Massicote, 2009, p. 390). Celle-ci stipule que le premier ministre et ses collègues doivent jouir du support de la majorité des membres de la législature pour gouverner. Si cette confiance fait défaut, le gouvernement est obligé de démissionner (Massicote, 2009 ; Miljan, 2012). En matière d'adoption des budgets dont est tributaire la mise en œuvre des programmes, la pratique montre que le parlement ne peut qu'approuver les dépenses proposées par le gouvernement dans leur intégralité. Il peut assortir son approbation d'une réduction du niveau des dépenses ou les rejeter. Il ne peut ni proposer de nouveaux programmes de dépenses, ni majorer les fonds demandés (Cliche, 2011).

Miljan (2012) cite d'autres facteurs contextuels qui influencent la mise en œuvre des programmes canadiens : les caractéristiques de l'économie et de la société, ainsi que la mondialisation de l'économie. Elle énumère également des facteurs plus proches : la composition du cabinet ministériel, la législature, les cours de justice, le système médiatique, l'opinion publique, les partis politiques, les groupes d'intérêts, les mouvements sociaux. Parlant des médias en particulier, si auparavant ils répondaient à des impératifs politiques voire partisans, la presse et les autres supports se sont peu à peu

dégagés de l'emprise des partis politiques (Comeau, 2011). À l'instar des autres acteurs sociaux, il leur arrive de jouer un grand rôle dans la mise à l'agenda des problèmes qui affectent la vie des communautés : Knoepfel et coll., (2015) citent les cas des scandales de népotisme dans les communautés autochtones qui ont entraîné l'adoption de la loi sur la transparence financière des premières nations ; des affaires de corruption qui ont mené à la création de la commission Gomery ; ou encore la publication en une d'une pollution (les algues bleu-vert dans les lacs canadiens) et un reportage choc qui pouvaient être à l'origine d'une politique publique.

Chapitre 2 – Cadre théorique et méthodologie

Ce chapitre présente la méthodologie qui a été retenue et utilisée pour la collecte des données. Il aura fallu au préalable présenter le cadre conceptuel qui sous-tend cette étude.

2.1. Le cadre conceptuel

Notre cadre conceptuel s'inscrit dans la perspective de Scriven (1991) qui décrit l'évaluation comme la détermination systématique de la qualité et la valeur d'une chose. Cela implique l'introduction de critères, de normes, de références ou tout simplement de valeurs dans l'appréciation de ses caractéristiques. Selon cette vision, l'évaluation consiste à définir des critères pour juger du mérite des programmes et établir leur valeur sociale (Marceau, 2012). Le processus systématique et rigoureux suivi par l'évaluateur cherche alors à recueillir des données probantes qui permettent de porter un jugement crédible (Hurteau, Valois et Bossiroy, 2011 ; Fitzpatrick, 2012). De manière subséquente, deux raisons principales sous-tendent la mise en œuvre de l'évaluation : trouver des champs d'amélioration et/ou générer une appréciation de la qualité globale des programmes (Davidson, 2004). Dans cette logique, l'évaluation de la pertinence cherche à questionner l'adéquation des programmes à une situation politique et sociétale donnée. On s'interroge notamment sur les éléments clés qui sous-tendent leur conception et leur maintien. La démarche suivie s'établit sur la base d'un contexte particulier, d'un besoin à satisfaire ou d'une occasion de mieux faire les choses (Gouvernement du Québec, 2013). Elle s'intègre dans un questionnement des dispositifs politiques et institutionnels qui encadrent la programmation des différents programmes (Knoepfel et coll., 2015).

2.1.1. Les outils d'évaluation de la pertinence

L'évaluation des besoins est d'abord présentée. Nous abordons ensuite les notions de concordance et d'harmonisation.

2.1.1.1. L'évaluation des besoins

Il a été souligné précédemment que le principe de base de l'implantation d'un programme est l'identification (et la mise à l'agenda) d'un problème social significatif au sein d'une communauté. On y arrive par un travail fondamental qui consiste à analyser la nature, l'importance et la distribution des problèmes existant dans une communauté, de même que

leurs répercussions (Rossi, Freeman et Lipsey, 2004 ; Massé, 2009). L'évaluation des besoins se définit comme une approche systématique qui sert à circonscrire les principaux problèmes et besoins d'une communauté ou d'une population cible afin d'orienter efficacement l'intervention qui sera menée sur cette population par la suite (Massé, 2009 ; Rossi et autres, 2004). Dans la perspective de l'évaluation des programmes, l'évaluation des besoins est le moyen par lequel l'évaluateur détermine s'il existe un besoin pour un programme et si c'est le cas, quels services sont les plus appropriés pour subvenir à ce besoin (Rossi et autres, 2004). Au niveau fédéral canadien, on cherche à vérifier le caractère réel et démontrable des besoins auxquels les programmes gouvernementaux tentent de répondre (SCT, Annexe A : Questions fondamentales à prendre en compte dans l'évaluation, Directive sur la fonction d'évaluation 2009, 2015). En d'autres mots, il s'agit de vérifier que le programme cible effectivement (ou continue de le faire) les problèmes et les besoins de la population visée. Préconisée comme un instrument de planification des programmes (Myers, 1988), l'évaluation des besoins permet d'obtenir des informations valides et fiables de manière à mieux cibler les services et les efforts. De façon rétrospective, elle est utile au processus de modification/arrêt des programmes et à la planification des besoins futurs. Sous cet angle qui intègre l'instabilité de la réalité (Nadeau, 1988), les outils conçus par les évaluateurs fédéraux doivent chercher à démontrer l'adéquation continue entre les ressources existantes et les besoins (Mayer, Ouellet, Saint-Jacques, Turcotte, Collaborateurs, 2000 ; Posavac et Carey, 2003). On envisage donc l'évaluation des besoins comme un point d'arrêt pour savoir s'il y a ou non un écart entre les besoins des populations et les programmes en cours. Ce processus s'intègre dans une perspective périodique et cyclique qui s'assure que les programmes existants demeurent 'branchés' aux besoins de leur milieu (Mayer et autres, 2000).

2.1.1.2. L'analyse des notions de concordance et d'harmonisation

La concordance entre les priorités des ministères et des objectifs des programmes évalués, et de leur harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien nous renvoient quant à elles à la programmation des programmes publics (Knoepfel et coll., 2015). Ces auteurs présentent cette étape par ses deux composantes : le programme politico-administratif (PPA) et l'arrangement politico-administratif (APA). Le PPA représente l'ensemble des normes et des actes réglementaires que les parlements, les

gouvernements et les autorités chargées de l'exécution considèrent comme nécessaires pour appliquer un programme public. Toute intervention de l'État devant respecter la base légale définie par l'autorité compétente (le Parlement en l'occurrence), le PPA définit en termes juridiques le mandat politique formulé à titre de solution au problème public à résoudre. Sur un plan matériel, Knoepfel et coll., (2015) soulignent que les dispositions d'un PPA comprennent les objectifs normatifs de la solution envisagée pour résoudre le problème, la définition des groupes cibles, les principes de l'organisation administrative de la mise en œuvre. Il s'agit d'un ensemble de décisions qui contient des normes d'ordre général et abstrait, ainsi que des dispositions organisationnelles et procédurales. En raison de la réalité fédérale de la législation du Canada, le contenu d'un PPA est composé de plusieurs règles fédérales et provinciales, respectivement centrales, déconcentrées et décentralisées, appartenant à des hiérarchies normatives différentes. L'arrangement politico-administratif (APA) représente l'ensemble structuré d'acteurs publics et paraétatiques qui sont chargés de la mise en œuvre des programmes. Si la plupart des décisions relatives à la désignation des autorités et des services compétents sont déjà prises au niveau des PPA, il peut arriver que de nouvelles décisions concrétisent ou modifient ces dispositions légales et réglementaires. Il s'agit notamment de la répartition des compétences formelles (l'attribution du nouveau programme à des services administratifs existants ou nouvellement créés), de l'allocation des ressources financières, humaines, etc. (Knoepfel et coll., 2015).

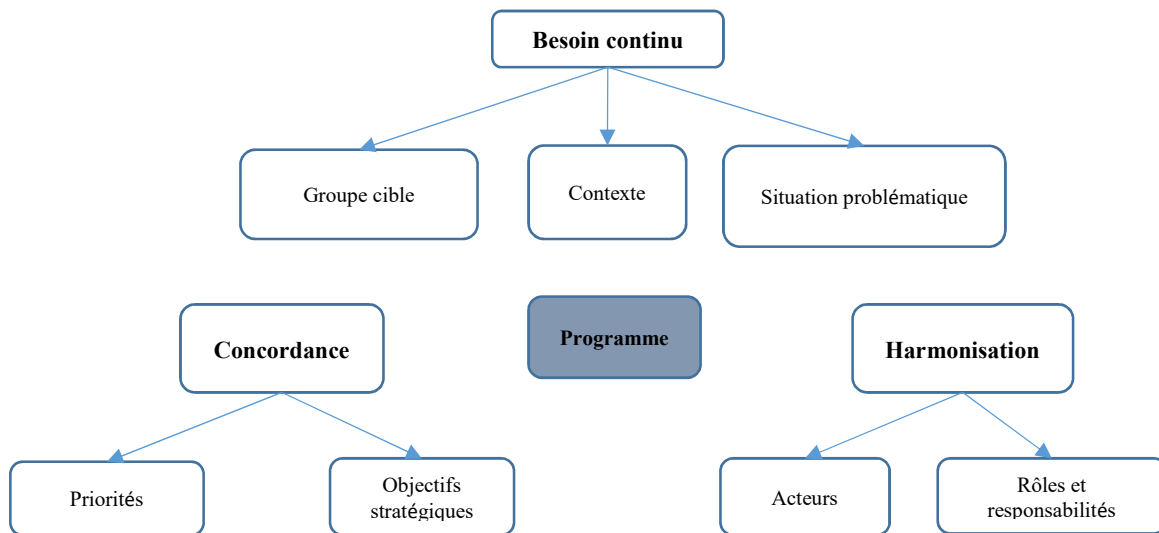
2.1.2. L'élaboration d'un modèle d'évaluation de la pertinence

Notre analyse descriptive repose premièrement sur la démarche de Massé (2009) qui énumère des éléments à considérer lors de l'évaluation des besoins. Nous retenons (entre autres) l'identification de la population ciblée par le programme évalué, la description claire de la situation problématique, la détermination des données à recueillir. Lors de la conduite de l'évaluation proprement dite, les méthodes utilisées (questionnaires, études de cas, entretiens dirigés ou semi-dirigés, etc.), l'analyse des données et la présentation des résultats dépendent des objectifs arrêtés préalablement par l'évaluateur. Deuxièmement, nous suivons la démarche de Knoepfel et Weidner (1982) cités par Knoepfel et coll., (2015) qui par analogie avec les couches successives d'un noyau différencie cinq couches successives d'un PPA et permet d'étudier cette composante de la programmation des

programmes publics. Grâce à ses éléments constitutifs (les éléments procéduraux, les arrangements politico-administratifs (APA)/moyens financiers et autres ressources et les éléments opérationnels (instruments, les éléments évaluatifs et les objectifs concrets), cet outil permet de tester l'exhaustivité, la cohérence interne et la légalité des PPA et des APA dans le cadre d'une recherche évaluative (Knoepfel et coll., (2015).

Au vu de ce qui précède, nous avons dressé le modèle ci-dessous qui nous a permis non seulement de structurer notre analyse, mais aussi de vérifier dans quelle mesure ses différents éléments figurent dans les outils conçus et mis en œuvre lors des évaluations :

Figure 1 : Modèle d'évaluation de la pertinence des programmes au gouvernement fédéral du Canada



2.2. La méthodologie de la recherche

Nous avons adopté une démarche exploratoire qui vise à décrire comment les questions de pertinence sont abordées dans les évaluations fédérales. La recherche exploratoire permet la découverte empirique du phénomène d'intérêt en y explorant les différents contours. Cette démarche permet de poser des repères qui serviront pour des études futures (Trudel, Simard et Vonarx, 2007). Nous pensons qu'une démarche exploratoire est de mise ici, puisque la question de la pertinence est peu traitée dans les écrits scientifiques portant sur l'évaluation.

Compte tenu de la structure de preuve choisie, l'étude proposée est qualitative et consiste principalement en une analyse de contenu des rapports d'évaluation des ministères et agences du gouvernement fédéral. Nous avons également mené des entretiens semi-dirigés avec quelques individus qui jouent ou ont joué un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques fédérales en matière d'évaluation. L'objectif étant de recueillir des informations supplémentaires qui complétaient l'analyse de contenu.

2.2.1. L'analyse de contenu

Au sens strict, Sabourin (2009, p. 416) définit l'analyse de contenu comme « un ensemble de démarches méthodologiques recourant à des méthodes et des techniques utilisées en vue d'interpréter des documents [...] ». Il s'agit d'un processus analytique qui permet de traiter le contenu de données narratives afin d'y découvrir les thèmes saillants et les tendances. Il comporte un morçèlement des données en toutes petites unités d'analyse, un codage qui associe chaque unité d'analyse à une catégorie et un regroupement du matériel codé selon les concepts et les catégories (Fortin, 2010).

2.2.1.1. La constitution de l'échantillon

Comme mentionné précédemment, les rapports d'évaluation publiés par les ministères et agences du gouvernement canadien ont constitué la source de données principale pour notre étude. C'est à partir de ces documents que nous avons pu constater dans quelle mesure les évaluations fédérales s'intéressent à la pertinence des programmes, et plus particulièrement, aux problèmes que ces programmes tentent de résoudre.

La collecte de données s'est articulé sur les six premières années de la Politique d'évaluation de 2009 (2009 – 2014⁶), afin 1) de nous assurer que les rapports dont nous avons besoin étaient disponibles sur les sites Web des ministères, et 2) que les éléments relatifs à l'examen de la pertinence étaient les mêmes pour tous les rapports examinés. Puisque la population entière des rapports publiés au cours de cette période était constituée de plus de 750 rapports, nous avons procédé à un échantillonnage aléatoire stratifié qui « suppose que la population peut être divisée en groupes distincts en fonction de certaines caractéristiques connues de la population » (Fortin, 2010, p. 231). Nous avons divisé la

⁶ Nous avons utilisé les années complètes plutôt que les exercices financiers en raison de la façon dont les rapports d'évaluation sont présentés sur les sites Internet des ministères et agences.

population accessible (à savoir les rapports d'évaluation) selon leur provenance ; nous sommes parti du principe que la Politique sur l'évaluation (2009) « [s'appliquait] aux ministères énoncés à l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques à l'exception du Bureau du secrétaire du gouverneur général, du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement, du Bureau du conseiller sénatorial en éthique et du Bureau du commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique » (SCT, Politique sur l'évaluation, 2. Application, 2009). La politique précisait que « son [application] aux petits ministères et organismes [...] était reportée, sauf indication contraire du président du Conseil du Trésor et sauf de la manière indiquée au paragraphe 6.2 [qui portait sur les obligations des administrateurs généraux des petits ministères et organismes et] s'appliquait à la date d'entrée en vigueur de la politique » (SCT, Politique sur l'évaluation, 2. Application et 6. Exigences, 2009). La politique entendait « par petits ministères et organismes ceux dont les niveaux de référence annuels et les recettes à valoir sur le crédit étaient inférieurs à 300 millions de dollars par année » (SCT, Politique sur l'évaluation, Annexe A : Définitions, 2012). Les budgets des dépenses du gouvernement fédéral (sur la période : 1er avril 2009 – 31 mars 2014) nous ont permis de repérer les ministères et organismes concernés par l'étude. Pour ce faire, nous :

- avons dressé un tableau qui présentait les budgets principaux de chaque organisation fédérale (exercices 2009-2010 à 2013-2014) par ordre décroissant. À la suite de cette opération, les organisations présentant des montants inférieurs à 300 millions de dollars ont été exclues.
- avons réparti les organisations retenues suivant une classification dressée par le SCT : les portefeuilles ministériels⁷.
- avons constitué les sous-groupes (strates) suivant le champ d'activités couvert par chaque portefeuille. Nous avons obtenu les résultats ci-après :

⁷Nous avons utilisé les dénominations des portefeuilles en vigueur durant l'année 2014.

Tableau 2 : Répartition des portefeuilles ministériels suivant leur mandat

Répartition des portefeuilles ministériels suivant leur vocation			
Économique	Social	Gouvernemental	International et sécurité
Agence canadienne de développement économique du Nord	Affaires autochtones et du Nord Canada	Agence du revenu du Canada	Affaires étrangères, Commerce et Développement
Agence de promotion économique du Canada atlantique	Emploi et Développement social	Bureau du Conseil privé	Anciens Combattants
Agriculture et Agroalimentaire	Environnement	Secrétaire du Gouverneur Général	Citoyenneté et Immigration
Bureau de l'infrastructure du Canada	Justice	Conseil du Trésor	Défense nationale
Développement économique du Canada pour les régions du Québec	Patrimoine canadien	Finances	Sécurité publique
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	Santé	Parlement	
Industrie		Travaux publics et Services gouvernementaux	
Pêches et Océans Ressources naturelles Transports			

Source : SCT (Les ministères et organismes fédéraux, 2014)

À l'intérieur de ces 4 strates, nous avons prélevé aléatoirement un échantillon qui est fonction du nombre total de rapports figurant dans chaque portefeuille de manière à refléter les différences proportionnelles qui existent⁸ (Fortin, 2010) :

⁸ Ce procédé est appelé «échantillonnage stratifié proportionnel» (Fortin, 2010, p. 231).

Tableau 3 : Distribution des rapports d'évaluation par année et par mandat

Périodes	Strates				Totaux
	Économique	Social	Gouvernemental	International/ Sécurité	
2009-2010	49	60	8	29	146
2010-2011	30	55	8	51	144
2011-2012	31	45	12	50	138
2012-2013	30	41	8	41	120
2013-2014	57	71	22	58	208
Totaux	197	272	58	229	756

Effectivement, la quantité de rapports varie considérablement d'un portefeuille à l'autre. Par exemple, « Affaires autochtones et du Nord Canada » a produit 54 rapports au cours de la période de référence alors que « Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec » en a produit 6. Le nombre de rapports retenus par strate est donc fonction du poids de chaque portefeuille par rapport à la population complète. Nous avons sélectionné 75 rapports⁹ pour constituer notre échantillon final (Beaud, 2009 ; Fortin, 2010). Dans chaque rapport, les sections qui ont été analysées (c'est-à-dire, méthodes de collecte de données, constats, recommandations, réponses de la direction) se rapportent à la pertinence du programme. Nous avons constaté l'atteinte d'une saturation des données et avons pris la décision de nous en tenir au nombre de 75 (Fortin, 2010).

Alors que les rapports d'évaluation sont accessibles car il s'agit de documents publics, nous signalons deux limites qu'il a fallu intégrer dans notre démarche. La première réside dans l'absence d'un canevas de diffusion utilisé par l'ensemble des ministères et organismes. Nous avons dû nous adapter à la configuration de chaque site pour repérer les rapports. Certains étant archivés, nous avons dû communiquer avec le ministère concerné. La deuxième limite est relative à la possibilité de disposer de données incomplètes ou inexistantes dans certains rapports. Nous avons dû éventuellement déterminer un seuil de rétention (de consistance) des données à intégrer dans notre analyse.

⁹ La liste des rapports sélectionnés se trouve en Annexe 1.

2.2.1.2. La démarche

Nous avons suivi la démarche décrite par Wanlin (2007) qui décompose l'analyse de contenu en trois phases :

- 1) La préanalyse qui est une étape intuitive et d'organisation des idées de départ afin d'aboutir à un schéma d'analyse. Cette étape implique à la fois l'échantillonnage des documents qui constituent le corpus ainsi que la préparation d'une grille d'analyse basée sur le cadre conceptuel retenu pour l'étude.
- 2) La lecture et le traitement des données brutes, où les unités de sens retrouvées dans les textes recensés sont codées et classées selon la grille d'analyse;
- 3) L'interprétation des données, où les données classées sont regroupées en thèmes plus larges qui mèneront aux conclusions principales de l'étude. Puisqu'il s'agit d'une étude exploratoire, cette étape permet aussi de saisir les thèmes ne faisant pas partie du cadre conceptuel au besoin.

Concrètement, après la lecture de chaque section se rapportant à la pertinence des programmes, des thématiques clés seront identifiées et codées manuellement pour aboutir à une signification et une cohérence de la masse de données recueillies (Fortin, 2010). Notre analyse obéit à la démarche de Thomas (2006) qui est de :

- 1) Traiter les données brutes de manière à les classer en catégories qui mettent en lumière des mots-clés ;
- 2) Établir des liens entre le cadre conceptuel et les catégories ainsi définies.

Par ailleurs, nous avons associé une dimension quantitative à notre analyse qui nous a permis d'évaluer des éléments tels que le nombre de rapports contenant des constats se rapportant à la pertinence et le nombre de recommandations qui en résultaient afin d'évaluer le poids et la portée des données recueillies (Grawitz, 2001). L'intégration d'un indicateur de prise en compte des recommandations (réponses de la Direction) nous a permis de pousser davantage notre réflexion.

2.2.2. Les entretiens semi-dirigés

Pour définir cette méthode de collecte de données, nous retenons celle de Savoie-Zajc (2016, p. 340) : « [l'entretien semi-dirigé] consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui rassemble à celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé ».

2.2.2.1. Le choix des répondants

Nous avons procédé par choix raisonné de manière à choisir des individus impliqués dans le processus de conception et de mise en œuvre de la fonction évaluative. Sur la base des connaissances que nous avons de la communauté de l'évaluation canadienne et des avis recueillis auprès de personnes avisées, nous avons exercé notre jugement pour arrêter une liste de personnes aptes à fournir l'information liée au but de l'étude (Fortin, 2010). Notre objectif était de leur permettre de décrire de façon détaillée et nuancée, leurs expériences, leur savoir et leur expertise sur l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux canadiens (Savoie-Zajc, 2010).

2.2.2.2. Le déroulement des entretiens

Nous avons au préalable sollicité l'approbation du comité éthique de l'ENAP pour cette approche méthodologique. Dès lors, il nous a fallu compléter le dossier requis pour l'examen d'une demande de certification éthique. Nous avons produit les pièces suivantes à l'attention du comité d'éthique : un formulaire de demande de certificat éthique, des documents à joindre en annexe à savoir : une description de notre projet de recherche, un questionnaire en vue d'obtenir une évaluation éthique d'un projet de recherche du CER-ENAP, une présentation des outils développés pour la cueillette de données (canevas d'entrevues, questionnaires de sondage, etc.) et un spécimen du Formulaire de consentement que nous entendions utiliser (ENAP, 2017).

Au terme d'un processus qui a duré environ un mois, nous avons obtenu le certificat d'éthique (Annexe 2) et dressé une liste de quatre individus à contacter. Nous leur avons

envoyé un courriel contenant une lettre d'invitation à un entretien, un guide d'entretien (Annexe 3) leur permettant de se familiariser avec notre sujet d'étude et un formulaire de consentement (Annexe 4). Le guide d'entretien a été élaboré afin d'orienter nos rencontres et de recueillir des données semblables auprès de tous les intervenants interrogés. Il comportait 9 questions réparties en quatre parties : 1) mise en contexte, 2) fondements de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux, 3) questionnement de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux, 4) portée de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux. Nous avons pris soin de leur garantir la stricte confidentialité des données que nous aurons recueillies. En définitive, seuls deux individus ont répondu favorablement à notre demande d'entretien. Les deux entretiens ont lieu par téléphone et ont duré en moyenne 54 minutes.

2.2.3. La grille d'analyse

Sur la base du modèle issu de notre cadre conceptuel, nous avons dressé une grille d'analyse qui a orienté notre recherche. Nous en présentons ci-dessous les éléments principaux:

Tableau 4 : Grille d'analyse

La pertinence des programmes fédéraux	
Contenu de l'évaluation	Éléments de pertinence
Le besoin continu ou la raison d'être du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Identification du groupe cible visé par le programme (bénéficiaires) • Identification des éléments de contexte lors de la mise en œuvre du programme ou ayant changé depuis celle-ci et/ou la dernière évaluation • Description claire et succincte de la situation problématique, appuyée par des données statistiques et/ou historiques
Concordance entre les priorités des ministères et des objectifs des programmes évalués	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des priorités explicites du gouvernement relativement au programme, telles qu'énoncées dans les politiques publiques mises de l'avant par l'organisation • Objectifs stratégiques du gouvernement fédéral et lien aux objectifs du programme
Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des caractéristiques du Cadre social, juridique, politique et économique dans lequel se situe le programme • Description des autres parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du programme et leur relation à l'organisation fédérale qui en est chargée • Description des rôles et responsabilités fédéraux par rapport au programme et son mandat • Identification d'autres organismes (fédéraux ou autres) qui seraient en mesure de répondre au besoin identifié ou qui le font déjà (dédoublement des activités)

Source : Massé (2009) ; Knoepfel et coll., (2015)

Chapitre 3- Résultats

Dans ce chapitre, la présentation de nos résultats se structure autour de la démarche méthodologique suivie par les évaluateurs. Nous rappelons que l'évaluation de la pertinence revêt trois aspects : le besoin continu ou la raison d'être du programme, la concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme, et l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Nous nous basons sur ces trois aspects pour mettre en lumière nos constatations les plus significatives.

3.1. Les approches et méthodes d'évaluation de la pertinence

Notre première question de recherche vise à identifier les approches et les méthodes d'évaluation qui ont servi sous la politique de 2009 à l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux. Nous subdivisons nos résultats en cinq catégories : L'identification des populations cibles, les enjeux, les questions d'évaluation, les indicateurs et la méthodologie (les sources, les méthodes de collecte et les limites).

3.1.1. L'identification des populations cibles

Pour les évaluateurs, il s'agit de circonscrire les groupes qui sont les bénéficiaires du programme. Les rapports d'évaluation nous indiquent la diversité des groupes ciblés. En règle générale, ces derniers ont des caractéristiques qui correspondent au mandat du ministère chargé d'administrer le programme. Nous pouvons citer les exemples suivants :

Évaluation du Programme fédéral sur le dendroctone du pin ponderosa (Avril 2011) : environ 180 collectivités de la Colombie-Britannique affectées par l'infestation du dendroctone du pin ponderosa (Diversification de l'économie de l'Ouest Canadien).

Évaluation du programme des ordinateurs pour les écoles (Mars 2012) : Les étudiants, les apprenants adultes, les jeunes désirant acquérir une expérience de travail pratique ou une culture informatique (Industrie Canada).

Évaluation du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral et de l'initiative Powley (Septembre 2014) : Les Métis et d'Indiens non-inscrits du Canada (Affaires autochtones et du Nord Canada).

3.1.2. Les enjeux

Les enjeux sont les thèmes abordés durant l'évaluation. De manière générale, les rapports d'évaluation énoncent d'abord le thème de la « pertinence » avant de présenter les éléments qui la composent.

3.1.2.1. Le besoin continu ou la raison d'être du programme

La plupart des rapports utilisent un vocabulaire bref lorsqu'il s'agit d'annoncer cet aspect de l'évaluation. Les termes employés le plus souvent dans les rapports sont : le besoin continu du programme, la nécessité du programme, la nécessité continue du programme, la nécessité de poursuivre le programme ou encore la nécessité de maintenir le programme. Les termes plus globaux de pertinence, de justification/pertinence apparaissent également dans des rapports. Par ailleurs, un des rapports examinés utilise les mots « raison d'être du programme » (Évaluation du Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures, Avril 2009).

Toutefois, certains rapports présentent de façon élaborée l'enjeu du bien-fondé des programmes. Par exemple, on peut lire dans un rapport le thème de maintien du besoin du programme c'est-à-dire l'évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de combler un besoin démontrable et est adapté aux besoins des Canadiens (Évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones (IPS), septembre 2014). Dans un autre rapport, l'évaluation cherche à savoir si le programme joue un rôle opportun, légitime et nécessaire (Rapport d'évaluation Agents de développement auprès de la collectivité autochtone, décembre 2009). Par ailleurs, on trouve dans un rapport, l'objectif de déterminer si le programme examiné a comblé une lacune institutionnelle et financière et s'il est toujours nécessaire (Évaluation de l'arrangement sur la police canadienne et du programme d'opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix, mars 2012).

3.1.2.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme

Dans la même veine que le besoin continu, plusieurs rapports annoncent brièvement cet aspect de l'évaluation. On y retrouve les mots tels que la conformité aux priorités du

gouvernement, l'harmonisation avec les priorités du Ministère et du gouvernement fédéral ou la conformité aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques ministériels. D'autres expressions sont également utilisées à savoir l'alignement avec les priorités du gouvernement, et évaluer les liens entre les objectifs du programme et les priorités du gouvernement fédéral.

Néanmoins, on note des rapports qui présentent des thèmes plus élaborés et explicatifs. Un des rapports énonce l'harmonisation avec les priorités du gouvernement « [c'est-à-dire l'] évaluation des liens entre les objectifs du programme et (i) les priorités du gouvernement fédéral; et (ii) les résultats stratégiques ministériels » (Évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones (IPS), septembre 2014, p. 14). Nous pouvons également citer des rapports qui énoncent les objectifs des évaluations, qui consistent à déterminer la mesure dans laquelle les programmes examinés sont cohérents à l'égard des priorités et des objectifs du gouvernement du Canada tels qu'ils sont énoncés dans les discours du Trône et les autres rapports au Parlement (p. ex. Rapport sur les plans et les priorités).

3.1.2.3. L'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Tout comme les aspects précédents, on lit dans la plupart des rapports de brefs énoncés. Ainsi, alors qu'un rapport énonce l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement (Évaluation de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto, décembre 2013), des rapports traitent de la conformité aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral (Évaluation du Programme fédéral sur le dendroctone du pin ponderosa, avril 2011) ou la cohérence avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral (Évaluation formative du programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité, octobre 2012). Certains rapports fournissent plus d'explications en évoquant l'évaluation des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre de l'exécution et de la prestation des programmes.

Signalons que certains rapports ne présentent pas les trois aspects de la pertinence qui ont été évalués. On y observe l'enjeu « Pertinence » sans la fourniture d'une explication même sommaire. Par ailleurs, on a un rapport qui explique cette notion, mais en employant des

termes généraux : « la pertinence de la mise en œuvre du programme pour régler les problèmes de l'Agence et atteindre ses objectifs en matière de gestion des biens » (Évaluation du programme de gestion des biens de Parcs Canada, juillet 2009, np.).

D'autres rapports font ressortir de manière groupée les trois aspects de la pertinence afin de répondre à certaines préoccupations contextuelles. À titre illustratif, nous présentons l'exemple d'un rapport qui cherche à établir la pertinence d'une initiative horizontale en examinant son harmonisation avec les responsabilités du gouvernement du Canada, de sa pertinence par rapport aux besoins des Canadiens et de sa cohérence avec les priorités du gouvernement (Évaluation horizontale de la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir, mars 2013).

3.1.2.4. Conclusion préliminaire – les enjeux

Si l'ensemble des rapports examinés annoncent l'évaluation de la pertinence, nous constatons que les formulations qui présentent les enjeux la composant sont variables. On a dans un premier cas une annonce qui utilise uniquement le mot « Pertinence ». Dans un deuxième cas, certains rapports présentent les trois enjeux de la pertinence sans expliquer en quoi ils consistent : le besoin continu ou la raison d'être du programme, la concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme, l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Troisièmement, il y a des rapports qui en présentant les trois enjeux de la pertinence fournissent des explications : est-ce que le programme répond ou continue de répondre à un besoin démontrable, manifeste ou vérifiable ? Comble-t-il les attentes des populations cibles ? Les objectifs du programme sont-ils en adéquation ou alignés aux priorités du gouvernement fédéral ou aux résultats stratégiques du ministère ? Les objectifs du programme sont-ils alignés ou en harmonie avec les rôles et responsabilités qui incombent au gouvernement fédéral du Canada ?

3.1.3. Les questions d'évaluation

Les questions d'évaluation reflètent généralement la terminologie employée pour formuler les enjeux. Quelques exemples des questions d'évaluation posées dans les rapports sont fournis ci-dessous pour chacun des trois enjeux présentés plus haut à titre illustratif.

3.1.3.1. Le besoin continu ou la raison d'être du programme

La plupart des rapports examinés s'interrogent sur le besoin démontrable des programmes. Les questions reflètent généralement la terminologie employée pour formuler les enjeux. Le tableau ci-après montre quelques exemples qui établissent le lien entre les enjeux et les questions posées :

Tableau 5 : Exemples de questions d'évaluation, besoin continu

Titre des rapports	Enjeux	Questions d'évaluation
Évaluation de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (Décembre 2013, np)	Besoin continu du programme	La contribution fédérale découlait-elle d'un besoin démontrable? Les projets ont-ils été sélectionnés en fonction d'un besoin démontrable?
Évaluation du Dialogue États-Unis–Canada sur l'énergie propre (Février 2011, np)	Nécessité de poursuivre le programme	Le DEP correspond-il aux principaux besoins internationaux liés aux changements climatiques et de la qualité de l'air ?
Évaluation des Services d'aide aux employés 2009-2010 à 2013-2014 (Août 2014, p 36)	La nécessité de maintenir le programme	Quels sont les besoins d'ordre sanitaire et social qui contribuent au programme?

3.1.3.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme

À l'instar de l'enjeu du besoin continu, les questions posées par les évaluateurs au sujet de cet aspect reprennent généralement les termes et thèmes composant les enjeux.

Tableau 6 : Questions d'évaluation, concordance

Titre des rapports	Enjeux	Questions d'évaluation
Santé mentale et lutte contre les toxicomanies chez les Premières Nations et les Inuits - Évaluation du groupe 2005/06 - 2009/10 (Septembre 2012, p 7)	Conformité aux priorités du gouvernement	Dans quelle mesure le groupe de la SMLT s'harmonise-t-il avec les priorités du gouvernement du Canada?

Évaluation du Dialogue États-Unis–Canada sur l'énergie propre (Février 2011, np)	Alignement avec les priorités du gouvernement	Le DEP est-il aligné avec les priorités du gouvernement fédéral? Le DEP est-il aligné avec les priorités des ministères participants?
Évaluation de l'Initiative d'information sur la santé 2007 2008 à 2011 2012 (Juin 2013, p 6)	Harmonisation avec les priorités du gouvernement : Évaluation des liens qui existent entre les objectifs du programme et (i) les priorités du gouvernement fédéral et (ii) les résultats stratégiques ministériels.	L'IIS cadre-t-elle avec les priorités stratégiques du gouvernement du Canada et de Santé Canada?

3.1.3.3. L'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Il en est de même pour cet enjeu de la pertinence. La formulation des questions reprend les termes et les thèmes énoncés dans les enjeux.

Tableau 7 : Questions d'évaluation, harmonisation

Titre des rapports	Enjeux	Questions d'évaluation
Évaluation du Programme fédéral sur le dendroctone du pin ponderosa (Avril 2011, p 7)	Conformité aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	Les initiatives sont-elles conformes aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?
Direction des services législatifs évaluation (Juin 2013, p 74)	Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	Dans quelle mesure les activités de la DSL s'harmonisent-elles avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
Évaluation de l'initiative des pêches commerciales intégrées de l'atlantique (IPCIA) – (Mai 2010, np)	Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral Évaluer les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral dans l'exécution du programme.	Les activités du programme de l'IPCIA complètent-elles d'autres programmes du MPO ou d'autres ministères fédéraux, les chevauchent-elles ou font-elles double emploi avec eux?

Notons que, même lorsque les enjeux se résument aux mots « Pertinence » ou « Justification », les questions permettent de comprendre les véritables objectifs de l'évaluation. Il en est de même lorsque l'évaluateur donne une explication sur l'évaluation de la pertinence. Par ailleurs, un certain nombre de rapports n'énoncent pas de questions d'évaluation bien que les enjeux soient présentés. Enfin, l'un des rapports utilise les termes « questions d'évaluation » alors que ce sont les enjeux de l'évaluation qui sont présentés.

3.1.3.4. Conclusion préliminaire – les questions d'évaluation

En résumé, nous constatons que les questions d'évaluation sont la résultante des enjeux. Elles reprennent les termes qui y sont formulés sous une forme interrogative. Par ailleurs, Il arrive que des sous-questions soient posées pour préciser davantage les objectifs de l'évaluation.

3.1.4. Les indicateurs

Les indicateurs permettent d'opérationnaliser les questions d'évaluation en éléments concrets qui seront mesurés. Ils sont le plus souvent énoncés lorsqu'on parle de la mesure de performance. Ainsi, les indicateurs permettent de mesurer et contrôler l'avancement des résultats escomptés, et établissent l'atteinte des objectifs définis. Pourtant, un nombre important de rapports examinés présentent des indicateurs variés qui sont fonction des enjeux et des questions d'évaluation liés à la pertinence. Les bons indicateurs doivent être SMART :

S comme spécifique : L'indicateur est lié aux objectifs du programme ; M comme mesurable : il existe des sources pour colliger l'information ; A comme accessible : l'indicateur doit être motivant, cohérent avec les objectifs de l'organisation et les ressources disponibles ; R comme réaliste : l'indicateur doit être réalisable ; T comme temporel : l'indicateur doit prévoir l'atteinte des objectifs sur un laps de temps défini.

Plutôt que de fournir une description générale des indicateurs retrouvés dans les rapports recensés, quelques exemples sont présentés ci-dessous afin de fournir un portrait du type d'indicateurs sélectionnés pour mesurer les trois aspects de la pertinence.

3.1.4.1. Le besoin continu ou la raison d'être du programme

Les exemples d'indicateurs présentés ci-dessous nous permettent d'analyser leur formulation, et les objectifs poursuivis par les évaluateurs :

Tableau 8 : Indicateurs, besoin continu

Titre du rapport et question	Indicateurs
<p>Évaluation des volets du Programme des travailleurs étrangers temporaires visés par l'avis relatif au marché du travail (Septembre 2012, p 87)</p> <p>Question : Le Programme des travailleurs étrangers temporaires est-il toujours nécessaire?</p>	<p>Indications de pénuries à court terme de compétences et de travailleurs parmi les professions et dans des régions</p> <p>Nombre d'avis relatifs au marché du travail en mode accéléré et d'avis relatifs au marché du travail (AMT) traités par volet, par secteur, par profession et par région</p> <p>Nombre et type de permis de travail préévalués</p> <p>Proportion de pénuries de travailleurs temporaires comblées par des travailleurs étrangers temporaires (TET) au fil du temps</p> <p>Changements dans les tendances et dans les priorités liées à l'économie et au marché du travail</p> <p>Perceptions des partenaires du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) et des intervenants sur la nécessité du programme et les pénuries de main-d'œuvre</p> <p>Perceptions du rôle du programme en regard d'autres programmes d'immigration économique</p>

Dans l'exemple présenté dans le tableau, nous constatons que les indicateurs formulés sont à la fois qualitatifs (perceptions, changements dans les tendances) et quantitatifs (indications de pénuries pouvant se traduire en nombre, le nombre d'avis, le type de permis ou encore la proportion de pénuries). Ramenés à la question d'évaluation, on peut se demander si le recueil des perceptions des parties prenantes peut permettre d'apprécier la nécessité du programme. On peut poser la même question lorsqu'on examine les indicateurs quantitatifs. Dans ce cas, la proportion de pénuries peut être un bon indicateur. Il respecte les principes de base à savoir qu'il est spécifique (lié au besoin du programme),

qu'il est mesurable (il existe des sources pour colliger l'information), qu'il permet de prendre des décisions, il est pertinent pour le programme (les travailleurs temporaires sont embauchés pour combler les pénuries de main d'œuvre), il est opportun (les informations auxquelles il renvoie arrivent à point pour régler le problème identifié).

3.1.4.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme

Dans la même veine que le besoin continu, nous présentons les exemples suivants :

Tableau 9 : Indicateurs, concordance

Titre du rapport et questions	Indicateurs
L'Évaluation du Dialogue États-Unis–Canada sur l'énergie propre (Février 2011, np)	Alignement avec les priorités du gouvernement fédéral Alignement avec les priorités ministérielles d'EC, du MAECI et de RNCan
Question : Le DEP est-il aligné avec les priorités du gouvernement fédéral?	Degré de correspondance entre les orientations stratégiques au sein du DEP et les politiques du gouvernement fédéral
Question : Le DEP est-il aligné avec les priorités des ministères participants?	Degré de correspondance entre les orientations stratégiques au sein du DEP et les priorités de chacun des ministères participants

Dans ce cas, nous nous demandons s'il s'agit véritablement d'indicateurs. En effet, on peut se demander comment on pourrait mesurer l'alignement avec les priorités ou le degré de correspondance ? Nous posons également la question de savoir quels indicateurs (qualitatifs ou quantitatifs) sont les plus appropriés pour évaluer cet aspect de la pertinence. Nous pensons que les indicateurs qualitatifs (opinions des parties prenantes ou des bénéficiaires) seraient plus appropriés. Les perceptions ou les impressions de ces derniers renseigneraient mieux qu'une mesure pas du tout évidente du degré ou de l'alignement. Par ailleurs, la formulation de ces indicateurs nous semble imprécise (manque de clarté) et ne répond pas aux principes de base d'un bon indicateur.

3.1.4.3. L’harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Les exemples suivants peuvent être présentés :

Tableau 10 : Indicateurs, harmonisation

Titre du rapport et question	Indicateurs
<p>L’Évaluation du Dialogue États-Unis–Canada sur l’énergie propre (Février 2011, np)</p> <p>Question : La prestation du DEP relève-t-elle d’un rôle et d’une responsabilité de niveau fédéral pour le gouvernement du Canada?</p>	<p>Les activités dans le cadre du DEP appuient le rôle et les responsabilités démontrés du fédéral</p> <p>Preuves confirmées du rôle et de la responsabilité du fédéral dans le domaine des mesures internationales à l’égard des changements climatiques et de la qualité d’air associées au DEP</p> <p>Absence/présence de programmes similaires au sein du gouvernement fédéral et/ou des gouvernements provinciaux</p> <p>Niveau de complémentarité/chevauchement des programmes</p>

Encore une fois, nous pensons que la formulation des indicateurs reflète plus les constats anticipés que les indicateurs. Par ailleurs, la notion de « preuves » énoncée amène à s’interroger sur les données à recueillir. Par contre, si nous pensons que l’absence ou la présence de programmes similaires est un indicateur approprié, le niveau de complémentarité ou de chevauchement évoqué nous semble difficile à mesurer.

3.1.4.4. Conclusion préliminaire – les indicateurs

En définitive, si la formulation des indicateurs peut être utile dans l’évaluation de la pertinence, nous pensons que des indicateurs qualitatifs seraient plus indiqués pour l’évaluation du besoin continu. Par contre, l’élaboration d’indicateurs quantitatifs serait idéale lorsqu’il s’agit des deux autres aspects.

3.1.5. La méthodologie de l’évaluation

Lorsque les enjeux, les questions et les indicateurs ont été formulés, la tâche suivante consiste à identifier les différentes sources disponibles. Celles-ci reflètent d’où et de qui proviennent les informations. Ensuite, il s’agit de préciser quelle méthode, quelles

techniques de collecte et d'analyse de l'information seront utilisées pour chaque enjeu ou question d'évaluation afin de recueillir l'information. Les évaluateurs doivent également décrire les limites qui ont caractérisé leur méthodologie. Les limites présentées n'enlèvent rien à la validité des résultats des évaluations. Comme nous le verrons plus loin, elles indiquent les contraintes possibles au regard des connaissances issues de la recherche (Fortin, 2010). Notons également que les sources et les méthodes utilisées sont tributaires des caractéristiques du groupe cible du programme ou encore des éléments contextuels de l'évaluation. Nous dressons le tableau ci-après inspiré de Fortin (2010) :

Tableau 11 : Sources de données dans les rapports d'évaluation

Les documents	
Les documents à portée générale	<p>Le gouvernement fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les lois et politiques pertinentes, - Le Discours du Trône, - Le rapport du sénat, - Le budget du gouvernement du Canada, des données de Statistique Canada, - Des documents officiels de Statistique Canada, - Les données administratives, - Les documents sur la gouvernance, - Les stratégies sectorielles et les documents de référence, - Les mémoires au Conseil du Trésor, - Les mémoires au Cabinet.
	<p>La documentation de recherche</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les articles de revues universitaires y compris les lignes directrices internationales, - La documentation « grise », incluant les rapports de vérification et d'évaluation.
	<p>La documentation médiatique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les communiqués de presse
Les documents des ministères administrant les programmes	<ul style="list-style-type: none"> - Les rapports ministériels sur le rendement, - Les rapports sur les plans et les priorités, - Les plans d'activités intégrés, - Documents spécifiques aux activités des ministères, - Les courriels internes, - Les plans de travail et les plans de recherche, - Les rapports de recherche, - Les notes et les exposés, - Les sites Web du Ministère sur Internet et sur l'intranet,

	<ul style="list-style-type: none"> - Les données financières et les données sur les équivalents temps plein (ETP)
Les documents internes aux programmes	<ul style="list-style-type: none"> - Les documents du programme évalué, - Plan d'activités du programme, - Le cadre intégré de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et de vérification axé sur les risques, les modalités du programme, - Les plans stratégiques, - Les documents de base et fichiers d'autorité, - Les documents relatifs à l'exécution et à la gestion du programme
Les personnes	
Les informateurs clés externes	<ul style="list-style-type: none"> - Les populations cibles ou les clients, - Les intervenants d'autres ministères du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux - Les scientifiques et autres collaborateurs externes dans le cadre de projets, - Les experts universitaires, - Les partenaires fédéraux, - Les représentants des gouvernements provinciaux, - Les représentants des parties prenantes
Le personnel des ministères administrant les programmes	<ul style="list-style-type: none"> - Le personnel de l'administration centrale, - Les cadres supérieurs du Ministère, - Intervenants, - Les représentants d'autres directions ou divisions, - Le personnel régional, - Les autres personnels
Les administrateurs internes du programme	<ul style="list-style-type: none"> - Les responsables de programme, incluant les gestionnaires et cadres qui en sont responsables, - Les agents de programmes ou autres conseillers, - Le Comité de gestion et/ou comité directeur du Programme.

Nous constatons une grande variété de sources avec certaines qu'on retrouve fréquemment : sur le plan documentaire, nous avons les lois et règlements en vigueur au Canada ainsi que les textes d'orientation du gouvernement fédéral et des ministères (par exemple, le discours du trône, les budgets, les rapports des plans et priorités). Sur le plan des personnes, nous retrouvons communément les employés des ministères et les bénéficiaires des programmes. Nous constatons qu'il n'existe pas de source qui sied exclusivement à l'évaluation de la pertinence. Elles servent également à l'évaluation du

rendement des programmes. Ainsi, il convient de signaler que notre liste ci-dessus s'applique à l'ensemble des questions d'évaluation (y compris celles liées l'évaluation du rendement).

S'agissant des méthodes de collecte des données, le tableau ci-après en dresse une liste en même temps qu'il présente les limites méthodologiques citées par les évaluateurs.

Tableau 12 : Méthodes de recherche employées dans les rapports pour établir la pertinence des programmes évalués et leurs limites

Méthodes qualitatives	Limites	Stratégies d'atténuation
Entrevues et études de cas	<ul style="list-style-type: none"> - Le calendrier serré; - Manque d'expérience du programme des informateurs clés ; - Pour certains programmes, avis trop favorables des informateurs, potentiel de partialité - Pour un programme, aucune entrevue auprès des répondants indépendants n'ayant pas d'intérêt aux programmes n'a été réalisée. Il est donc possible que les participants aient un biais par rapport au programme, - Introduction d'un biais de sélection ; - Impossibilité de réaliser une analyse thématique : toutes les questions n'ont pas toujours été posées à tous les répondants, et tous les répondants n'ont pas répondu à toutes les questions - Taux de réponses très bas - Pas d'essais des guides d'entrevue 	<ul style="list-style-type: none"> - La principale stratégie utilisée pour en arriver à une bonne fiabilité des constatations a consisté à inclure plusieurs sources de données - Triangulation des autres sources de données pour offrir d'autres renseignements sur les données obtenues
Examen de documents ou de la documentation, analyse documentaire, examen de la littérature	<ul style="list-style-type: none"> - Documents incomplets ou rares - Manque d'informations sur certains projets - Manque de données de référence - Peu de renseignements accessibles auprès des personnes ressources ministérielles 	<ul style="list-style-type: none"> - Triangulation des autres sources de données pour offrir d'autres renseignements sur les données obtenues
Méthodes quantitatives	Limites	Stratégies d'atténuation
	<ul style="list-style-type: none"> - Le calendrier serré; - Difficulté à obtenir des données 	<ul style="list-style-type: none"> - Rencontres sur place avec ceux qui

Les sondages et les enquêtes en ligne	<ul style="list-style-type: none"> - Les constats ne sont pas toujours représentatifs de l'opinion de la population générale - Taux de non réponse élevé - Refus de participer à des sondages téléphoniques - Le sondage [...], même s'il a fourni des renseignements utiles, n'a pas été réalisé avec répartition aléatoire et n'a porté que sur un échantillon minime 	<ul style="list-style-type: none"> ont refusé de participer à des sondages - Élargissement de la population cible en vue d'accroître le taux de non-réponse - Triangulation des autres sources de données pour offrir d'autres renseignements sur les données obtenues
---------------------------------------	---	---

Notons que dans le but de clarifier leur démarche, de nombreux évaluateurs utilisent une matrice d'évaluation qui reprend les différents enjeux et questions d'évaluation, ainsi que des indicateurs précis. Les données, les sources de données et la méthodologie retenue sont également présentées plus ou moins brièvement. À l'instar du modèle logique, cet outil se révèle utile et important dans le cadre d'une évaluation.

3.1.5.1. Conclusion préliminaire – la méthodologie

En définitive, la méthodologie utilisée pour évaluer la pertinence est conforme à la démarche classique de l'évaluateur. Les limites qui sont énumérées dans les différents rapports sont usuelles et généralement observées dans les différents types évaluations. Nous notons malgré tout un recours important aux méthodes qualitatives.

3.2. Les déterminants politiques et institutionnels de l'évaluation de la pertinence

Notre deuxième question de recherche vise à savoir dans quelle mesure les évaluations fédérales tiennent compte des déterminants politiques et institutionnels dans leur examen de la pertinence des programmes. La lecture des rapports d'évaluation nous permet d'identifier deux déterminants : le discours du trône qui énonce les orientations du gouvernement et le budget par lequel le Parlement contrôle l'action du gouvernement.

3.2.1. Les principaux déterminants de l'évaluation de la pertinence : le discours du trône et le budget

Le discours du trône ou le budget sont des mécanismes institutionnels qui renseignent sur les initiatives prévues par les pouvoirs publics. Le discours du Trône inaugure chaque nouvelle session parlementaire. Le budget, quant à lui, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses du gouvernement pour une année civile. Dans les rapports examinés, les informations, les orientations ou les indications contenues dans les budgets et le discours du Trône fondent l'implantation et la mise en œuvre des programmes. Nous présentons les exemples suivants à titre illustratif :

Évaluation de la Division des études économiques et de l'analyse des politiques (DEEAP) – (Janvier 2012, np)

« Comme il a été annoncé dans les derniers budgets et discours du Trône, l'une des initiatives économiques les plus récentes du gouvernement fédéral est le Plan d'action économique [...]. Les cadres supérieurs ont également indiqué que la DEEAP avait appuyé le ministre des Finances lors de ses visites de consultations prébudgétaires au cours des deux premières années du PAE».

Évaluation des contributions du ministère de la Défense nationale (MDN) aux opérations humanitaires (OH), aux opérations de secours aux sinistrés (OSS) et aux opérations d'évacuation de non-combattants (NEO) – (Octobre 2013, np)

« Finalement, comme il a été mentionné dans le discours du Trône de 2011 : « Le gouvernement du Canada n'a pas de devoir plus fondamental que de garantir la sécurité de ses citoyens ». Le GC s'acquitte de cette priorité en investissant dans divers programmes qui visent le maintien de la sécurité et de la protection du Canada et de ses citoyens, y compris la préparation aux situations d'urgence ».

Évaluation de la sous-sous-activité des émissions du secteur des transports (Novembre 2012, p 14)

« Les priorités du gouvernement énoncées dans le Discours du Trône de 2011²⁷, les accords internationaux et le rapport ministériel sur les plans et les priorités pour 2011-2012

lient l'amélioration du développement économique et le bien-être des Canadiens à la protection de tous les aspects de l'environnement, y compris la question des émissions atmosphériques.».

Si les résultats ci-haut nous indiquent la place majeure occupée par le discours du trône et le budget et nous donnent des pistes permettant d'aborder la pertinence des programmes, nous nous posons néanmoins la question de savoir comment aborder la question de la pertinence des programmes dans le cas où certains programmes ne sont énoncés ni dans le discours du trône ni dans le budget. Quels autres déterminants permettent de questionner leur pertinence ? Est-ce par exemple un changement quelconque dans l'environnement (social, politique, économique, etc.), la pression de l'opinion publique ou des médias ? Par ailleurs, nous voulons savoir quels déterminants sont les plus importants pour évaluer la pertinence d'un programme.

Pour répondre à ces questions, nous avons interrogé des individus qui jouent ou ont joué un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques fédérales en matière d'évaluation. Comme mentionné précédemment, seuls deux individus sur quatre contactés par courriel, ont répondu favorablement à nos demandes d'entretien. Nous présentons ci-dessous les données recueillies.

3.2.2. Les autres déterminants politiques et institutionnels

En dehors de ces deux importantes dispositions, l'un des répondants indique que l'implantation et la mise en œuvre des programmes se fait rarement sur un terrain vierge. Ainsi, lorsque de nouvelles initiatives sont développées, il y a toujours quelque chose en place au départ. Cette situation diffère des années 1940 voire 1960-70 où il y a eu une expansion phénoménale de l'État et de son rôle. À ce moment-là, il y avait une introduction importante de nouveaux programmes. Par exemple, l'assurance emploi remonte aux années 1940. Aujourd'hui, les initiatives visent généralement à réformer sur la base des programmes existants.

Le deuxième répondant énonce que chaque ministère a un acte qui contient des programmes qui ont été nommés dans une loi, une législation ou une réglementation. Certains de ces programmes (de base) ne seront peut-être jamais mentionnés dans le

discours du Trône ou le budget parce qu'ils sont des programmes importants mais continuent sans qu'ils ne soient une grande priorité du gouvernement. Le répondant a pris l'exemple du programme « Poids et mesures » qui est stable et existe depuis l'existence du Canada (plus de 100 ans). Il est impératif d'avoir ce programme ; celui-ci doit fonctionner normalement au risque de créer des problèmes énormes. En effet, la vérification de tous les poids et mesures est vitale pour la bonne marche de l'économie. Il existe une multitude de programmes de ce type.

Le répondant précise que certains actes vont avoir une clause qui nécessite qu'ils soient examinés après un certain nombre d'années. Par ailleurs, selon la Loi sur les transferts de paiement, le gouvernement doit réaliser une évaluation de tous les programmes où il donne de l'argent par la voie d'un paiement de transfert tous les cinq ans. Si l'évaluation n'est pas faite, le mandat pour dépenser cet argent est gelé jusqu'à ce qu'il y ait une évaluation.

Notons qu'à la question de savoir s'il existe une hiérarchie (en terme d'importance) entre le discours du Trône, le budget ou encore les différents actes des ministères, l'un des répondants répond par la négative. Les trois sources sont donc considérées à titre égal dans l'évaluation de la pertinence.

3.2.3. L'intégration des déterminants dans l'évaluation des trois aspects de la pertinence

3.2.3.1. Le besoin continu ou la raison d'être des programmes

Comme le note un des répondants, l'évolution des politiques ou des programmes gouvernementaux montre que le gouvernement fait à peu près la même chose d'année en année. À l'exemple des programmes faisant l'objet des rapports que nous avons étudiés, il en existe plusieurs couvrant des domaines variés tels les transports, la santé ou la sécurité des Canadiens et des Canadiennes, la lutte contre le chômage, l'itinérance, etc. Les rapports suivants présentent des exemples illustratifs :

Évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 (Mars 2010, p. 3)

« Le gouvernement du Canada a lancé, en l'an 2000, un programme de six ans pour renouveler et renforcer les infrastructures physiques canadiennes. Le budget fédéral de

2000 réservait 2,65 milliards de dollars au financement de ce programme, qui est une initiative nationale visant à compléter et à développer la capacité existante des gouvernements, territoires et municipalités d'investir dans les infrastructures. Il a été mis en place conjointement avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, les Premières nations et le secteur privé (Marceau et autres, 2003) ».

Évaluation des subventions pour la sensibilisation à la protection contre les incendies dans les écoles administrées par les bandes et les écoles fédérales (Février 2010, p. 1)

« Depuis 1990, AINC est chargé de financer le concours d'affiches de prévention des incendies au moyen d'un programme de subventions visant à promouvoir la sensibilisation à la protection contre les incendies dans les écoles administrées par les bandes et les écoles fédérales ».

Évaluation du programme des maladies à Prions (Juin 2010, np)

« Orientation, justification et contexte stratégique

Les maladies à prions, aussi connues sous le nom d'encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) comprennent un certain nombre d'affections neurodégénératives transmissibles mortelles touchant à la fois les êtres humains (maladie de Creutzfeldt-Jakob, MCJ) et les animaux (encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) chez le bétail ; tremblante du mouton chez les ovins et les chèvres, et maladie débilitante chronique (MDC) chez les cerfs et les wapitis). Le Programme des maladies à prions (PMP) du Laboratoire national de microbiologie (LNM), Agence de la santé publique du Canada (ASPC), exerce une surveillance nationale, fournit des services de laboratoire et effectue des recherches pour les maladies à prions humaines et animales ».

Les programmes connaissent éventuellement des ajustements en fonction de la conjoncture, des tendances nouvelles qui apparaissent, des pressions multiformes (médias, opinion publique, etc.) qui s'exercent sur le gouvernement. Ainsi, il existe toujours des problèmes ou des besoins que le gouvernement se doit d'examiner. Comme dans le cas des « poids et mesures », même si certains problèmes ou besoins ne sont pas mentionnés dans le discours du Trône ou le budget, il existe toutefois des lois qui encadrent leur analyse et la mise en œuvre des programmes qui doivent y répondre.

S'agissant de l'évaluation de ces programmes, un des répondants note que si l'on veut comprendre sa portée, il est essentiel de comprendre la démocratie canadienne et plus exactement le lien entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif. Dans cette optique, il pose la question des attentes raisonnables des utilisateurs des rapports d'évaluation vis-à-vis de la Politique d'évaluation de 2009.

En effet, ce dernier souligne qu'il est important de comprendre que le parlement canadien exerce un contrôle conséquent de l'ensemble des programmes fédéraux. Dans le cas de l'implantation des programmes (donc de l'examen des problèmes ou des besoins), c'est cette institution qui vote les budgets et autorise les dépenses. Il y a toute une structure comptable qui s'assure que le vote du parlement pour une certaine activité est respecté et l'argent octroyé est dépensé à cette fin. Ainsi, l'administration publique est responsable de mettre en œuvre les décisions du parlement. Mais, cette administration n'a aucune autorité pour remettre en question l'existence ou la pertinence de cette intervention-là. Cet aspect relève du pouvoir politique. Les ministres peuvent remettre en question des programmes (donc les problèmes ou des besoins qui ont justifié leur implantation), mais la responsabilité de l'administration publique est de leur fournir une information pour ces prises de décision.

3.2.3.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme, l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Selon l'un des répondants, chaque nouveau gouvernement met en place des programmes ou révisé les programmes existants suivant les priorités qui sont les siennes. Les rapports suivants donnent des exemples illustratifs :

Évaluation du grand projet de l'État RADARSAT-2 (Septembre 2009, p. v)

« En juin 1994, le Cabinet a approuvé le Plan spatial à long terme II (PSLT-II) qui, notamment, établissait l'observation de la Terre (OT) comme une priorité du programme spatial canadien, et confiait à l'ASC le mandat de conclure une entente avec le secteur privé pour le développement et l'exploitation d'un programme succédant à RADARSAT-1 ».

Évaluation du programme d'aquaculture durable (Octobre 2012, np)

« Le gouvernement fédéral a réaffirmé son engagement envers l'aquaculture en 2008-2009 lorsqu'il a créé le PAD. Le PAD a pour objectif d'établir des conditions favorables à la prospérité d'un secteur de l'aquaculture dynamique et innovateur au Canada, secteur qui est également durable sur les plans environnemental, social et économique en plus d'être concurrentiel à l'échelle internationale, pour le bénéfice de tous les Canadiens. Cet objectif devait être atteint en investissant dans quatre éléments du programme : la Réforme réglementaire, le PRRA, le PIAAM et les RDC [...]».

Les gouvernements suivants auront la même démarche. Il s'agit donc pour chaque ministère de faire des ajustements. Par ailleurs, au fil du temps, des éléments nouveaux peuvent intervenir et conduire à un décalage plus ou moins important entre la mise en œuvre de certains programmes et les priorités, les rôles et responsabilités assignés aux ministères ou au gouvernement de manière générale. Il s'en suit un impératif de procéder à des recadrages.

Au même titre que le besoin continu, les répondants sont tous d'accord sur le rôle important que peut revêtir l'évaluation dans ces deux cas. L'un d'eux estime que les évaluations ont cette qualité (ou cet avantage) de pouvoir regarder ces aspects et poser des questions qui s'imposent. Le deuxième répondant note que les évaluations peuvent jouer un rôle très critique en examinant les types d'intervention gouvernementale (qui ont déjà été faites ou qui sont en cours), suivant différents contextes. Elles peuvent aboutir à des constats qui recadrent certains programmes : ceux-ci répondent à un besoin réel ou aident à résoudre un problème mais ne sont pas alignés aux priorités des ministères ou du gouvernement dans son ensemble. Il s'agit d'opérer des ajustements conséquents pour que chaque programme soit en adéquation avec ces priorités.

3.3. La portée de l'évaluation de la pertinence

Notre troisième question de recherche vise à savoir dans quelle mesure les recommandations issues des rapports d'évaluation des programmes fédéraux portent sur la pertinence des programmes et dans quelle mesure ces recommandations sont mises en œuvre par les ministères et agences.

Les recommandations des évaluations découlent des constatations (des résultats obtenus) au terme de la collecte des données. Elles constituent une partie essentielle des rapports puisque sans elles, les évaluations ont très peu de chance d'induire des changements si

nécessaire. Elles guident les différentes parties impliquées dans la mise en œuvre des actions retenues, la définition des priorités, la définition d'un calendrier, etc. (Association pour la Prévention de la Torture, 2008 : 1). Nous présentons dans un premier temps l'éventail des constatations qui sont issues des évaluations avant d'examiner ensuite les recommandations.

3.3.1. Les constatations

Comme les précédents thèmes de notre recherche, nous les présentons en fonction des trois aspects de la pertinence. Le SCT (2004) conseille de faire état des constatations de façon brève, sans élaborer et les expliquer en termes simples, dans la mesure du possible. Les constatations doivent être présentées de façon objective et permettre aux lecteurs de tirer leurs propres conclusions au sujet des répercussions des constatations sur les enjeux de l'évaluation. Il faut que toutes les constatations signalées proviennent des données recueillies à l'aide des méthodes décrites à la section du rapport portant sur la méthodologie (SCT, 2004).

3.3.1.1. Le besoin continu ou la raison d'être du programme

Sur l'ensemble des rapports examinés, très peu ne présentent pas de résultats portant sur le besoin continu. Cela pourrait démontrer un intérêt certain accordé à la raison d'être (ou non) des programmes. Ils sont fonction de la portée de l'évaluation, du programme évalué, de la méthodologie proposée, etc. Toutefois, si les constatations contenues dans les rapports se caractérisent par leur diversité dans la formulation, nous notons elles appuient néanmoins le statu quo. En effet, aucune constatation ne souligne le fait qu'il n'existe plus de besoin pour le programme évalué. Les exemples ci-après permettent d'illustrer nos propos :

Évaluation du Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada (Octobre 2014, p. 33)

Les constatations sont présentées de la manière suivante : « Nécessité continue du Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada - Résumé des constatations :

Les données probantes de l'évaluation appuient la poursuite du Programme. Initialement, le Programme des chaires d'excellence a été lancé en réponse à la Stratégie des sciences et

de la technologie (2007) afin d'atteindre l'excellence mondiale en recherche. Les contextes national et international actuels renforcent la nécessité de continuer à soutenir le Programme des chaires d'excellence afin d'aider à assurer la compétitivité continue du Canada à l'échelle mondiale [...] ».

Les activités de l'ASFC liées à l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO) – Étude d'évaluation (Mars 2011, p. 11)

Les constatations sont résumées de la manière suivante : « Les activités de l'ASFC liées à l'IVHO ont répondu au besoin d'informer les Canadiens des nouvelles exigences relatives aux documents entrées en vigueur dans le cadre de l'IVHO [...] ».

Il est nécessaire de poursuivre certaines activités liées à l'IVHO étant donné que des exigences relatives aux documents IVHO continuent d'exister ».

Évaluation du programme pilote des agents de sécurité communautaire (Juillet 2012, np)

Le rapport constate que : « La sécurisation demeure nécessaire d'un point de vue organisationnel, mais le besoin se fait moins sentir du point de vue de l'environnement ».

3.3.1.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme et l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Sur l'ensemble des rapports examinés, très peu ne présentent pas de résultats relatifs à ces deux aspects. Les observations émises ci-dessus (au sujet du besoin continu) s'appliquent également à ces deux aspects. Il n'existe pas de constatations qui remettent en cause significativement la conformité ou l'alignement des programmes aux priorités, aux rôles et aux responsabilités des ministères et du gouvernement fédéral. Nous pouvons présenter les exemples suivants :

Évaluation du programme des ordinateurs pour les écoles (Mars 2012, np)

Les constatations se présentent ainsi qu'il suit : « Constatation clé : L'OPE permet au gouvernement fédéral de s'acquitter de son rôle et de ses responsabilités en matière d'élimination des biens publics excédentaires et de développement durable. En remettant à neuf les ordinateurs et en prolongeant leur vie utile, il aide à atteindre les objectifs de la

Loi fédérale sur le développement durable. Il n'y a aucun chevauchement ni aucun double emploi avec un autre programme gouvernemental [...].

Constatation clé : L'OPE aide à respecter plusieurs priorités pangouvernementales qui transcendent les frontières traditionnelles entre les ministères. Il aide le gouvernement fédéral à respecter son engagement à l'égard des pratiques et des initiatives de gestion durable et concorde avec les priorités gouvernementales relatives au perfectionnement des compétences et les résultats stratégiques d'Industrie Canada. Le ministère est le mieux placé pour continuer d'administrer l'OPE.»

Évaluation du Programme des réseaux de centres d'excellence dirigés par l'entreprise (RCE-E) – (Mars 2012, p. 17)

« Depuis 2008, les investissements du secteur privé canadien dans les S et T et les nouvelles technologies et la demande de travailleurs hautement qualifiés sont faibles comparativement à ceux des autres pays membres de l'OCDE.

[...] Le Programme des RCE-E se conforme à la stratégie en matière de S et T de 2007, Réaliser le potentiel des sciences et de la technologie au profit du Canada. Ses cinq objectifs cadrent de manière semblable avec les résultats stratégiques énoncés dans l'architecture des activités de programme (AAP) des trois organismes subventionnaires. Le Programme des RCE-E a reçu des demandes valables ayant conduit au financement de réseaux en accord avec trois des cinq priorités fédérales définies dans les conditions générales du Programme des RCE-E. Le motif initial pour lequel le Programme des RCE-E a été créé est toujours valable, et le besoin d'un tel programme demeure constant. Il étend la portée de la R et D aux domaines visés par les réseaux financés ».

Évaluation du Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada (Octobre 2014, p. 39)

Les constatations sont les suivantes : « Harmonisation avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral [...]

Les objectifs du Programme des chaires d'excellence sont étroitement harmonisés avec les priorités fédérales dans la Stratégie des sciences et de la technologie du gouvernement du

Canada. [...]. Les données probantes confirment également la légitimité des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne le Programme des chaires d'excellence, conformément aux rôles conférés par la loi à Industrie Canada et aux organismes subventionnaires qui supervisent le Programme [...] ».

3.3.2. Les recommandations

Nous examinons le besoin continu avant de nous attarder sur la concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme en même temps que l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Le SCT (2004) conseille que les rapports d'évaluation soient rédigés de façon à ce que les gestionnaires et les lecteurs de l'extérieur puissent rapidement se concentrer sur les questions importantes signalées et les comprendre. De même, les rapports doivent présenter les conclusions et les recommandations de manière qu'elles découlent logiquement des résultats de l'évaluation. Les recommandations doivent être claires et réalisables avec un calendrier d'intervention pour la Direction (SCT, 2004)¹⁰.

3.3.2.1. Le besoin continu ou la raison d'être du programme

Sur l'ensemble des rapports que nous avons étudiés, très peu ont des recommandations portant sur le besoin continu. Cela contraste fortement avec le nombre de rapports contenant des résultats relatifs à cet aspect. On peut donc s'interroger sur la raison de cet écart aussi significatif. En nous référant à nos résultats relatifs aux constatations, nous pouvons penser (et confirmer) que globalement, les programmes évalués répondent (ou continuent de répondre) à un besoin ou apportent (ou continuent d'apporter) des réponses adéquates aux problèmes qui ont justifié leur implantation. Malgré tout, nous pensons qu'il serait intéressant d'examiner ces recommandations pour comprendre les quelques points qui ont retenu l'attention des évaluateurs :

¹⁰ Le SCT (2004, p. 24) stipule qu'il n'existe pas de méthode « idéale » de présenter les recommandations. La rédaction de celles-ci doit faire l'objet de discussions et d'une entente, notamment sur la formulation des recommandations, soit détaillée ou générale.

Évaluation du programme d'aquaculture durable (Octobre 2012, np)

« [...] On recommande que le sous-ministre adjoint principal, Gestion des écosystèmes et des pêches, modifie le niveau de financement requis pour la composante d'accès au marché de la sous-activité du Programme d'innovation en aquaculture et d'accès au marché (PIAAM) afin qu'elle reflète les progrès réalisés relativement à la certification des exploitants piscicoles et réponde aux besoins changeants de l'industrie (p. ex. certification des conchyliculteurs) quant aux exigences d'accès au marché ».

Évaluation du Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada (Octobre 2014, p. 86)

« Le Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada devrait être poursuivi pendant cinq autres années. Le contexte actuel renforce le besoin de continuer à soutenir le Programme afin de s'assurer que le Canada demeure concurrentiel à l'échelle mondiale ».

Évaluation de 2012-2013 du Programme de prévention du crime (Octobre 2013, p. 35)

« La Direction de la vérification interne et de l'évaluation recommande que le sous-ministre adjoint du Secteur de la sécurité de la population et partenariats adopte les mesures suivantes : [...]

2. Préciser l'orientation des activités du transfert des connaissances du PPC pour que les produits soient clairement liés aux besoins des publics cibles et utilisés pour contribuer aux politiques et aux pratiques de prévention du crime dans l'ensemble du pays.».

3.3.2.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme et l'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Sur l'ensemble des rapports que nous avons étudiés, très peu ont des recommandations sur ces deux aspects. Nous faisons donc les mêmes observations que celles relatives au besoin continu. La présentation de quelques exemples nous permet également d'identifier les points qui auront retenu l'attention des évaluateurs :

Évaluation de la Division des études économiques et de l'analyse des politiques (DEEAP)
– (Janvier 2012, np)

« 1. Pour permettre aux chercheurs de la DEEAP de se tenir au courant des travaux de recherche de pointe qui se font ailleurs, d'entretenir des liens solides avec la collectivité de recherche externe et de préserver le rôle visible du Ministère à titre de leader de la recherche en matière de politique économique, le directeur de la DEEAP devrait, suivant les limites de son budget, assurer une participation minimale des employés de la DEEAP à des congrès économiques pertinents et veiller à ce que l'information ainsi acquise soit diffusée aux autres membres de l'équipe.

2. Le directeur de la DEEAP devrait examiner le mandat et la mission de la DEEAP pour s'assurer qu'ils s'harmonisent avec le travail courant de la DEEAP et le mandat du Ministère. Les cadres de la DEEAP devraient communiquer clairement ce mandat à tous les employés, y compris les employés éventuels et les nouveaux employés afin de favoriser des attentes professionnelles réalistes ».

Évaluation du Programme de soutien d'initiatives stratégiques et de recherche (Mai 2014, np)

« Il est recommandé que le Secteur des services ministériels, en consultation avec le Bureau du contrôleur général, mette à jour les modalités du Programme de SISR et les surveille de façon continue pour assurer leur conformité avec toutes les futures mises à jour de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

Il est recommandé que le Secteur des services ministériels, conformément à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, publie les modèles, les guides et les produits d'information du Programme de SISR sur le site Web externe du Secrétariat pour les organismes tiers et les parrains ».

3.3.2.3. Conclusion préliminaire – les recommandations

Si les recommandations relatives au besoin continu ne remettent pas en cause la raison d'être des programmes, nous constatons que les deux autres aspects de la pertinence sont beaucoup plus questionnés. Toutefois, elles correspondent à la même finalité qui est d'améliorer certains aspects liés à la gestion des programmes : une meilleure

communication des mandats des ministères, clarification des rôles et des responsabilités, publication de documents pertinents, etc. En nous basant sur les propos d'un des répondants que nous avons interrogé, on peut penser que les destinataires des rapports se serviront de ces informations.

3.3.3. La mise en œuvre des recommandations dans les ministères et les agences

Selon le SCT (2004, p. 34), la rédaction du rapport d'évaluation représente un réel travail de collaboration et la version finale du document devrait être « sans surprise ». Le rapport se veut un outil d'aide pour le programme et les décideurs, afin de définir l'avenir du programme. Selon la Politique sur l'évaluation (2009), tous les rapports d'évaluation doivent contenir une réponse et un plan d'action élaborés par la gestion du programme. Le plan d'action devrait identifier, pour chacune des recommandations, ce que la gestion compte mettre en œuvre pour y répondre, ainsi que l'échéancier des activités prévues.

3.3.3.1. Le besoin continu ou la raison d'être du programme

Sur l'ensemble des rapports examinés, nous constatons que la plupart des rapports qui contiennent des recommandations sur le besoin continu n'ont pas de réponse des Directions des programmes. Cela nous amène également à nous interroger sur les raisons de cet écart. Peut-être que ces réponses ont été formulées plus tard. Nous présentons ci-après un cas que nous avons observé de manière à pouvoir examiner le contenu des réponses :

Tableau 13 : Recommandation, besoin continu

Évaluation de la Division des études économiques et de l'analyse des politiques (DEEAP) – (Janvier 2012, np)			
Recommandation	Réponse de la Direction	Mesure prévue	Responsables
Pour renforcer la pertinence de la recherche menée par la DEEAP, le directeur de la DEEAP devrait mettre en place un processus systématique pour l'échange de renseignements et la réception de commentaires une fois par an des cadres supérieurs de partout au sein du Ministère sur le plan de recherche annuel de la DEEAP	La direction est d'accord avec cette recommandation.	Le plan de recherche annuel de la DEEAP sera diffusé partout au sein du Ministère, et il demandera des rétroactions.	Les cadres supérieurs de la Direction de la politique économique et fiscale diffuseront le plan de recherche. -

Les réponses données par les directions sont conformes aux prescriptions du SCT. Elles sont en accord avec les recommandations formulées par les évaluateurs. Elles sont assorties des mesures prévues et de l'identification des individus responsables de leur mise en œuvre effective.

3.3.3.2. La concordance entre les priorités du ministère et les objectifs du programme, L'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Sur l'ensemble des rapports contenant des recommandations, un certain nombre ne présentent pas de plans d'action liés à ces deux aspects. À l'instar du besoin continu, nous nous interrogeons également sur la raison de cet écart. Comme nous l'avons supposé plus haut, il est possible que ces réponses aient été énoncées plus tard. Nous pouvons citer un exemple pour examiner le contenu des réponses :

Tableau 14 : Recommandations, concordance et harmonisation

Évaluation de la Division des études économiques et de l'analyse des politiques (DEEAP) – (Janvier 2012, np)			
Recommandations	Réponses de la Direction	Mesures prévues	Responsables
1. Pour permettre aux chercheurs de la DEEAP de se tenir au courant des travaux de recherche de pointe qui se font ailleurs, d'entretenir des liens solides avec la collectivité de recherche externe [...] le directeur de la DEEAP devrait, suivant les limites de son budget, assurer une participation minimale des employés de la DEEAP à des congrès économiques pertinents et veiller à ce que l'information ainsi acquise soit diffusée aux autres membres de l'équipe.	La direction est d'accord avec cette recommandation.	La direction affectera environ le tiers du budget pour les biens et services de la DEEAP à la participation à des congrès, y compris les frais d'inscription et les coûts de voyage et d'hébergement (approximativement 15 000 \$ selon les niveaux de ressources de 2010-2011). [...].	Le directeur de la DEEAP sera responsable de la coordination et de la planification de la participation aux congrès.
2. Le directeur de la DEEAP devrait examiner le mandat et la mission de la DEEAP pour s'assurer qu'ils s'harmonisent avec le travail courant de la DEEAP et le mandat du Ministère. Les cadres de la DEEAP devraient communiquer clairement ce mandat à tous les employés, y compris les employés éventuels et les nouveaux employés afin de favoriser des attentes professionnelles réalistes.	La direction est d'accord avec cette recommandation.	En consultation avec les cadres supérieurs, les cadres examineront et mettront au clair le mandat de la DEEAP. Les employés de la DEEAP seront également consultés. Ce mandat sera communiqué à tous les employés et affiché sur notre site Web.	En consultation avec les cadres supérieurs, le directeur de la DEEAP actualisera et mettra au clair le mandat et les objectifs de la DEEAP.

3.3.3.3. Conclusion préliminaire – la mise en œuvre des recommandations

Nous constatons que les réponses données par les directions sont également conformes aux prescriptions du SCT. Les directions approuvent les recommandations formulées par les évaluateurs. Les actions annoncées suivent également un canevas qui consiste à présenter un calendrier de mise en œuvre, une énumération des mesures à prendre, de même que l'identification des individus responsables de leur mise en œuvre effective.

Chapitre 4 – Discussion

Dans ce chapitre consacré à la discussion, nous rappelons que notre cadre conceptuel reposait sur la perspective de Scriven (1991) qui consiste à déterminer la valeur des programmes. Nous avons par la suite défini les fondements théoriques de notre démarche méthodologique : le modèle d'évaluation des besoins de Masse (2009) suivi de la programmation des programmes publics de Knoepfel et coll., (2015). À la lumière de ce cadre conceptuel, nous avons dressé un modèle qui nous a permis de structurer notre analyse. Dès lors, nous pouvons discuter du contenu des résultats qui sont les réponses à nos questions de recherche :

- 1. Quelles approches et méthodes d'évaluation ont servi, sous la politique de 2009, à l'examen de la pertinence dans les évaluations des programmes fédéraux ?*
- 2. De quelle manière les évaluations fédérales tiennent-elles compte des déterminants politiques et institutionnels dans leur examen de la pertinence des programmes ?*
- 3. Dans quelle mesure les recommandations issues des rapports d'évaluation des programmes fédéraux portent-elles sur la pertinence des programmes ? Dans quelle mesure ces recommandations sont-elles mises en œuvre par les ministères et agences ?*

Étant donné qu'il existe très peu d'écrits sur l'évaluation de la pertinence, il nous est difficile de nous baser sur des études précédentes pour analyser nos résultats. Néanmoins, nous pouvons partir de ces résultats pour engager une discussion au vu de la littérature existante. Nous choisissons de scinder cette dernière en deux volets : le premier consiste en une analyse des concepts qui guident les évaluateurs lorsqu'il s'agit d'examiner la pertinence des programmes. Le deuxième volet examine le cheminement des évaluations pour ensuite porter un jugement sur les résultats obtenus.

4.1. L'analyse conceptuelle

Après l'analyse des concepts liés à l'évaluation du besoin continu, nous examinons ceux qui renvoient à la concordance et à l'harmonisation des programmes.

4.1.1. L'évaluation du besoin continu

Partant du modèle de Massé (2009), notre grille d'analyse nous permet d'examiner nos résultats sous trois éléments majeurs : la bonne compréhension du contexte, l'identification des populations cibles, la bonne compréhension de la situation problématique.

4.1.1.1. Le contexte

Le contexte refferme l'ensemble des circonstances ou des conditions qui entourent la survenance d'un événement. Dans le cas d'un programme, il s'agit des éléments qui exercent une pression plus ou moins grande au moment de sa gestation ou de sa mise en œuvre. Ces éléments tels que les rapports du vérificateur général, statistiques sur l'économie, etc., peuvent contribuer (ou avoir contribué) à la mise en lumière du problème ou du besoin à l'origine du programme (Mehiriz, Turgeon, Charland, 2011 ; Hill et Varone, 2014). Le contexte permet d'avoir une bonne lecture des enjeux et des questions qui guideront l'évaluateur. Nos résultats nous montrent que la majorité des évaluateurs attachent une grande importance à sa description ; il transparait que son analyse est nécessaire car il influence de manière plus ou moins forte le programme. Les rapports examinés présentent des éléments de nature physique (environnement, saison, paysage, etc.), structurelle (cadres, organisations, lois, règles, etc.), culturelle (représentations, valeurs, etc.), sociale (acteurs individuels ou collectifs et leurs actions, etc.) qui jouent (ou ont joué) un rôle important dans les prises de décisions ou dans la mise en route de différentes initiatives (Mercier et Oiry, 2010). Nous pensons que l'analyse de contexte est un outil d'observation qui permet à l'évaluateur d'affiner la vision qu'il a des dynamiques qui entourent la conduite d'un programme. Par ailleurs, comme on a constaté dans plusieurs rapports, la présentation ou l'analyse du contexte est également fondamentale pour déterminer la faisabilité de l'évaluation et identifier les différentes contraintes qui s'imposent à l'évaluateur.

4.1.1.2. Les populations cibles

Il s'agit de groupes d'individus destinés à bénéficier des services d'un programme. Nos résultats montrent que celles-ci présentent des caractéristiques multiformes (ensemble ou d'une collectivité, jeunes, étudiants, autochtones, etc.). Cela va en droite ligne de

l’assertion de Massé (2009) qui souligne que l’évaluation des besoins peut porter sur l’ensemble d’une population, sur une partie de celle-ci ou sur une clientèle plus précise considérée à risque ou en besoin. L’auteur définit une clientèle à risque comme un ensemble d’individus ou d’unités d’une région particulière qui présente des caractéristiques ou des facteurs qui augmentent la probabilité de présenter ou de développer des problèmes. Par contre une clientèle en besoin réfère à des individus ou à des unités dans une région particulière qui manifestent (ou manifestaient) une condition problématique particulière.

4.1.1.3. La situation problématique

Au vu de ce qui précède, nous pouvons définir le programme comme « une intervention planifiée et continue qui vise à générer des effets précis ou des effets qui règlent des problèmes [...] préalablement diagnostiqués » (Fitzpatrick, 2012, p. 18). Comme l’expliquent Massé (2009) et Mehiriz et autres (2011), les programmes sont généralement conçus afin de répondre à une situation problématique. À ce sujet, Rossi et autres (2004) énoncent quelques interrogations qui visent à cerner la situation problématique et par conséquent mieux penser la solution envisagée, c’est-à-dire le programme : 1) quelle est la nature et la portée du problème? 2) Où est-il localisé, quelles et combien de personnes en sont affectées, dans quelle proportion? 3) Quel élément du problème ou de ses effets justifie un nouveau programme, l’extension ou la modification d’un programme existant? 4) Quelles interventions faisables sont susceptibles d’améliorer la situation?

Dans le précédent chapitre, nous avons présenté les différents éléments qui servent de fil d’Ariane aux évaluateurs pour recueillir des données probantes qui sous-tendent leur analyse : les enjeux et les questions d’évaluation, les indicateurs, les déterminants politiques et institutionnels. Ces éléments contribuent à mettre en évidence la situation problématique. En effet, les évaluateurs partent du principe que si l’on doit examiner le bien-fondé des programmes, il est opportun de comprendre les éléments qui encadrent leur émergence, le choix porté sur ces derniers et par conséquent leur implantation (Mehiriz et autres, 2011 ; Hill et Varone, 2014). Les programmes sont ultimement faits par les gouvernements même si les idées viennent de l’extérieur du gouvernement ou de l’interaction entre le gouvernement et les acteurs non-gouvernementaux. (Birkland, 2016). Par conséquent, Il faut que ces derniers reconnaissent qu’il existe des problèmes ou des

besoins pour commencer à agir et apporter des réponses (Kübler et Maillard, 2009). Ainsi, la lecture des rapports nous montre l'évocation du budget du gouvernement fédéral, du discours du Trône et les textes connexes (par exemple, les rapports des plans et priorités des ministères) qui font l'historique et apportent une justification à l'implantation des programmes. Ils sont l'émanation du pouvoir exécutif qui bénéficie du support de la majorité des membres de la législature pour gouverner. Inaugurant chaque session du parlement, le discours du trône énonce les orientations et les objectifs généraux que le gouvernement s'est donnés, de même que les initiatives qu'il compte mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs (Gouvernement du Canada, 2017). Le budget présente (entre autres) un résumé et les faits saillants des changements qui se produisent d'une année à l'autre dans les dépenses ministérielles et les paiements de transfert afin de mettre en perspective les grands enjeux qui influencent les prévisions de dépenses du gouvernement (Gouvernement du Canada, 2017). Le parlement vote sa confiance et approuve les dépenses (donc les programmes) proposées par le gouvernement en émettant éventuellement des réserves qui occasionnent une réduction ou une suppression de certains postes.

4.1.2. La concordance des objectifs du programme avec les priorités ministérielles et leur harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement

Nous partons de la programmation des politiques publiques de (Knoepfel et coll., 2015), pour structurer notre analyse des résultats. Notre grille nous a permis d'identifier les éléments suivants : la mise en évidence des objectifs des programmes sous le prisme des priorités ministérielles ou du gouvernement fédéral et leur ancrage dans le dispositif institutionnel du Canada; l'identification des différents acteurs qui gravitent autour des programmes, de même que la mise en exergue de leurs actions ou interactions qui ont une certaine influence dans la conduite des activités.

4.1.2.1. L'adéquation entre les objectifs des programmes et les priorités ministérielles et du gouvernement fédéral

Le programme politico-administratif (PPA) de Knoepfel et coll., (2015) pose comme préalable le principe de légalité dans l'application un programme. Cela signifie que l'implantation du programme doit reposer sur des bases juridico-administratives qui

légitime et encadrent l'ensemble des activités sensées régler la situation jugée problématique. En conséquence, les objectifs des programmes qui déterminent l'état considéré comme satisfaisant à terme (Knoepfel et coll., 2015) devraient s'inscrire dans cette dynamique légale et réglementaire à travers leur définition dans des lois, des règlements ou des textes connexes. Nos résultats ont montré l'importance accordée à ces dimensions juridico-réglementaires. Il est question d'identifier les fondements qui non seulement structurent la mise en œuvre concrète de l'action publique fédérale (de manière générale), mais également encadrent les activités ministérielles. Plus spécifiquement, l'évocation du discours du trône, des différents budgets, des rapports de plans et priorités des ministères, etc., attestent du degré élevé de la cohérence recherchée lorsqu'il s'agit ensuite de mettre en œuvre (ou d'évaluer) les programmes fédéraux. Il ressort que les mécanismes de programmation des programmes doivent s'articuler autour de l'arrimage des objectifs avec les orientations du gouvernement fédéral. Nous avons constaté que les évaluations s'intéressent aux mécanismes juridico-administratifs et opérationnels ainsi qu'aux instruments d'intervention. Juridiquement et administrativement, un programme sera dit pertinent si les objectifs qui sont formulés explicitement ou implicitement s'accordent avec les priorités du ministère et les orientations du gouvernement fédéral dans le respect des dispositions institutionnelles (Gouvernement du Canada, Q1 : qu'est-ce que le discours du trône? 2017). Ces dernières se composent de divers documents tels que les textes de lois, les décrets, les arrêtés, les ordonnances d'exécution ou encore les directives administratives adoptés à différents niveaux institutionnels (Knoepfel et coll., 2015). Nous pouvons les présenter ainsi qu'il suit :

Tableau 15 : Textes de lois qui encadrent l'élaboration et la mise en œuvre des programmes

Niveau normatif	Niveau national	Constitution Loi fédérale Décret Réglementation
	Niveau infranational	Loi provinciale Décret provincial Réglementation provincial Règlement municipal
	Mise en œuvre	

Source : Knoepfel et coll., 2015, p. 191

En définitive, chaque programmation de programmes au Canada dispose d'une définition d'un but plus ou moins explicite qui permet de guider l'intervention publique dans le choix des objectifs des programmes (Knoepfel et coll., 2015).

S'agissant de l'opérationnalisation des objectifs (donc la conception des instruments d'intervention), le modèle du PAA de Knoepfel et coll., (2015) en permet également l'analyse. Selon ces auteurs, les éléments opérationnels¹¹ concrétisent l'hypothèse d'intervention et en précisant l'hypothèse de causalité au sens où ils définissent les groupes cibles¹² auxquels ces moyens sont appliqués. Ainsi, ils caractérisent le mieux un programme parce qu'il assure une cohérence entre la définition des groupes cibles, le cadre (social, juridique, politique et économique) dans lequel évolue le programme, le degré d'interventionnisme, les droits et les obligations directement octroyés aux groupes cibles, ainsi que le type, l'ampleur et la qualité des interventions et des prestations publiques envisagées (Knoepfel et coll., 2015). Certes, nous remarquons que les éléments évaluatifs qui traitent de cette opérationnalisation peuvent se retrouver ailleurs dans les rapports d'évaluation (par exemple lors de la présentation du profil ou plus spécifiquement du mandat des programmes) ; mais ils rentrent en ligne de compte dans l'examen de l'alignement des objectifs aux priorités ministérielles et gouvernementales. Le choix des

¹¹ Les éléments opérationnels définissent les modalités de prises en charge des groupes cibles, condition sine qua non pour rendre opérationnel un programme (Knoepfel et coll., 2015).

¹² Dans notre cas, nous disons que les éléments opérationnels rappellent ou précisent à nouveau qui sont les groupes cibles, car leur définition intervient lors de l'évaluation du besoin continu.

instruments opérationnels (l'intervention policière, l'offre directe des prestations, les incitations, etc.) qui concrétiseront la définition des objectifs doit impérativement avoir une base légale et légitime cohérente en raison des effets sur les groupes cibles (Knoepfel et coll., 2015). D'où la nécessité de leur accorder une grande importance.

4.1.2.2. Les acteurs, leurs rôles et responsabilités

Selon l'arrangement politico-administratif (APA) de Knoepfel et coll., (2015), la programmation des programmes regroupent un ensemble diversifié d'acteurs (publics ou privés) qui participent à la production des actions concrètes ou extrants liés aux programmes. Knoepfel et coll., (2015). Nos résultats identifient les différentes règles institutionnelles formelles ou informelles qui lient ces acteurs, les fonctions qui leur sont attribuées en vue de contribuer à l'action publique dans le domaine concerné (Knoepfel et coll., 2015). Dans l'ensemble des rapports, la description des acteurs montre les rôles et les responsabilités qui leur incombent, les liaisons juridico-administratives qu'ils ont avec les programmes. Les évaluations cherchent à repérer et clarifier (au besoin) ces attributions et les interventions des acteurs, de manière à savoir si la résolution optimale des problèmes identifiés est assurée. Par ailleurs, il est très souvent fait mention de programmes ou d'initiatives plus ou moins similaires qui gravitent autour des programmes évalués. Les évaluateurs relèvent l'influence que ces derniers peuvent avoir (constituer un soutien ou un handicap) pour les programmes évalués. Ce volet de l'analyse est intéressant parce que l'évaluation s'interroge sur les conditions de communication entre les acteurs voire d'autres parties prenantes impliquées dans la gestion des programmes, dans la gestion des activités connexes ou dans la régulation (au niveau fédéral, provincial ou territorial). L'intérêt que nous avons observé au sujet des clarifications des rôles et responsabilités, de la coordination des programmes existants est qu'il faudra éviter un dispersement des ressources (humaines, financières, matérielles, etc.) et un dédoublement des activités préjudiciable à la finalité du programme et aux priorités gouvernementales. Ce champ d'analyse examine donc les différents échanges entre les programmes et leur environnement. Ces interactions permettent de mieux percevoir les problèmes ou besoins soumis ou à soumettre et de mieux gérer les éventuelles dysfonctionnements ou oppositions qui pourraient entraver l'implantation des solutions envisagées (Knoepfel et coll., 2015).

4.2. Le cheminement des évaluations et l'analyse des résultats

Quel que soit l'aspect de la pertinence qui est évalué, le processus suivi est similaire aux autres formes d'évaluation (Massé, 2009). Pour chaque évaluation, Massé (2009) préconise de bien cerner les fins de l'étude et subséquemment l'usage qui devrait être fait des résultats de l'étude.

4.2.1. La mise en œuvre d'une stratégie d'évaluation

Pour les trois aspects de la pertinence des programmes, nos résultats montrent une démarche systématique qui débute par une phase conceptuelle énonçant les enjeux et les questions d'évaluation. Cette dernière est suivie d'une phase méthodologique qui concrétise et opérationnalise les études menées de manière à réaliser la phase empirique (Fortin, 2010). Ainsi, la phase conceptuelle énonce les concepts principaux et secondaires qui se rapportent au sujet et permet une bonne compréhension des programmes. Par la suite, la phase dite méthodologique définit un ensemble d'opérations permettant d'atteindre les objectifs définis par les évaluateurs (Fortin, 2010). Selon Fortin (2010), la phase méthodologique revêt un caractère concret qui comporte le choix d'un devis approprié au problème étudié, le recrutement éventuel de participants et l'utilisation de mesures fidèles et valides afin d'assurer la crédibilité des résultats. La phase empirique décrite dans les rapports et caractérisée par la collecte des données montre que la nature des données dépend de la méthode d'évaluation adoptée, des indicateurs utilisés pour obtenir les résultats des programmes et du type d'analyse à faire (Fortin, 2010 ; SCT, Cadre de stratégie de mesure du rendement - 6.5 Points à prendre en considération au moment d'élaborer le cadre de stratégie de mesure du rendement, 2010). Les données sont qualitatives ou quantitatives ou une combinaison des deux. Les données quantitatives sont des observations numériques (ex., pourcentage de chômeurs dans une communauté, nombre de personnes affectées par un problème identifié), alors que les données qualitatives sont des observations correspondant à des catégories (ex., les fonctions des participants dans les ministères, les types de communautés comme les Inuits ou les métis, etc. : SCT, Cadre de stratégie de mesure du rendement - 6.5 Points à prendre en considération au moment d'élaborer le cadre de stratégie de mesure du rendement, 2010). Nous avons constaté que les méthodes utilisées sont classiques à toutes les évaluations : les études de cas, les

entretiens avec les personnes clés, les sondages, etc. Toutefois, nous avons remarqué un recours fréquent aux données qualitatives.

4.2.2. L'analyse des résultats des évaluations

Les résultats obtenus de l'évaluation du besoin continu sont d'abord analysés. Nous faisons ensuite le même exercice pour les résultats issus de l'évaluation de la concordance et de l'harmonisation des programmes.

4.2.2.1. L'évaluation du besoin continu

Nous avons souligné précédemment que l'évaluation peut s'envisager avant et après l'implantation des programmes. La démarche des évaluateurs consiste donc premièrement à justifier (ou non) l'implantation des programmes fédéraux (Conseil Scientifique de l'Évaluation français, 1994). En effet, il est arrivé (dans certains cas) que des programmes inutiles soient élaborées car reposant sur des postulats erronés : soit en raison de l'inexistence de problèmes, d'un diagnostic incomplet des problèmes, d'un changement dans les problèmes rencontrés ou dans la population cible depuis la mise en place du problème ou encore en raison des informations biaisées ou de stéréotypes qui tendent à déformer la réalité (Rossi et autres, 2004 ; Massé (2009). Dès lors, nous remarquons l'orientation des données recueillies par les évaluateurs qui visent à expliquer la situation problématique à l'origine des programmes. En effet, les programmes découlent d'une combinaison de données, provenant tant de la recherche systématique que de l'expérience pratique, à une interaction complexe d'idées, d'intérêts, d'idéologies, d'institutions et de particuliers, qui déterminent quelles décisions sont prises aux niveaux politique et administratif (Gouvernement du Canada : Le processus décisionnel au gouvernement : le rôle de l'évaluation des programmes - Introduction, 2010) . Le gouvernement fédéral note qu'aucun processus décisionnel qui conduit à la mise en place des programmes n'est forcément ou toujours plus « rationnel » que les autres. Tout dépend des questions que doivent poser les décideurs compte tenu des circonstances et du contexte de l'époque afin de prendre les décisions qui conviendront le mieux possible à leurs programmes ou répondront le mieux aux attentes des populations cibles. Dans les rapports examinés, les évaluateurs fondent leurs arguments sur des données existantes. Ils en décrivent le

processus de collecte, expliquent leur nature de manière à permettre d'apprécier leur bonne connaissance des problèmes ou des besoins identifiés (Massé, 2009).

Deuxièmement, l'évaluation consiste à vérifier a posteriori si les objectifs des programmes sont en adéquation avec les problèmes ou besoins identifiés et si ces derniers sont toujours d'actualité. Toutefois, sur l'ensemble des rapports examinés, si la plupart contiennent des constats sur le besoin continu, seuls quelques-uns rapports émettent des recommandations qui néanmoins ne remettent nullement en cause l'existence du programme (donc les objectifs ou les résultats attendus) et encore moins questionnent sa continuité. Cela nous amène à nous interroger sur l'importance véritable d'évaluer le besoin continu. Est-ce nécessaire de consacrer un volet important de l'évaluation à l'examen du besoin continu si les conclusions à venir seront (toujours) une validation de l'existence des programmes? Lemaire (2016) nous permet de mieux cerner les défis que présente un tel questionnement. En effet, traitant de l'institutionnalisation de l'évaluation au Canada, il porte un regard critique sur l'atteinte des objectifs du système d'évaluation mis en œuvre. Il met en lumière le fait que la fonction d'évaluation s'insère dans un univers politique et bureaucratique qui commande qu'on tienne compte des dynamiques de pouvoir qui s'exercent inévitablement. Le système d'évaluation fédéral étant décentralisé (chaque ministère ou organisme fédéral étant maître de son système d'évaluation), les évaluations ont tendance à générer des informations pertinentes et véritablement utiles pour les opérations courantes. Par contre, elles ne remettent pas en question la politique ou le programme (Lemaire, 2016). Elles ont donc tendance à confirmer le statu quo ou l'ajout des ressources ainsi que nous l'avons constaté à la lecture des rapports¹³. Pour Lemaire (2016), ce constat n'est pas un échec en soi. Il va en droite ligne de la raison d'être du système d'évaluation qui contribue à améliorer les opérations d'une organisation. Toutefois, si on a la vision de questionner la raison d'être de l'action publique, Lemaire (2016) préconise que l'évaluation déborde le carcan qui est le sien : l'administration publique. Comme l'a confirmé l'un de nos répondants, la remise en question de certaines politiques ou certains programmes ne peut se faire sur la base d'évaluations émanant de l'administration publique qui dispose d'un mandat limité. L'évaluation véritable du besoin continu des programmes exige une

¹³ Certains rapports ont émis des réserves sur la continuité du besoin sur quelques aspects des programmes, mais sans grande conséquence sur leur fonctionnement.

indépendance institutionnelle qui revêtirait plusieurs formes (Lemaire, 2016). Lemaire (2016) estime que le temps est venu d'explorer des pistes de solutions. Les institutions existantes pourraient-ils assumer ce rôle : le Bureau du vérificateur général ou le directeur parlementaire du budget? Des institutions de recherche indépendantes?

4.2.2.2. La concordance et l'harmonisation

Ainsi que nous l'avons relevé, l'évaluation de la concordance et de l'harmonisation consiste à vérifier (et certifier) la cohérence des objectifs et des activités qui en découlent avec les orientations du gouvernement fédéral et les priorités (ou les objectifs stratégiques) des ministères. Premièrement, en lien avec le besoin continu et les caractéristiques des groupes cibles en l'occurrence (p. ex. secteur géographique, groupe d'âge, sexe), nous notons que les données examinées par les évaluateurs portent également sur une mise en exergue des éléments contextuels (sociaux, environnementaux, etc.) qui encadrent les programmes (Gouvernement du Canada : La stratégie de mesure du rendement, Annexe 2: Modèle d'examen et outil d'auto-évaluation, 2010). Ils y adjoignent des données liées à la gouvernance des programmes qui renseignent sur la chaîne de rôles et de responsabilités qui s'établit pour atteindre les différents objectifs. Parallèlement, l'accent est mis sur l'examen des fondements légaux (juridico-administratifs) qui attestent de l'ancrage des objectifs retenus aux réalités institutionnelles du Canada. Le discours du trône, les budgets des ministères, les rapports de plans et priorités, etc. que nous avons cités plusieurs fois dans cette étude apparaissent comme des textes privilégiés pour légitimer (ou pas) l'implantation et la mise en œuvre des programmes.

S'agissant ensuite de la valeur des résultats obtenus, nous pouvons dire que contrairement à l'évaluation du besoin continu qui n'a produit aucune donnée qui remet en cause la raison d'être d'un ou de plus d'un programme(s), l'évaluation de la concordance et de l'harmonisation semble avoir une portée plus importante. En effet, nous avons noté que certains rapports ont émis des constats sur ces deux aspects (sur l'ensemble des rapports examinés) et surtout, quelques-uns ont fait des recommandations (parfois détaillées) sur les ajustements à faire pour améliorer la pertinence des programmes : meilleur alignement aux priorités et aux orientations gouvernementales. Ce constat rencontre l'avis d'un de nos deux répondants qui souligne la possibilité (et même l'obligation) donnée aux évaluateurs d'émettre des avis basés sur des éléments probants qui permettraient de bonifier les actions

menées par les différents programmes. À la lumière des éléments institutionnels que nous avons mentionnés plus haut et aux missions qui sont assignées à l'évaluation, nous pouvons également nous interroger sur la nécessité (ou la possibilité) d'évaluer la concordance et l'harmonisation des programmes. Au vu de nos résultats, nous pouvons répondre que cet exercice est nécessaire et important compte tenu de sa portée et du fait qu'il sied au mandat confié aux évaluateurs fédéraux.

4.3. Les implications de la nouvelle Politique sur les résultats (2016)

Dans les chapitres et sections précédentes, nous avons décrit comment l'évaluation de la pertinence est effectuée au sein du gouvernement fédéral. Nous avons souligné que la politique sur l'évaluation de 2009 exigeait l'évaluation de la pertinence de manière systématique sous trois aspects : le besoin continu, la concordance des objectifs du programme avec ceux du ministère qui l'administre, l'harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral. L'énonciation de ces trois aspects témoigne du caractère majeur que les concepteurs de cette politique ont voulu donner à l'examen de la pertinence. Le tableau ci-dessus présente la place qu'aura prise l'évaluation de la pertinence au fil des années :

Tableau 16 : Évolution de l'évaluation de la pertinence, 1992 - 2009

	Politique d'évaluation de 1992	Politique d'examen de 1994	Politique d'évaluation de 2001	Politique d'évaluation de 2009
Questions d'évaluation	Pertinence	Pertinence	Pertinence	<p>Première question de pertinence : Nécessité continue du programme</p> <p>Deuxième question de pertinence : Harmonisation avec les priorités du gouvernement</p> <p>Troisième question de pertinence : Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral</p>

Source : SCT (Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009 : évolution des exigences de la politique au chapitre de l'étendue et de la fréquence de la portée d'évaluation et des questions d'évaluation, 2015).

Nous constatons que la notion de pertinence dans les politiques antérieures à celle de 2009 présentait un caractère vague qui pouvait conduire à des interprétations diverses. La politique de 2009 a identifié des points précis à examiner par les évaluateurs. Lorsque nous lisons la politique sur les résultats de 2016, nous constatons que celle-ci met plus l'accent sur l'optimisation des ressources et la performance des programmes. L'examen systématique de la pertinence n'est plus une obligation. La notion est toujours mentionnée dans la politique avec une définition qui est légèrement différente de celle de 2009 :

Définition de 2009 : Mesure dans laquelle un programme répond à un besoin manifeste, convient au gouvernement fédéral et satisfait aux attentes des Canadiens.

Définition de 2016 : Mesure dans laquelle un programme, une politique ou une autre entité répond ou est réceptif à un besoin démontrable. La pertinence peut aussi servir à déterminer si un programme, une politique ou une autre entité est une priorité du gouvernement ou relève d'une responsabilité fédérale.

À l'instar des politiques antérieures à 2009, les trois aspects que nous avons étudiés ne sont plus mentionnés de façon précise dans la politique de 2016. Leur évocation revêt un caractère plus diffus. Nous pouvons légitimement penser que les concepteurs ont voulu s'arrimer à la réalité des faits en prenant conscience de la difficulté à mettre en œuvre pratiquement l'évaluation de la pertinence compte tenu du contexte institutionnel canadien. Nous pouvons également estimer que le carcan qui consistait à suivre obligatoirement un questionnement inflexible rendait difficile la tenue en compte des spécificités propres à chaque entité. Au vu de nos résultats, nous pensons que l'évaluation de la pertinence des programmes pourrait se focaliser essentiellement sur les aspects de concordance et d'harmonisation qui ne remettent pas en cause l'existence des programmes. L'importance de s'interroger notamment sur les possibles chevauchements entre plusieurs programmes, l'existence de meilleurs moyens pour résoudre un problème ou répondre à un besoin sont des questions essentielles pour optimiser l'utilisation des ressources. Le besoin continu pourrait éventuellement être questionné dans le cas où l'évaluation porte sur des sous-programmes ou des activités spécifiques.

4.4. Les limites de notre étude

Dans la présentation de notre méthodologie, nous avons déjà mis en évidence certaines limites à notre étude. Premièrement, nous avons évoqué l'absence d'un canevas de diffusion des rapports utilisé par l'ensemble des ministères et des organismes. Deuxièmement, nous avons noté la possibilité de disposer de données insuffisantes ou inexistantes dans certains rapports. Nous complétons notre énumération en évoquant les problèmes de clarté de certains rapports en raison de leur traduction de l'anglais au français. Par ailleurs, les diverses interprétations de la notion de pertinence dans les rapports a rendu (par moments) difficile notre analyse.

Conclusion

Au début de notre étude, nous avons indiqué que l'évaluation de programmes est une fonction de collecte et d'analyse systématiques de données probantes sur la gestion des politiques et programmes (Statistique Canada : Chapitre 2.8 : Évaluation de programmes, 2016). Elle était encadrée par une politique sur l'évaluation dont la dernière version est entrée en vigueur en 2009. Une nouvelle politique sur les résultats qui abroge cette politique a été adoptée en juillet 2016, mais notre recherche portait sur la période 2009-2014. La politique sur l'évaluation de 2009 exigeait l'inclusion de cinq questions d'évaluation obligatoires et fondamentales dans toutes les évaluations des programmes fédéraux. L'objectif était de créer une base de données d'évaluation fiables sur la pertinence et le rendement des programmes.

Notre recherche portait sur les trois aspects de la pertinence : 1) établir si un programme répond à un besoin manifeste et satisfait aux attentes des Canadiens ; 2) établir s'il y a concordance entre les priorités du ministère en question et les objectifs du programme évalué ; 3) s'assurer de l'harmonisation du programme avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien.

Notre objectif était de décrire de façon empirique comment s'évaluait la pertinence des programmes fédéraux sous la politique de 2009. Nous avons pensé que cela pourrait être important pour mieux comprendre les implications d'un assouplissement des exigences de son évaluation systématique.

Cette étude a été confrontée à la faiblesse de publications relatives à la valeur de l'évaluation de la pertinence de façon empirique. Nous avons néanmoins procédé à une recension des écrits qui a permis d'exposer quelques éléments qui entourent la notion de pertinence. En définissant l'objet de la pertinence, nous avons notamment retenu qu'elle peut s'analyser sous deux angles : avant et après l'implantation d'un programme. Par ailleurs, nous avons présenté la dimension politique et institutionnelle de la pertinence en soulignant que cette notion est la plus délicate et la plus politique que l'évaluation puisse examiner. Nous avons ensuite traité de la portée de la fonction d'évaluation et de l'examen

de la pertinence au Canada. Les dimensions politique et institutionnelle des programmes ont également été exposées avec en toile de fond les caractéristiques de la culture politique et des institutions canadiennes (démocratie parlementaire calquée sur le modèle britannique). Notre cadre conceptuel reposait principalement sur la vision de Scriven (1991) qui décrit l'évaluation comme une démarche systématique qui émet un jugement sur la valeur d'une chose. Ce cadre nous a permis d'identifier deux outils d'évaluation de la pertinence : le premier aspect à savoir le besoin continu, a reposé sur l'évaluation des besoins de Massé (2009). Les deux autres aspects de la pertinence (la concordance des objectifs du programme avec les priorités du ministère et l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral) ont été analysés sous le prisme de la programmation des programmes publics énoncée par Knoepfel et coll., (2015). Nous avons abouti à l'élaboration d'un modèle d'évaluation de la pertinence qui nous a permis de structurer notre analyse. Nous nous sommes servi de ce modèle pour vérifier si ses différents éléments figurent dans les outils conçus et mis en œuvre lors des évaluations. Pour répondre à nos questions de recherche, nous constatons premièrement que la démarche de l'évaluation de la pertinence est classique à tout type d'évaluation. On y trouve une phase conceptuelle qui vise à définir une stratégie évaluative qui sera ensuite mise en œuvre dans la phase empirique qui consiste à collecter les informations indispensables pour porter un jugement sur la valeur des programmes. En deuxième lieu, nous avons identifié les déterminants qui encadrent l'évaluation de la pertinence : le discours du trône et le budget. En dehors de ces deux outils de pilotage des programmes, il existe dans chaque ministère un acte ou des textes connexes qui régissent la conduite des programmes sans que ceux-ci soient (forcément) inscrits comme des priorités gouvernementales. Pour répondre à la dernière question, nous avons constaté qu'il arrive que des recommandations soient formulées au sujet de certains programmes. Seulement, ces recommandations ne remettaient pas en cause le premier aspect des programmes évalués : le besoin continu. Nous avons montré que la raison principale se situe dans la nature politique de cette dimension qui de ce fait est du ressort du pouvoir politique. L'évaluation relève du pouvoir administratif qui sur ce plan dispose d'un mandat limité. Nous avons constaté que les deux autres aspects des programmes étaient beaucoup plus questionnés. Les recommandations portaient alors sur quelques points liés à l'alignement

des programmes avec les priorités du gouvernement sans que la raison d'être des programmes ne soit remise en cause. Toutes les recommandations répertoriées ont été acceptés par la Direction avec un calendrier de mise en œuvre et des responsables désignés. Au terme de notre étude, nous nous sommes demandé s'il est réellement opportun d'évaluer la pertinence des programmes fédéraux compte tenu du jugement systématiquement favorable qui en résulte. En effet, nous sommes arrivés à la conclusion que vu les caractéristiques de l'institutionnalisation actuelle, il est difficile de parvenir à des résultats contraires. Les concepteurs de la nouvelle politique sur les résultats semblent avoir posé le même diagnostic compte tenu de la flexibilité qu'ils ont instauré dans l'évaluation de la pertinence. En outre, les trois aspects de la pertinence énoncés dans la politique sur l'évaluation de de 2009 y sont désormais mentionnés de façon plus diffuse, ce qui semble donner aux évaluateurs une latitude plus grande de déterminer quels éléments pourraient rentrer dans l'examen de la pertinence des programmes. À notre avis, nous pensons que l'analyse des aspects autres que le besoin continu pourrait demeurer systématique compte tenu des questions qui sont posés, notamment le chevauchement (ou non) de programmes de même type pour garantir une optimisation des ressources alloués.

Notre travail de recherche pourrait constituer une base pour d'autres études portant sur la pertinence des programmes. Il aura contribué à théoriser l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux du Canada. La description empirique que nous avons menée a permis de générer des idées et d'identifier des modèles théoriques adaptables au contexte fédéral canadien (Fortin, 2010). Cette réflexion pourrait être utilisée pour recourir à des études plus avancées ou plus précises (Johnson et Christensen, 2007, cités par Fortin, 2010). Premièrement, il serait intéressant de questionner de nouveau l'évaluation de la pertinence cinq années après l'entrée en vigueur de la politique sur les résultats (2016) de manière à savoir s'il était véritablement judicieux d'instaurer une flexibilité dans sa mise en œuvre. Deuxièmement, nous pensons qu'une recherche pourrait être menée afin de questionner l'évaluation de la pertinence du point de vue des personnes qui en ont fait l'expérience (Fortin, 2010). Ainsi, les évaluateurs et les gestionnaires de programmes pourraient être interrogés de manière à recueillir leurs avis sur cette question.

Bibliographie

Association pour la prévention de la torture (2008). Faire des recommandations efficaces, Monitoring des lieux de détention – Briefing N°1, 8 p.

Beaud, J-P. (2009). L'échantillonnage. Dans Benoît Gauthier (dir), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 415-444

Bergeron, G. (2011). L'État en fonctionnement : la gouverne. Dans Michaud, Nelson (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 60-83

Bourgeois, I, Cousins, J. B. (2013). Understanding dimensions of organizational evaluation capacity, *American Journal of Evaluation*, 34 (3), p. 299-319

Birkland, T. A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, fourth edition, Routledge, New York, 399 p.

Cliche, P. (2011). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 307 p.

Comeau, P-A. (2011). Médias et gouvernance. Dans Michaud, Nelson (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 240-260

Conseil scientifique de l'évaluation (1996). *Le petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 106 pages. Repéré à http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf (Consulté le 07 juin 2016)

Davidson, E., J. (2004). *Evaluation methodology basics: the nuts and the bolts of sound evaluation*, 1st edition, Sage evaluations, Thousand Oaks, California, 280 p.

École Nationale administration Publique (2013). *Faire une demande de certification, éthique en recherche*, Québec. Repéré à

http://www.recherche.enap.ca/recherche/50/Faire_une_demande_de_certification.enap
(consulté le 12 juillet 2017)

Fitzpatrick, J. (2012). L'évaluation de programme : Quelques considérations de premier plan. Sous la direction de M. Hurteau, S. Houle et F. Guillemette. *L'évaluation des programmes axée sur le jugement crédible*, Canada : Presse de l'université du Québec, chapitre 1, pages 15 à 38

Fortin, M-F. (2010). *Fondements et étapes du processus de recherche, méthodes quantitatives et qualitatives*, 2^{ème} édition, Montréal, Chenelière Éducation, 632 p.

Gertson, N., L. (2015). *Public policy making, process and principles*, third edition, London and New York, Routledge, Taylor and Francis group, 176 p.

Gouvernement du Canada. *Budget des dépenses 2014-2015, parties I et II : plan des dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*. Repéré à <https://www.canada.ca/content/dam/canada/tbs-sct/migration/ems-sgd/me-bpd/20142015/me-bpd-fra.pdf> (consulté le 13 décembre 2015)

Gouvernement du Canada. *Budget des dépenses 2013-2014, parties I et II : plan des dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*. Repéré à <https://www.canada.ca/content/dam/canada/tbs-sct/migration/ems-sgd/20132014/me-bpd/me-bpd-fra.pdf> (consulté le 13 décembre 2015)

Gouvernement du Canada. *Budget des dépenses 2012-2013, parties I et II : plan des dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*. Repéré à <https://www.canada.ca/content/dam/canada/tbs-sct/migration/est-pre/20122013/me-bpd/me-bpd-fra.pdf> (consulté le 13 décembre 2015)

Gouvernement du Canada. *Budget des dépenses 2011-2012, parties I et II : plan des dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*. Repéré à <https://www.canada.ca/content/dam/canada/tbs-sct/migration/est-pre/20112012/me-bpd/docs/me-bpd-fra.pdf> (consulté le 13 décembre 2015)

Gouvernement du Canada (2017). *Foire aux questions : qu'est-ce que le discours du trône?* Repéré à <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/campagnes/discours-trone/foire-aux-questions.html#I> (consulté le 25 janvier 2017)

Gouvernement du Canada (2017). *Budget principal des dépenses 2017-2018*. Repéré à <http://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/8d9f79c6-83a1-4bd5-b82d-dc43a4ac2c27> (consulté de 18 décembre 2017)

Gouvernement du Canada (2015). *Loi fédérale sur la responsabilité (L.C. 2006, ch. 9)*. Repéré à <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-5.5/> (consulté le 18 décembre 2015)

Gouvernement du Canada (2010). *Le processus décisionnel au gouvernement : le rôle de l'évaluation des programmes*

Gouvernement du Canada (2010). *Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement*

Gouvernement du Québec (2013). *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante*. Repéré à http://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/glossaire_termes_usuels.pdf (consulté le 16 novembre 2015)

Grawitz, M. (2001). *Méthodes des sciences sociales*, 11^{ème} édition, Paris, Éditions Dalloz, 1019 p.

Hill, M. et Varone, F. (2014). *The Public Policy Process*, sixth edition, 711 Third Avenue, New York, Routledge, Taylor and Francis group, 368 p.

House, E., R. (2004). *The role of the evaluator in a political world*, The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 19, n^o2, pp. 1-16.

Hurteau, M., Valois, P., et Bossiroy, A. (2011). *Jugement crédible en évaluation de programme : Définition et conditions requises*, La Revue Canadienne d'Évaluation de Programme, Vol. 25, n^o2, pp. 83-101.

Jacob, S. (2006). *Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité*, Revue française d'administration publique, numéro 119, p. 515-531.

Kaasch, A. (2014). *The New Politics of Crisis Management: Global voices on the role of social policies*, Draft paper prepared for the UNRISD Conference, New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South, Geneva, Switzerland, 10 p.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. et Savard, J-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 425 p.

Kübler, D., de Maillard, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 224 p.

Lemaire, D. (2016). Trente ans d'institutionnalisation de l'évaluation au gouvernement fédéral : quel bilan? Dans Lamari, Moktar, Jacob, Johann, Lucas (dir.), *Praxis de l'évaluation et de la révision des programmes publics : Approches, compétences et défis*. Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 331-345

Lemieux, V. (2009). *L'étude des politiques publiques – les acteurs et leur pouvoir*, 3^{ème} édition revue et augmentée, Québec, Presses Universitaires de Laval, 206 p.

Marceau, R. (2012). Évaluation de programme. Dans Côté, Louis (éd.) et Savard, Jean-François (éd.). *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : la référence pour comprendre l'action publique* (En ligne). Québec, Observatoire de l'administration publique, ENAP, 2012, 4 p. Repéré à http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/evaluation_programme.pdf (consulté le 07 novembre 2015)

Massé, L. (2009). L'évaluation des besoins : un outil de planification. Dans Alain, Marc et Dessureault, Danny (dir), *Élaborer et évaluer les programmes psychosociales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 73-100

Massicotte, L. (2009). Le pouvoir exécutif : la monarchie, le premier ministre et les ministres, dans Pelletier, Réjean et Tremblay, Manon (dir), *Le parlementarisme canadien*, 4e édition, Québec, Presse de l'Université de Laval, pp. 380-412

Mayer, R., Ouellet, F., Saint-Jacques, M-C., Turcotte, D. et Collaborateurs (2000). *Méthodes de recherche en intervention sociale*, Chenelière Éducation, Montréal, Québec, 410 p.

Mazouz, B. et Leclerc, J. (2011). *La gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer autrement la performance de l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 440 p.

- Mehiriz, K., Turgeon, J. et Charland, G. (2011). Les politiques publiques et leur analyse, dans Michaud, Nelson (dir.), *Secrets d'Etats ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 411-436
- Mercier, D. et Oiry, E. (2010). Le contexte et ses ingrédients dans l'analyse de processus: conceptualisation et méthode, in Mendez A., *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Academia Bruylant, Louvain La Neuve, pp.19-26.
- Miljan, L. (2012). *Public policy in Canada: an introduction*, Ontario, Oxford University Press, Canada, 342 p.
- Myers, M., A. (1988). Needs Assessment: broadening the perspective on its utility and timing, *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 3, n°2, pp. 103-113
- Monnier, É. (1999). Quelques concepts clés pour définir un projet d'évaluation, *L'évaluation au service de l'avenir*, Rapport annuel, Conseil National de l'Évaluation, France, pp. 63-77
- Nadeau, M-A. (1988). *L'évaluation de programme : théorie et pratique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 246 p.
- Perret, B. (2014). *L'évaluation des politiques publiques*, 3^{ème} édition, Collection repères, La découverte, 125 p.
- Poth, C., Lamarche, M. K., Yapp, A. and Sulla, E., C. (2014). Toward a definition of evaluation within the Canadian context: who knew this would be so difficult? *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol 29, N°1, p. 87-103
- Posavac, E.J., Carey, R.G. (2003). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*, 6th edition, Upper Saddle River, Pearson Practice Hall, 344 p.
- Rossi, H., P, Freeman, E., H. and Lipsey, W., M. (2004). *Evaluation: a systematic approach*, 7th edition, Sage publications, Thousand Oaks, 480 p.

Sabourin, P. (2009). L'analyse de contenu, dans Benoît Gauthier (dir), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 415-444

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2004). *Art et méthode de rédaction de rapports d'évaluation*.

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2011). *Examens stratégiques*, Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-fra.asp> (consultée le 16 octobre 2015)

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. (2015). *Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009*. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation/evaluation-politique-evaluation-2009.html> (consultée le 05 juillet 2015)

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2012). *La politique sur l'évaluation de 2009*. Repéré à <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15024> (consultée le 14 novembre 2015)

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2016). *La politique sur les résultats*. Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300> (consulté le 12 août 2016)

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2000). *Les résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, Ottawa

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2014). *Liste des ministères et des organismes*. Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/dep-min-fra.aspx> (consulté le 27 décembre 2015)

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2010), *Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement*. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation/guide-elaboration-strategies-mesure-rendement.html> (Consulté le 18 octobre 2017)

Secrétariat du conseil du trésor du Canada (2011). *Rapport ministériel sur le rendement : 2010 – 2011*. Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sct-tbs/BT1-22-2011-fra.pdf (consulté le 16 octobre 2015)

Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus, fourth edition*, Sage publications, 391 p.

Shepherd, R. (2012). *In search of a balanced Canadian federal evaluation function: getting to relevance*, Canadian Journal of evaluation, vol. 26 n°2, p. 1-45

Statistique Canada (2016). *Chapitre 2.8: Évaluation de programmes* Repéré à <https://www.statcan.gc.ca/pub/11-634-x/2016001/section2/chap8-fra.htm> (consultée le 21 novembre 2017)

Thomas, R., D. (2006). *A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data*, American Journal of Evaluation, vol. 27, n°2, pp. 237-246

Trudel, L., Simard, C. et Vonarx, N. (2007). La recherche qualitative est-elle nécessairement exploratoire?, *Recherches qualitatives – Hors-Série – n°5* – pp. 38-45. Actes du colloque Recherche qualitative : les questions de l'heure

Van de Walle, S. and Sebastian J. (forthcomming) 2014. Savings in Public Services after the crisis: a multilevel Analysis of Public Preferences in the EU27, *International Review of Administrative Sciences*, 33 p.

Wanlin, P. (2007). L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels, *Recherches qualitatives-hors-série-n°3*, Actes du colloque bilan et perspectives de la recherche qualitative, Association pour la recherche qualitative, pp. 243-272

Annexes

Annexe 1 : Rapports sélectionnés pour l'étude

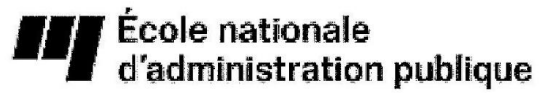
Numéros	Ministères	Titres des rapports
1	Finances	Évaluation de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (décembre 2013)
2		Évaluation de la Division des études économiques et de l'analyse des politiques (janvier 2012)
3	Défense	Évaluation du soutien médical aux opérations de déploiement (novembre 2014)
4		Évaluation des contributions du ministère de la Défense nationale (MDN) aux opérations humanitaires (OH), aux opérations de secours aux sinistrés (OSS) et aux opérations d'évacuation de non-combattants (NEO) - octobre 2013
5	Agence de promotion économique du Canada atlantique	Évaluation du Programme de développement des collectivités au Canada atlantique (Version PDF) - juin 2009
6	Agriculture et Agroalimentaire Canada/Ministère	Évaluation des outils de stabilité des revenus - Agri-stabilité et Agri-investissement (Juin 2012)
7	Développement économique Canada pour les régions du Québec	Évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 (Mars 2010)
8	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	Évaluation du Programme fédéral sur le dendroctone du pin ponderosa (Avril 2011)
9	Industrie Canada	Évaluation de la subvention d'Industrie Canada accordée à l'Institut de l'informatique quantique (décembre 2013)
10		Évaluation du Programme des ordinateurs pour les écoles — Rapport final (mars 2012)
11		Évaluation finale du Programme d'accès communautaire (PAC) — Rapport Final — Archivé (octobre 2009)
12	Recherches en sciences et en génie Canada	Évaluation du Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada Rapport d'évaluation final (octobre 2014)
13		Évaluation du Programme de subventions de projets stratégiques (SPS) - février 2012
14	Conseil national de recherches Canada	ARCHIVÉ - Évaluation du Programme d'aide à la recherche industrielle du CNRC (PARI-CNRC) (juin 2012)
15	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	Évaluation des occasions de financement du CRSH favorisant la mobilisation des connaissances (septembre 2013)
16	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)	Réseaux de centres d'excellence dirigés par l'entreprise (RCE-E) - mars 2012

17	Statistique Canada	Enquête canadienne sur les mesures de la santé de 2007-2008 à 2012-2013 (février 2013)
18	Agence spatiale canadienne	Évaluation du grand projet de l'État RADARSAT-2 (Septembre 2009)
19	Pêches et Océans Canada/Ministère	Évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones (IPS) - septembre 2014
20		Évaluation du programme d'aquaculture durable – Rapport final - octobre 2012
21		Évaluation de l'initiative des pêches commerciales intégrées de l'atlantique (IPCIA) - mai 2010
22		Évaluation du Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (Avril 2009)
23	Transports Canada	Évaluation du Programme d'exploitation des ports - mars 2012
24	Affaires autochtones et du Nord Canada	Évaluation du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral et de l'initiative Powley - septembre 2014
25		Évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières - avril 2013
26		Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale - février 2012
27		Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC - février 2011
28		Évaluation des subventions pour la sensibilisation à la protection contre les incendies dans les écoles administrées par les bandes et les écoles fédérales - février 2010
29		Évaluation des programmes de Soutien aux gouvernements indiens - juillet 2009
30		Évaluation sommative du financement des consultations et de l'élaboration des politiques, et de la capacité organisationnelle de base - février 2009
31		Emploi et Développement social Canada
32	Évaluation des volets du Programme des travailleurs étrangers temporaires visés par l'avis relatif au marché du travail - septembre 2012	
33	Environnement Canada	Évaluation du Fonds pour dommages à l'environnement (FDE) (HTML) (PDF; 479 Ko) - octobre 2014
34		Évaluation du programme de partenariat sur les espèces exotiques envahissantes d'Environnement Canada(HTML) - (MS Word) - avril 2013
35		Évaluation de la sous-sous-activité des émissions du secteur des transports (PDF accessible) - novembre 2012
36		Évaluation du Dialogue États-Unis-Canada sur l'énergie propre (HTML) - (MS Word) - février 2011

37	Parcs Canada	Évaluation du Programme de gestion des biens de Parcs Canada - juillet 2009
38	Ministère de la Justice Canada	Direction des services législatifs évaluation (juin 2013)
39		Évaluation du Fonds de la Loi sur les contraventions pour la mise en œuvre des obligations linguistiques - mars 2012
40		Évaluation de la Stratégie fédérale d'aide aux victimes (février 2011)
41	Patrimoine canadien	Évaluation horizontale de la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir (mars 2013)
42		Évaluation des programmes de Sport Canada - mai 2011
43		Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers - janvier 2010
44	Santé Canada	Évaluation des Services d'aide aux employés 2009-2010 à 2013-2014 (Août 2014)
45		Évaluation du Plan d'action pour protéger la santé humaine des contaminants de l'environnement de 2008-2009 à 2012-2013 (février 2014)
46		Évaluation de l'Initiative d'information sur la santé 2007 2008 à 2011 2012 - Juin 2013
47		Santé mentale et lutte contre les toxicomanies chez les Premières Nations et les Inuits - Évaluation du groupe 2005/06 - 2009/10 (Septembre 2012)
48		Société du Partenariat Canadien Contre le Cancer (PCCC) - Évaluation - 7 juillet 2010
49		Stratégie globale de guérison des Innus du Labrador -- Évaluation de l'impact (sous la direction des Affaires Indiennes et du Nord Canada) -- 24 mars 2010
50		Instituts de recherche en santé du Canada
51	Agence de la santé publique du Canada	Évaluation de la fonction de surveillance au sein de l'Agence de la santé publique du Canada - janvier 2012
52		Évaluation du programme des maladies à Prions - juin 2010
53		Évaluation sommative du programme de contributions pour la sûreté du sang (1998-2008) - janvier 2009
54	Agence canadienne d'inspection des aliments	Évaluation des modifications aux moyens de communication entre les ministères - septembre 2011
55	Infrastructure Canada	Évaluation formative du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et du Fonds sur l'infrastructure frontalière (FIF) - Rapport d'évaluation final (février 2009)
56	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Évaluation du Programme de soutien d'initiatives stratégiques et de recherche (mai 2014)

57	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Évaluation du Secteur de l'intégration des services partagés - Gestion des groupes pluricellulaires de systèmes administratifs (Rapport final) - janvier 2013
58	Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada	Évaluation Sommativ De La Stratégie De Responsabilité Sociale Des Entreprises Pour Les Sociétés Extractives Canadiennes Présentées À L'étranger - Rapport Final - septembre 2014
59		Évaluation formative du programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (octobre 2012)
60		Évaluation de l'arrangement sur la police canadienne et du programme d'opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix - mars 2012
61		Évaluation du programme de transformation - janvier 2012
62		Évaluation du fonds pour le volet nordique (Juin 2011)
63	Anciens Combattants Canada	Évaluation du Programme d'avantages pour soins de santé (Finale - janvier 2014)
64		Évaluation des risques liés à la gestion de l'information (Final - Août 2011)
65	Citoyenneté et Immigration Canada	Évaluation du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE) Janvier 2013
66		Évaluation du Programme des candidats des provinces Septembre 2011
67	Sécurité Publique Canada	Évaluation de 2012-2013 du programme de prévention du crime (Octobre 2013)
68		Évaluation de 2012-2013 de la Politique-cadre sur les coûts de la sécurité (décembre 2012)
69		2010-2011 Évaluation du Programme de subventions pour les organismes bénévoles nationaux - Rapport final (septembre 2011)
70		Évaluation de 2009-2010 du Programme des services de police des Premières nations (septembre 2010)
71	Gendarmerie royale du Canada (Personnel civil)	Évaluation du programme pilote des agents de sécurité communautaire - juillet 2012
72	Service correctionnel Canada	Rapport d'évaluation Agents de développement auprès de la collectivité autochtone (décembre 2009)
73	Agence des services frontaliers du Canada	Archivé - Évaluation des programmes des exportations - Rapport final (juillet 2014)
74		Évaluation du Programme du renseignement - Rapport final (avril 2014)
75		Les activités de l'ASFC liées à l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO) – Étude d'évaluation (mars 2011)

Annexe 2 : Certificat de conformité éthique



Comité d'éthique en recherche

Certificat de conformité éthique de recherches impliquant des sujets humains

No de référence : CER-ENAP 2016-13

Titre du projet : Approches et méthodes d'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux au Canada

Chercheur principal : Isabelle Bourgeois, professeure pour M. Serge Lucky Ngayihi Abbe

Annexe 3 : Grille d'entretien

Approches et méthodes d'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux au Canada

Introduction

Au gouvernement du Canada, l'évaluation doit soutenir la gestion des dépenses et proposer des pistes d'amélioration des programmes. Elle était encadrée par une politique sur l'évaluation dont la dernière version est entrée en vigueur en 2009. Une nouvelle politique sur les résultats qui abroge cette politique sur l'évaluation de 2009 a été adoptée en juillet 2016, mais notre recherche porte sur la période 2009-2014.

La politique sur l'évaluation de 2009 exigeait l'inclusion de cinq questions d'évaluation obligatoires et fondamentales dans toutes les évaluations des programmes fédéraux. L'objectif de cette politique était de créer une base de données d'évaluation fiables sur la pertinence et le rendement des programmes.

Notre recherche porte sur les trois aspects de la pertinence : 1) il s'agit d'établir si un programme répond à un besoin manifeste et satisfait aux attentes des Canadiens ; 2) s'il y a concordance entre les priorités du ministère en question et les objectifs du programme évalué ; 3) de s'assurer de l'harmonisation du programme avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien.

Nous avons adopté une démarche exploratoire qui vise à décrire comment les questions de pertinence sont abordées dans les évaluations fédérales. Nous souhaitons, entre autres, obtenir vos commentaires sur cet enjeu important et comment les évaluations fédérales ont réussi à y répondre.

Nous vous remercions pour votre participation à cet entretien. Elle est volontaire et nous vous garantissons la confidentialité dans le recueil et le traitement des données. Cet entretien durera environ 60 minutes.

Mise en contexte

Question 1 : Pouvez-vous nous parler de vos fonctions actuelles ou passées et de vos rôles/responsabilités dans l'évaluation de façon générale au sein du gouvernement fédéral du Canada ?

Question 2 : De manière plus spécifique, quels sont ou ont été vos rôles et responsabilités dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux ?

Les fondements de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux

Question 3 : À la suite de la lecture des rapports d'évaluation, nous identifions deux déterminants qui fondent la planification et la mise en œuvre des programmes : le discours du trône, qui énonce les orientations du gouvernement, et le budget, par lequel le Parlement contrôle l'action du gouvernement. Au vu de ce qui précède, comment selon vous aborder la question de la pertinence des programmes :

- Dans le cas où certains programmes ne sont énoncés ni dans le discours du trône ni dans le budget, quels autres déterminants permettent de questionner leur pertinence : est-ce par exemple un changement quelconque dans l'environnement (social, politique, économique, etc.), la pression de l'opinion publique ou des médias ?
- Selon vous, quels déterminants sont les plus importants pour évaluer la pertinence d'un programme?

Question 4 : Dans quelle mesure selon vous, les déterminants identifiés ci-dessus sont intégrés dans l'évaluation des trois composantes de la pertinence :

- a. Le besoin continu ;
- b. La concordance entre les priorités des ministères et les objectifs des programmes évalués ;
- c. L'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien.

Le questionnement de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux

Question 5 : Selon vous, pourquoi est-ce important de remettre en question les trois aspects de la pertinence lors de l'évaluation des programmes ?

- a. Le besoin continu ;
- b. La concordance entre les priorités des ministères et les objectifs des programmes évalués;
- c. L'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement canadien.

Question 6 : La nouvelle politique sur les résultats n'exige plus l'inclusion des cinq questions fondamentales dans toutes les évaluations des programmes fédéraux. Par ailleurs, l'évaluation de la politique sur l'évaluation de 2009 (2016) a révélé que les décideurs semblent accorder moins d'importance à la pertinence qu'au rendement. Selon vous, quels seraient les effets de ne plus évaluer la pertinence systématiquement sur l'utilisation et la prise de décisions?

La portée de l'évaluation de la pertinence des programmes fédéraux

Question 7 : Au terme de leurs travaux, les évaluateurs émettent des recommandations à l'endroit des décideurs. De manière générale selon vous, quelle importance revêtent les recommandations relatives à la pertinence des programmes fédéraux?

Pouvez-vous illustrer vos propos par des exemples sur :

- Les impacts des recommandations issues des constations sur la pertinence aussi bien dans l'amélioration des programmes évalués que ceux encore en gestation?

- Les impacts des recommandations sur l'affectation des ressources aux programmes?

Question 8 : Les évaluations de la pertinence devraient avoir un réel impact sur l'implantation et la mise en œuvre des programmes fédéraux. Au niveau des ministères ou à l'échelle du gouvernement de façon globale, de quelles ressources (à votre connaissance) bénéficient les évaluateurs pour que leurs travaux soient véritablement utiles? Veuillez illustrer vos propos par des exemples.

Conclusion

Question 9 : Au terme de cette entretien, auriez-vous un autre point ou un commentaire à formuler pour nous aider dans notre recherche?

Merci beaucoup d'avoir accepté de participer à cet entretien. Vos propos me seront très utiles lors de l'analyse des données issues des rapports d'évaluation sur la pertinence.

Annexe 4 :

Formulaire de consentement et informations préalables pour une recherche menée sous la responsabilité des chercheurs de l'École nationale d'administration publique (ENAP)

Document d'information préalable au *Formulaire de consentement*

Nom du projet :

Nom et coordonnées du chercheur principal :

Dans le cas d'un étudiant, veuillez compléter l'information en donnant le nom du professeur qui supervise le travail :

Vous êtes invité à participer à une étude pour :

Buts de l'étude (*le cas échéant, signaler le fait que l'étude pourra fournir des matériaux à un mémoire ou à une thèse*) :

Déroulement de l'étude (*Description du déroulement et des activités auxquelles le sujet sera soumis*) : 2 Initiales du sujet : ____

Durée prévisible de l'étude

Date de début :

Date de fin :

Risques et effets secondaires (*Mentionner ici les risques, le cas échéant*) :

Avantages et compensation financières (*Préciser ici, le cas échéant, les avantages pour le sujet de participer à l'étude*) :

Confidentialité (*Préciser ici les règles de confidentialité et la qualité des personnes qui auront un droit d'accès à l'information – chercheurs, assistants de recherche, commanditaires, etc.*)
:

Participation volontaire et droit de retrait :

Les données (*Mentionner ici la manière dont les données seront recueillies (enregistrements, notes), conservées et détruites, le cas échéant*) : 3 Initiales du sujet : ____

Chercheur principal et responsable de l'éthique (*Mentionner ici le nom du chercheur principal ainsi que le nom des autres membres de l'équipe avec qui le sujet peut avoir à communiquer*) :

Éthique

Formulaire de consentement

Nom du projet :

Acceptation de la participation à l'étude

J'ai bien compris ce qui suit :

- J'ai lu et compris le document d'information _____ ;
- Ma participation à cette recherche est volontaire;
- La durée de l'étude est de _____ ;
- Je peux me retirer à n'importe quel moment de cette étude;
- Je recevrai une copie du document d'information et du formulaire de consentement, signés et datés par le responsable de l'étude et répondant éthique;
- J'autorise les personnes citées à la section « Confidentialité » à consulter les pièces qui contiennent des informations obtenues du fait de ma participation.

J'accepte de participer à l'étude et je signe en date du _____

J'accepte, le cas échéant, que mes réponses soient enregistrées : oui : non :

Le cas échéant, je souhaite recevoir un sommaire des résultats : oui : non :

Sujet participant à l'étude

Nom _____ :

Signature _____ :

Je réponds de l'application du respect de cette entente :

Responsable de l'étude et répondant éthique :

Nom :

Signature _____ :

Projet préparé par :