

*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 Évaluation de programmes (1589)*

Mémoire intitulé  
La mesure de l'efficience dans les évaluations de programme de la fonction  
publique québécoise depuis la tenue de la Commission de révision permanente  
des programmes publics

Présenté par  
**Léandre Leblanc**

**Août, 2019**

Le mémoire intitulé

**La mesure de l'efficacité dans les évaluations de programme de la  
fonction publique québécoise depuis la tenue de la Commission de  
révision permanente des programmes publics**

Présenté par

**Léandre Leblanc**

Est évalué par les membres du jury de mémoire suivants :

Pier-André Bouchard St-Amant, Professeur et président du jury  
Isabelle Bourgeois, Professeure et directrice de mémoire  
Moktar Lamari, Professeur agrégé et évaluateur interne

« À mes parents, René et Guylaine »

## **Remerciements**

---

D'abord, j'aimerais remercier la directrice de mon mémoire madame Isabelle Bourgeois. Ta disponibilité, ton écoute et ton dévouement font de toi une directrice en or. Merci beaucoup !

J'aimerais également souligner la contribution de mes parents et d'Edgar pour la réalisation de ce mémoire. Sans votre support inconditionnel, je ne pourrais pas réaliser tout cela. Vous êtes merveilleux !

Finalement, je ne pourrais passer sous silence le haut niveau de compréhension de ma sœur, Julie-Claude, et de mon amie Jessica. Vous êtes arrivées à comprendre ce que je vis et à m'encourager à continuer. J'ai hâte de lire vos mémoires respectifs.

## Résumé

---

Les études réalisées sur la contribution des exercices de révision des dépenses à l'évaluation de programme sont peu nombreuses. Ce mémoire se penche sur cette problématique dans le contexte québécois de la Commission de révision permanente des programmes qui s'est déroulée de juin 2014 à août 2015. Cette étude vise également à établir le niveau d'utilisation de l'efficience ainsi qu'à établir les méthodes pour évaluer ce critère dans les ministères et organismes du Québec.

Pour ce faire, un sondage et des entretiens semi-dirigés ont été réalisés auprès d'évaluateurs travaillant au gouvernement du Québec. De plus, une analyse de rapports d'évaluation et de rapports annuels de gestion a été effectuée.

Les résultats de l'étude laissent paraître que les impacts de la CRPP sur la pratique évaluative au gouvernement du Québec sont limités, particulièrement en ce qui concerne le critère de l'efficience. Certains changements concrets se sont effectués dans quelques ministères et organismes, mais il n'est pas possible de généraliser le niveau de ces changements à l'ensemble de la fonction publique québécoise.

**Mots-clés :** Efficience, Évaluation de programme, Révision des programmes, Révision des dépenses, Évaluation économique

## Abstract

---

There are a few studies on the impacts of spending reviews on program evaluation. This study sought to explore how spending reviews are used to change the program evaluation practice. More specifically, we take a look at how the *Commission de révision permanente des programmes* (CRPP) in Quebec brought change to the program evaluation practice. The CRPP's mandate began on June 2014 and ended in August 2015. This study also aims to establish the efficiency level of use as well as determining the methods to evaluate efficiency in Quebec's public administration.

A survey and four semi-structured interviews were conducted to Quebec's evaluators. Furthermore, a content analysis of evaluation reports and of annual management reports was conducted in order to explore this situation in greater details.

The results tend to show that the CRPP's impacts on the evaluation practice are limited, especially on the efficiency criterion. Some concrete change happened in some agencies but we can't generalize this level of change to the entire public administration.

**Keywords:** Efficiency, Spending reviews, Program evaluation, Program reviews, Economic evaluation

## Table des matières

---

<b>CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLÉMATIQUE .....	1
1.2 RECENSION DES ÉCRITS.....	4
1.2.1 LES DIFFERENTS EXERCICES DE REVISION DES DEPENSES PUBLIQUES (RDP) DU QUEBEC .....	5
1.2.2 RAPPORT FACAL (1997) .....	6
1.2.3 LES EXERCICES DE REVISION SOUS L'ERE CHAREST .....	8
1.2.4 BILAN DES EXERCICES DE REVISION .....	9
1.2.5 LA COMMISSION DE REVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES (2014).....	10
1.2.6 LE BUREAU DE LA REVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES (2015).....	12
1.2.7 BILAN DE L'EXPERIENCE DE LA CRPP .....	13
1.2.8 LES APPORTS DE L'EVALUATION A LA REVISION DES PROGRAMMES .....	15
<b>CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE.....</b>	<b>17</b>
2.1 CADRE CONCEPTUEL.....	17
2.1.1 L'EFFICIENCE.....	19
2.1.2 CRITERES D'INTERVENTION PUBLICS ET EFFICIENCE .....	22
2.1.3 L'EVALUATION ECONOMIQUE .....	28
2.1.4 LES EXAMENS PRATIQUES DE L'EFFICIENCE DE LA CRPP .....	35
<b>CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>38</b>
3.1 MÉTHODES DE COLLECTE DE DONNÉES.....	38
3.1.1 ANALYSE DU CONTENU DES RAPPORTS D'EVALUATION .....	38
3.1.2 QUESTIONNAIRE EN LIGNE .....	38
3.1.3 ENTRETIENS SEMI-DIRIGES.....	39
3.2 ANALYSE DES DONNEES.....	40
3.3 LIMITES DE LA METHODOLOGIE .....	42
<b>CHAPITRE 4 : RÉSULTATS.....</b>	<b>45</b>
4.1 TYPES D'EFFICIENCE UTILISÉS DANS LES ÉVALUATIONS DE PROGRAMME .....	45
4.1.1 EFFICIENCE PRODUCTIVE .....	48
4.1.2 EFFICIENCE DISTRIBUTIVE .....	49
4.1.3 EFFICIENCE DYNAMIQUE.....	49
4.1.4 EFFICIENCE ALLOCATIVE .....	50
4.2 MÉTHODES D'ÉVALUATION DE L'EFFICIENCE .....	51
4.2.1 PERTINENCE DES EVALUATIONS ECONOMIQUES.....	51
4.2.2 NIVEAU D'UTILISATION DES EVALUATIONS ECONOMIQUES.....	52

4.2.3 OBSTACLES A L'UTILISATION DES EVALUATIONS ECONOMIQUES .....	54
4.2.4 AUTRES METHODES D'EVALUATION DE L'EFFICIENCE .....	57
4.3 EFFICIENCE DANS LES AUTRES ORGANISATIONS .....	58
4.3.1 PROFIL DES REpondANTS .....	59
4.3.2 CONSIDERATION DE L'EFFICIENCE ET DE SES FACETTES .....	59
4.3.3 METHODES D'EVALUATION DE L'EFFICIENCE .....	60
4.3.4 COMPARAISON AVEC LES MO QUEBECOIS .....	63
4.4 IMPACTS DE LA CRPP SUR LE CRITERE D'EFFICIENCE .....	63
4.4.1 MODIFICATION DES ACTIVITES D'EVALUATION SUITE A LA CRPP .....	64
4.4.2 CHANGEMENTS APPORTES PAR LA CRPP DANS L'EVALUATION DE L'EFFICIENCE.....	64
<b>CHAPITRE 5 : DISCUSSION .....</b>	<b>67</b>
5.1 RETOUR SUR LES RESULTATS .....	67
5.2 LES FACETTES DE L'EFFICIENCE UTILISEES DANS LES EVALUATIONS DE PROGRAMME .	68
5.2.1 L'EFFICIENCE PRODUCTIVE.....	68
5.2.2 EFFICIENCE DISTRIBUTIVE .....	70
5.2.3 L'EFFICIENCE DYNAMIQUE .....	70
5.2.4 EFFICIENCE ALLOCATIVE .....	71
5.3 METHODES D'EVALUATION DE L'EFFICIENCE .....	72
5.3.1 PERTINENCE DES EVALUATIONS ECONOMIQUES.....	72
5.3.2 NIVEAU D'UTILISATION DES EVALUATIONS ECONOMIQUES ET OBSTACLES RENCONTRES .....	73
5.4 ANALYSE DES CHANGEMENTS SUITE A LA CRPP .....	75
5.4.1 LES APPORTS DE LA RDP A L'EVALUATION DE PROGRAMME .....	77
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE ET REFERENCES .....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXE A : SONDAGE POUR LES EVALUATEURS DE LA SQEP.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE B : GUIDE D'ENTRETIEN .....</b>	<b>96</b>
<b>ANNEXE C: MATRICE D'ANALYSE DES REponses AUX ENTRETIENS.....</b>	<b>98</b>
<b>ANNEXE D : MATRICE D'ANALYSE DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION .....</b>	<b>100</b>
<b>ANNEXE E : GRILLE ENVOYEE AUX MINISTERES AVANT LEUR RENCONTRE AVEC LA CRPP .....</b>	<b>102</b>
<b>ANNEXE F : PROGRAMMES CITES PAR LA CRPP ET MINISTERES RESPONSABLES DE CEUX-CI.....</b>	<b>103</b>

## **Liste des tableaux**

---

Tableau 1 : Importance accordée à l'efficacité et à ses différentes facettes

Tableau 2 : Pertinence d'utiliser des évaluations économiques

Tableau 3 : Utilisation des évaluations économiques

Tableau 4 : Performance d'analyse de sensibilité

Tableau 5 : Critère priorisé pour émettre un jugement sur la rentabilité économique

Tableau 6 : Obstacles à l'utilisation des évaluations avantages-coûts

Tableau 7 : Obstacles à l'utilisation des évaluations coûts-efficacité

Tableau 8 : Obstacles à l'utilisation de l'évaluation coût-utilité

Tableau 9 : Importance de l'efficacité et de ses facettes (autres organisations)

Tableau 10 : Pertinence des évaluations économiques (autres organisations)

Tableau 11 : Utilisation des évaluations économiques (autres organisations)

Tableau 12 : Obstacles à l'utilisation des évaluations économiques (autres organisations)

Tableau 13 : Variation des dépenses du programme d'aide aux municipalités du Québec

## **Liste des figures et schémas**

---

Figure 1 : Table de contingence du test exact de Fisher

Figure 2 : L'analyse par enveloppement des données

## Liste des abréviations, sigles et acronymes

---

AA: Avantages actualisés

BRPP : Bureau de la révision permanente des programmes

CA : Coûts actualisés

CRPP: Commission de révision permanente des programmes

ENAP : École nationale d'administration publique

GRAEP : Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programme

IRIS : Institut de recherche et d'informations socio-économiques

MO: Ministères et organismes

MTQ : Ministère des Transports du Québec

PPBS: Planning Programming Budgeting System

QALY: Quality-adjusted life year

RBC: Ratio bénéfices-coûts

RCB: Rationalisation des choix budgétaires

RDP : Révision des dépenses publiques

SCT : Secrétariat du Conseil du Trésor

SQEP: Société québécoise d'évaluation de programme

VAN : Valeur actuelle nette

## Introduction

---

Lors de la crise économique mondiale de 2008, les États touchés ont augmenté leur niveau de dépenses afin d'amoindrir l'impact du ralentissement économique. Cela a laissé plusieurs gouvernements dans une position de déficits budgétaires importants lorsque la crise s'est résorbée. Des mesures d'austérité ont été élaborées pour tenter d'effacer ces déficits. Certains gouvernements ont élaboré un exercice de révision des dépenses publiques pour les guider dans leurs choix de rationalisation. L'un des principaux objectifs de ce type de démarche est d'améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale (Arsenault, 2016). Toutefois, que reste-t-il de ces efforts lorsque la situation économique redevient favorable? Est-ce que l'efficacité est reléguée au second plan lorsque les ministères et organismes d'un gouvernement font l'évaluation de leurs programmes? Ce mémoire se penche sur le cas du gouvernement du Québec qui a mis sur pied la Commission de révision permanente des programmes publics en 2014 et qui est par la suite revenu à l'équilibre budgétaire. Afin de parvenir à notre objectif de recherche, nous avons effectué une analyse qualitative de différentes évaluations de programmes provinciales et de rapports annuels de gestion. Nous avons invité des évaluateurs de la fonction publique québécoise à répondre à un sondage électronique sur leurs pratiques d'évaluation de l'efficacité. Finalement, nous avons fait des entretiens semi-dirigés avec certains évaluateurs de différents ministères. La première section de ce mémoire présente la problématique et la recension des écrits. La seconde section comprend le cadre conceptuel et la question de recherche. La troisième section présente la méthodologie. Le quatrième chapitre expose les résultats. Le mémoire se conclut avec la discussion au chapitre cinq.

## **CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE**

---

Ce premier chapitre présente la problématique ainsi que la recension des écrits sur les exercices de révision des dépenses québécois.

### **1.1 Problématique**

L'évaluation de programme est définie comme la somme des « travaux visant à faire état des résultats des programmes et ceux permettant d'en apprécier, entre autres critères, la pertinence, l'efficacité ou l'efficience » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2014). La pertinence fait référence à l'évaluation des besoins de la clientèle ou encore à la raison d'être du programme. L'efficacité sert à mesurer si les objectifs du programme ont été atteints. Finalement, l'efficience met en relation les résultats du programme avec les ressources utilisées pour les atteindre (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002). Ainsi, l'évaluation de programme vise à améliorer l'action du programme, la reddition de comptes et les décisions entourant le programme. Elle permet de porter un jugement sur le mérite, la valeur et l'importance du programme (Gargani et Miller, 2016). Afin de recueillir les données nécessaires à leur travail, les évaluateurs ont recours aux méthodes de recherche sociale et économique (McDavid et Hawthorn, 2006).

Dans la fonction publique québécoise, cela fait plus de quarante ans que la fonction d'évaluation de programmes s'est institutionnalisée. Cependant, tout au long de cette institutionnalisation, les méthodes et approches employées pour évaluer les programmes publics ont évolué grandement. Au Québec, pendant les années 1970, l'évaluation était centralisée au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et elle suivait les principes de la rationalisation des choix budgétaires (RCB). Cette méthode, calquée sur l'approche du *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS) mise en œuvre par le gouvernement fédéral, tentait de lier les résultats d'une activité gouvernementale aux ressources qu'elle utilisait (Jacob, 2006; Marceau, 2007; Bédard, 1973). Cette façon

d'évaluer se déclinait en trois volets : la planification, le contrôle de la gestion (efficacité) et le contrôle comptable sur l'utilisation des ressources (efficience) (Bédard, 1973). Les méthodes économétriques prédominaient afin d'émettre un jugement sur les programmes (Marceau, 2007). Toutefois, ce cadre économique rigide et la piètre qualité des informations fournies au SCT par les MO ont mené à l'abandon de la RCB en 1978. On reprochait notamment aux MO de fournir des données biaisées, qui appuyaient le renouvellement des programmes existants (Marceau, 2007).

La période de la RCB a été suivie par l'adoption d'une directive sur l'analyse des programmes publics (1988) et la décentralisation de la fonction d'évaluation de programme, dorénavant confiée aux MO. La nouvelle directive réunissait l'évaluation, le suivi et la vérification en une procédure générale unique. Il arrivait que l'évaluation venait en renfort à la vérification « lorsque les données de suivi indiquaient des difficultés de pratique » (Marceau, 2007, p.145). Ainsi, l'évaluation n'avait pas de statut stratégique dans la gestion des affaires publiques. Cette approche est demeurée en vigueur jusqu'à l'instauration de la *Loi sur l'administration publique* en 2000. Basée sur les principes de la gestion axée sur les résultats, cette loi avait notamment comme objectif d'aider les MO à « faire le suivi et l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience à produire les biens et services et à atteindre des résultats généralement mesurés par des indicateurs de résultats » (SCT, 2019).

Bien que la *Loi sur l'administration publique* ait donné un nouveau souffle à la fonction d'évaluation de programme, le gouvernement du Québec a tout de même revu ses orientations en la matière au début de l'année 2014 (SCT, 2014), afin de mieux encadrer la fonction et parce que l'évaluation ne s'était pas établie comme une activité de gestion « crédible, soutenue et largement déployée » (Marceau, 2007, p.154). Ce constat a également été repris par la Commission de révision permanente des programmes publics (CRPP), mise sur pied par le Conseil du Trésor suite à l'élection provinciale d'avril 2014. Cette commission avait comme premier objectif d'élaborer des pistes pour que le gouvernement puisse dégager une marge de 3,2 milliards de dollars afin de revenir à l'équilibre budgétaire en 2015-2016. Ces travaux se sont effectués de façon

complémentaire avec la Commission d'examen sur la fiscalité. Toutefois, la CRPP visait également « un repositionnement et la mise en place de processus d'évaluation continus visant à recentrer l'action de l'État dans des programmes prioritaires et là où les besoins sont les plus criants » (gouvernement du Québec, 2014). Afin d'émettre un jugement sur un programme, la Commission a repris les trois critères de base communément retrouvés dans les évaluations de programme : la pertinence, l'efficacité et l'efficience. Plusieurs constats ont été faits par la CRPP tels que :

- Il existe peu d'analyses systématiques concernant l'efficacité et l'efficience d'un programme donné.
- On ne revient pas de façon régulière sur les objectifs initialement poursuivis.
- La connaissance par les ministères de leur clientèle est parfois insuffisante.
- Les paramètres des programmes ne sont pas révisés annuellement, ce qui conduit au maintien de nombreuses déficiences (CRPP, 2014, p.37).

Suite au dépôt du rapport de la CRPP, le gouvernement a institué le Bureau de révision permanente des programmes (BRPP) au sein du SCT. L'un des objectifs de ce nouveau Bureau était de « faire la promotion d'une culture de gestion axée sur la performance (efficacité et efficience) » dans l'administration publique québécoise (Jacob et coll., 2016, p.76). Cet objectif était justifié considérant la note moyenne de 20% que les MO se sont attribués concernant leur appréciation de la mesure de l'efficience dans leurs évaluations de programme. Ce résultat signifie que les MO ne mesurent pas systématiquement l'efficience lorsqu'ils évaluent leurs programmes (CRPP, 2015a).

En mars 2017, le gouvernement a modifié son approche en mettant fin au BRPP et en publiant sa *Stratégie de gestion des dépenses* (Marchand et Brousselle, 2018). Dans ce document, le gouvernement expliquait vouloir mettre en place une culture permanente de révision des programmes. La révision des programmes sert à « renforcer la viabilité et la qualité des interventions gouvernementales en fonction des besoins prioritaires et des ressources disponibles. Elle contribue ainsi à une allocation optimale des ressources de

l'État » (Gouvernement du Québec, 2017, p.13). Le SCT et les MO ciblent les programmes les moins performants afin de les soumettre à une révision. Cet exercice permet :

- d'établir un diagnostic à propos du rendement d'un organisme ou d'un programme;
- de déterminer les actions requises en vue d'optimiser ou d'abolir un programme;
- de planifier la mise en œuvre, de manière concertée, des solutions retenues ainsi que le suivi systématique des résultats attendus (Gouvernement du Québec, 2017, p.13).

L'efficacité est l'un des critères se retrouvant à toutes les époques de l'institutionnalisation de l'évaluation de programme, mais le gouvernement du Québec peine encore à l'évaluer. Les exercices de révision des programmes tels que la CRPP, en s'intéressant à l'efficacité des programmes, peuvent peut-être offrir des pistes de solutions aux évaluateurs afin de l'évaluer. Ainsi, il serait pertinent de découvrir le lien entre la CRPP et l'évaluation et si la première influence les méthodes employées par la dernière. Bref, cette étude tente de répondre à la question suivante :

- Quels sont les impacts de la CRPP sur l'évaluation du critère d'efficacité au sein des évaluations de programmes effectuées par les ministères et organismes du gouvernement du Québec?

## **1.2 Recension des écrits**

Afin de mieux contextualiser les efforts récents du gouvernement en matière d'évaluation de l'efficacité des programmes publics, il est utile d'examiner les exercices précédents. En effet, la CRPP n'était pas le premier exercice de révision des dépenses publiques qui s'est tenu au Québec; des exercices comparables avaient déjà été instaurés pour aider le gouvernement en place à rééquilibrer les finances publiques. Nous présentons les exercices principaux et leurs constats dans la section suivante en portant une attention particulière à ceux tenus dans les deux dernières décennies.

### 1.2.1 Les différents exercices de révision des dépenses publiques (RDP) du Québec

Lors de la Révolution tranquille, le gouvernement du Québec a pris les moyens à sa disposition afin d'occuper tout le champ de ses compétences comme la santé et l'éducation. C'est à ce moment que le Québec s'est doté d'un État providence et a créé les institutions publiques nécessaires à la réalisation de sa vision (Jacob et coll., 2016; Fortier, 2010a). La croissance des organismes gouvernementaux à cette époque est importante : des 31 organismes qui existaient en 1960, on en retrouvait 205 en 1985 (Observatoire de l'administration publique, 2010). La récession économique mondiale qui a eu lieu au cours des années 1980 a mené le gouvernement québécois à suivre la mouvance du managérialisme et de la Nouvelle Gestion Publique qui s'installent dans les pays anglo-saxons comme le Royaume-Uni et les États-Unis (Fortier, 2010b). Ces deux concepts poussent l'État à prôner les principes d'efficacité, d'efficience et d'économie et aussi à rapprocher sa gestion de celle des entreprises privées en instaurant notamment des mécanismes de gestion de la performance et de la gestion par résultats (Rouillard et coll., 2008). Pendant cette période, le gouvernement provincial a effectué des coupes budgétaires massives, a procédé à des mises à pied et a mis en place des initiatives pour un contrôle plus serré des dépenses publiques (Jacob et coll., 2016). Les Plans de rangement (1984-1986), les Travaux et commissions d'enquête sur la rénovation de l'État (Rapport Gobeil de 1986), le rapport Fortier qui porte sur la privatisation des sociétés d'État (1986) et le Rapport Scowen sur la déréglementation (1986) sont les exercices de révision des dépenses qui ont eu lieu durant les années 1980. L'objectif du gouvernement Bourassa était d'orchestrer une grande réorganisation gouvernementale en privatisant, en dérégulant et en démantelant des organismes gouvernementaux. Toutefois, cette réorganisation n'aura pas lieu, car la mise en œuvre des recommandations de ces rapports sera mitigée (Jacob et coll., 2016). Il est tout de même possible de noter une légère baisse des organismes gouvernementaux grâce à l'influence du rapport Gobeil entre 1992 et 1995. Le Québec est passé à ce moment de 235 organismes gouvernementaux à 209 (Fortier, 2010b). Le travail effectué était probablement trop modeste, car quelques années plus tard un autre exercice de RDP s'est tenu. Il s'agit du rapport Facal, qui est présenté à la section suivante.

### 1.2.2 Rapport Facal (1997)

Suite à l'échec référendaire de 1995, l'élite économique québécoise ne se lance pas dans des projets d'investissement massifs. Cette dernière avait une position plutôt attentiste, ce qui a miné le dynamisme de l'économie québécoise (Rouillard et coll., 2008). Combiné à un contexte budgétaire difficile, le gouvernement de Lucien Bouchard mandate Joseph Facal de revoir le rôle et les fonctions de plusieurs organismes gouvernementaux (Jacob et coll., 2016). Ce groupe de travail avait pour objectif de formuler des recommandations relatives à :

- 1— l'identification des organismes dont le maintien est absolument nécessaire pour que le gouvernement puisse adéquatement remplir ses missions essentielles;
  - 2— l'abolition des organismes dont l'existence n'est plus nécessaire ou, le cas échéant, au transfert à d'autres instances des activités des organismes ne correspondant pas à des missions gouvernementales essentielles ou ne leur étant pas directement reliées;
  - 3— l'intégration et le regroupement des organismes dont les mandats sont liés ou complémentaires;
  - 4— la révision des critères de constitution des organismes gouvernementaux;
  - 5— la révision des modes de gestion et des sources de financement de ces organismes
- (Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, 1997, p.3).

Afin de réaliser ce mandat, les membres du groupe de travail se sont dotés d'une démarche en trois temps. Le premier volet de cette démarche consiste à regrouper pour la première fois les 204 organismes étudiés par grandes missions gouvernementales (Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, 1997). Celles-ci sont : la santé et les services sociaux, l'économie et l'environnement, la gouverne et la justice, le soutien aux personnes et aux familles et l'éducation et la culture. De cette façon, il était plus facile de remarquer la complémentarité et les chevauchements entre les organismes. Le deuxième volet de la démarche a été la construction d'une grille d'analyse afin de juger de la pertinence des organismes. Cette grille était composée de la série de questions suivantes :

- Si l'organisme n'existait pas, y aurait-il lieu de le créer et, si oui, sous quelle forme?

- L'organisme est-il inopérant ou n'est-il qu'une coquille juridique?
- Répond-il toujours aux besoins des citoyennes et des citoyens?
- Répond-il toujours aux besoins gouvernementaux?
- L'organisme est-il toujours utile ou pertinent?
- Sa fonction est-elle conforme à son appellation?
- Y a-t-il des organismes qui exercent des fonctions similaires?
- Y a-t-il dédoublement de fonctions avec d'autres organismes?
- Sa fonction s'exerce-t-elle en complémentarité avec celle d'un autre organisme?
- Sa fonction peut-elle être modifiée (élargie, réduite ou intégrée)?
- Où doit être exercée la fonction de cet organisme : au gouvernement du Québec, au palier municipal, dans le secteur privé, ou dans une entité mixte?
- Peut-on fusionner ses services administratifs avec ceux d'un autre organisme ou ministère?
- Quels sont les avantages escomptés par la réorganisation ou la fusion? (Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, 1997, p.35).

La documentation mise à la disposition du Groupe de travail pour répondre à ces questions était composée de mémoires préparés par les MO ainsi que des informations détenues par le Ministère des Finances, le Conseil exécutif et le SCT. C'est avec ces données que le groupe de travail a pu faire des propositions de rationalisation. Finalement, le troisième volet a consisté à élaborer des pistes de réorganisation des organismes (Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, 1997).

Cette démarche construite par le groupe de travail l'a mené à recommander l'abolition de 88 organismes. Pour les organismes restants, ceux-ci seraient fusionnés au sein d'un nombre réduit d'entités associées aux cinq grandes missions de l'État. En réalité, le gouvernement du Québec n'abolit que neuf organismes et quelques organismes sont regroupés dans de nouvelles entités (Jacob et coll., 2016).

### 1.2.3 Les exercices de révision sous l'ère Charest

Au printemps de 2003, le gouvernement de Jean Charest est élu en promettant une réingénierie de l'État québécois. Cette réforme était légitimée par le contexte budgétaire difficile et le défi démographique du Québec (Fortier, 2010a). À ce sujet, le premier ministre publie une lettre ouverte aux Québécois dans laquelle il mentionne que « la modernisation de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux » (Charest, 2003). Il cite même le rapport de l'ex-ministre du Parti québécois, Joseph Facal afin de faire ressortir le caractère non partisan des réformes entreprises (Fortier, 2010b). Le gouvernement du Québec entreprend donc un examen des organismes publics avec quatre objectifs principaux :

- réviser la pertinence du mandat des organismes, compte tenu de l'évolution des besoins pour lesquels ils ont été créés;
- simplifier l'organisation gouvernementale, lorsqu'il est possible de transférer, d'intégrer ou de fusionner des organismes dont les services sont jugés essentiels;
- accroître la performance des organismes maintenus en introduisant de nouveaux modes d'organisation;
- améliorer la qualité et l'accessibilité des services. (SCT, 2007, p.3).

Les organismes retenus pour l'examen ont été répartis en trois mandats successifs et ils ont également été attribués à trois groupes de travail :

- le premier groupe, présidé par M. Thomas J. Boudreau, a examiné 60 organismes en 2004-2005;
- un deuxième groupe, présidé par M. François Geoffrion, a examiné 58 organismes en 2005-2006;
- un troisième groupe, dont M. Paul M. Rolland était le président, a complété l'examen en se penchant sur 19 organismes en 2006-2007 (SCT, 2007, p.3).

Lorsque le rapport Boudreau est sorti en mai 2005, le gouvernement a accepté l'ensemble des recommandations à l'exception de celles qui visaient l'abolition de trois organismes particuliers (SCT, 2007). Dans le rapport, il était prévu d'abolir 22 organismes (Jacob et coll., 2016). Finalement, le gouvernement dépose une loi afin d'abolir huit organismes et il a également retenu 22 propositions d'amélioration de certains organismes (SCT, 2007; Jacob et coll., 2016).

En mai 2006, le rapport Geoffrion est rendu public. Il recommandait 13 abolitions d'organismes ainsi que 31 améliorations touchant 25 organismes. De ces recommandations, le gouvernement a décidé d'en retenir huit concernant des abolitions d'organismes et quatorze qui portent sur l'amélioration de quelques organismes (SCT, 2007).

En ce qui concerne le rapport Rolland, celui-ci contient 16 recommandations d'amélioration et 3 recommandations de maintien sans changement. Ces améliorations cherchaient à augmenter le niveau de transparence des organismes visés ainsi que la pertinence de la reddition de comptes (SCT, 2007). Le gouvernement était plutôt favorable à la teneur des recommandations effectuées.

#### 1.2.4 Bilan des exercices de révision

Les exercices de révision se sont vivement intéressés à la pertinence des organismes publics. Ils ont formulé plusieurs recommandations afin d'optimiser la prestation de services de l'État québécois. Toutefois, il semble que le résultat de ces nombreux efforts de réforme soit mitigé (Jacob et coll., 2016), comme le démontre le nombre relativement stable d'organismes gouvernementaux. En effet, Fortier (2010b) mentionne qu'entre 2005 et 2009, 29 organismes ont été abolis ou fusionnés et que onze nouveaux organismes ont été créés. Il convient de mentionner qu'en 2008, une crise économique majeure survient. Cela pousse le gouvernement du Québec à revoir son approche anti-étatiste et à adopter une position plus interventionniste afin de minimiser l'ampleur de la crise (Fortier, 2010b). Cela peut expliquer en partie les modestes réformes du gouvernement Charest en matière de réduction de la taille de l'État. D'autres facteurs peuvent expliquer le faible niveau de

réussite des exercices récents de RDP au Québec. Arsenault (2016) élabore deux conditions essentielles pour qu'un exercice de RDP soit qualifié de réussi. Il est, d'abord, impératif que la volonté politique soit soutenue et clairement exprimée. Ensuite, il est nécessaire d'avoir une information de qualité afin de prendre les meilleures décisions possibles. Dans le cas du Québec, il est possible que les gouvernements Bouchard et Charest aient manqué de courage politique afin de mener les réformes jusqu'au bout. Il n'aurait peut-être pas été opportun électoralement de mettre en œuvre l'intégralité des recommandations des rapports de révision. En ce qui concerne l'accès à une information de qualité, cela peut aussi avoir été un facteur de non-réussite. Par exemple, Smits et Jacob (2014) mentionnent que plusieurs programmes sont mis en place au gouvernement du Québec sans être nécessairement revus. Il est également pertinent de mentionner que les exercices de révision effectués par le gouvernement de Jean Charest visaient à instaurer une culture de réévaluation continue au sein de l'administration publique du Québec (SCT, 2007). Cela n'a pas été concluant, car quelques années plus tard, une autre commission poursuivait le même objectif.

#### 1.2.5 La commission de révision permanente des programmes (2014)

Après l'élection printanière de 2014, le nouveau gouvernement élu de Philippe Couillard désire retrouver l'équilibre budgétaire pour l'exercice financier de 2015-2016. Afin de l'aider dans cette quête, le gouvernement met sur pied la Commission de révision permanente des programmes. Ce groupe de travail est présidé par l'ancienne ministre Lucienne Robillard, elle est également appuyée par Claude Montmarquette et Robert Gagné, économistes et professeurs-chercheurs, ainsi que par Michèle Bourget et Mireille Fillion, ex-administratrices d'état (Jacob et coll., 2016). Le mandat de la CRPP est double : d'une part, la Commission doit « proposer la mise en place d'un mécanisme permanent de révision des programmes » et d'autre part, elle doit « formuler des recommandations concernant les programmes à réviser, en collaboration avec les ministères et organismes, et en tenant compte des opinions exprimés dans le cadre du dialogue social » (CRPP, 2014, p. 5). Elle a eu du 11 juin 2014 au 31 août 2015 pour réaliser ses mandats. Dans le plan de travail soumis par la CRPP au gouvernement, la commission étale les détails de son

fonctionnement. D'abord, les commissaires ont eu accès à un secrétariat qui leur a fourni des analyses et des recherches qui ont été réalisées en partenariat avec les différents MO. Par la suite, la CRPP a effectué un premier survol des programmes ou mesures qu'elle pouvait examiner rapidement en raison de l'échéancier serré. Finalement, la CRPP a eu des rencontres de travail avec les équipes des différents sous-ministres pour procéder à la révision des programmes (CRPP, 2014). Pour mener ses travaux, la CRPP a eu recours à une approche ministérielle et interministérielle, c'est-à-dire que les ministères ont été sollicités pour participer à l'exercice de révision des programmes à l'interne. Ils ont aussi été invités à prendre part aux tables horizontales interministérielles créées dans le but d'examiner la cohérence et le chevauchement des interventions entre ministères (Marchand et Brousselle, 2018). Il est également pertinent de souligner que la CRPP a promu une culture de dialogue social en mettant sur pied une tribune web accessible aux citoyens et aux différents groupes sociaux pour que ceux-ci expriment leurs positions et leurs propositions quant aux programmes du gouvernement. Bref, la CRPP a centré son approche sur quatre éléments particuliers devant faire l'objet d'un questionnement :

- 1- programme : examen de la pertinence, de l'efficacité ou de l'efficience;
- 2- processus et structure : examen du mode de prestation et de la gouvernance;
- 3- financement : examen du mode de financement, en collaboration avec le ministère des Finances;
- 4- évaluation continue : mise en place de mécanismes de planification, de suivi et d'évaluation des programmes (Jacob et coll., 2016, p.75).

À partir de ces éléments, il est possible de constater que la CRPP tente d'aller plus loin que les exercices de révision précédents. La CRPP ne se concentre pas uniquement sur la pertinence d'un organisme, mais se préoccupe également de la pertinence, de l'efficacité et/ou de l'efficience de ses programmes (Jacob et coll., 2016). Ce « ou » introduit par la présidente de la commission peut laisser présager que pour eux l'efficacité et l'efficience sont parfaitement substituables, alors que ce sont deux concepts distincts. Il est tout de même permis de constater que le niveau d'analyse est donc plus spécifique et porte davantage sur les programmes que les organismes.

Les documents analysés par la CRPP afin de se prononcer sur les quatre points énumérés ci-dessus sont divers. Dans ce lot, nous retrouvons :

- des évaluations de programmes effectuées par les ministères;
- des études produites à l'externe, entre autres par des comités mandatés par le gouvernement;
- des analyses des organismes de recherche en politiques publiques;
- des analyses comparatives avec les programmes mis en place dans d'autres pays (CRPP, 2014, p. 27).

Tel que le mentionnent Marchand et Brousselle (2018), « il s'agit donc uniquement d'une analyse secondaire de rapports existants et aucune collecte directe de données n'a été effectuée » (p.5). L'examen de l'efficacité s'est effectué à partir de l'analyse de ratios disponibles dans les états financiers des programmes ou des organismes. La place de l'évaluation de l'efficacité est également limitée dans les rapports de la CRPP. Il n'y a que la Société des alcools du Québec (SAQ) et Revenu Québec pour lesquels l'efficacité a été explicitement évaluée.

La Commission dépose un premier rapport en novembre 2014 et son rapport final (un sommaire et 4 volumes) le 31 août 2015. Ces rapports sont reçus froidement par certains MO touchés, par les centrales syndicales et par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale (Marchand et Brousselle, 2018). Il suffit de penser à la recommandation de la Commission qui stipule que Revenu Québec devrait céder au gouvernement fédéral sa responsabilité de percevoir les impôts. Celle-ci a été vue comme une atteinte à l'autonomie fiscale québécoise. Il est également pertinent de mentionner que Revenu Québec a remis en doute la qualité des données utilisées par la CRPP afin d'arriver à ce constat (Jacob et coll., 2016).

#### 1.2.6 Le Bureau de la révision permanente des programmes (2015)

Institué au sein du SCT suite au rapport final de la CRPP, le BRPP a un mandat en ce qui a trait à l'évaluation et un autre en ce qui concerne la révision. Au sujet de l'évaluation, le BRPP vient :

faire la promotion d'une culture de gestion axée sur la performance (efficacité et efficacité); encadrer les exercices d'évaluation avec les ministères et organismes; faire de la formation dans l'appareil gouvernemental en matière d'évaluation afin de développer une expertise plus conforme aux nouveaux standards (gouvernement du Québec, 2015).

En ce qui a trait à la partie du mandat du BRPP qui touche à la révision, cette dernière consiste à :

piloter la révision des programmes et proposer les changements à apporter; assurer l'arrimage au processus budgétaire; dégager des marges de manœuvre en amont; améliorer la performance des programmes sur une base continue et, par conséquent, la gestion par résultats (CRPP, 2015a).

Tel que mentionné par Jacob et ses collaborateurs (2016), les travaux du BRPP suivent la planification qui est élaborée par un comité permanent de la révision des programmes au sein du ministère du Conseil exécutif. Celui-ci est présidé par le premier ministre et il est également composé du président du Conseil du trésor, du ministre des Finances et d'autres ministres selon les sujets à l'ordre du jour. En mars 2017, le gouvernement Couillard procède à une restructuration en abolissant le BRPP (Marchand et Brousselle, 2018). La culture de révision permanente souhaitée par le gouvernement est remplacée par des examens stratégiques des programmes moins performants, identifiés par les MO avec le soutien du SCT. Les critères d'examen, cependant, sont les mêmes que ceux de la CRPP, c'est-à-dire la pertinence, l'efficacité et l'efficacité (Marchand et Brousselle, 2018).

### 1.2.7 Bilan de l'expérience de la CRPP

Selon l'information recueillie, l'expérience de la CRPP s'avère un exercice aux réussites mitigées. Bien que le gouvernement du Québec ait réussi à revenir à l'équilibre budgétaire

et même à disposer de surplus, certaines recommandations faites par la CRPP ont été perçues comme politiquement inapplicables par l'aile parlementaire libérale. Par exemple, la hausse proposée des tarifs des services de garderie a été vivement critiquée par le gouvernement (Jacob et coll., 2016). C'est ce qui pourrait expliquer le fait que les coupures qui sont survenues ne soient pas directement liées aux recommandations de la CRPP (Marchand et Brousselle, 2018). Il convient de mentionner que redéployer des budgets amène une vive résistance au changement de la part des ministères touchés et aussi de la part des parties prenantes impliquées (Arsenault, 2016). Tel que mentionné précédemment, pour qu'un exercice de RDP soit réussi, il doit y avoir une grande volonté politique ainsi qu'un accès à de l'information de qualité. Dans le cas qui nous préoccupe, la volonté politique n'était sûrement pas suffisante quand le ministre de l'Agriculture, Pierre Paradis, a balayé du revers de la main la recommandation de la CRPP qui touche la ponction de 300 M\$ au secteur agricole (Jacob et coll., 2016). En ce qui concerne l'accès à de l'information de qualité, la CRPP y consacre une partie de son premier rapport. Elle fait cinq constats à ce sujet qui sont :

- Il existe peu d'analyses systématiques concernant l'efficacité et l'efficience d'un programme donné.
- On ne revient pas de façon régulière sur les objectifs initialement poursuivis.
- La connaissance par les ministères de leur clientèle est parfois insuffisante.
- Les paramètres des programmes ne sont pas révisés annuellement, ce qui conduit au maintien de nombreuses déficiences.
- On ne dispose pas d'analyses probantes sur des questions majeures régulièrement discutées sur la place publique. (CRPP, 2014, p.37)

Il est, alors, justifié d'émettre certaines réserves sur la qualité des recommandations de la CRPP en raison de la piètre qualité de l'information disponible.

Bref, de façon générale, la CRPP a contribué au débat sur la nature des coupes budgétaires à effectuer, mais en ayant un rôle symbolique dans cet effort de rationalisation des dépenses publiques (Marchand et Brousselle, 2018). En ce qui a trait au suivi des remarques sur la

quantité et la qualité des évaluations de l'efficience des programmes publics, cela demeure nébuleux. Il est à se demander si le gouvernement veut s'impliquer à fond dans cette voie. Arsenault (2016) fait remarquer qu'un examen pointu de l'efficience ne fait généralement pas économiser plus de 2 % sur la totalité des dépenses publiques. Il peut être inopportun électoralement pour un gouvernement d'effectuer autant de changements dans ses structures, surtout quand le climat économique ne le contraint pas à le faire. De façon conceptuelle, ces exercices de révision sont toujours pertinents, car les fonctions publiques ne sont pas équipées pour éliminer naturellement leurs activités qui ne sont pas rentables ou qui ne répondent plus à la demande (Arsenault, 2016). Le gouvernement du Québec, à l'aide de sa directive sur l'évaluation de 2014, cherche à faire augmenter l'utilisation des évaluations dans la prise de décision concernant le renouvellement et le financement des programmes. Il faut, tout de même, que l'information soit disponible, pertinente et fiable (SCT, 2014). De cette façon, l'évaluation constitue un outil intéressant pour la révision des programmes.

#### 1.2.8 Les apports de l'évaluation à la révision des programmes

En principe, l'évaluation devrait être une source d'information importante pour les exercices de révision budgétaire des programmes. Ces exercices pourraient s'appuyer, entre autres, sur les mesures d'efficience présentées dans les rapports d'évaluation afin de trouver des sources d'économies (Robinson, 2018). Toutefois, la contribution de l'évaluation aux exercices de révision ne s'est pas avérée fructueuse jusqu'à maintenant (Mayne, 2018). Robinson (2014) identifie certaines raisons qui peuvent expliquer ce constat :

- Plusieurs évaluations se concentrent exclusivement sur la gestion du programme ou sur les améliorations potentielles qui peuvent y être apportées;
- La qualité des évaluations est souvent remise en doute par les responsables de la révision;
- La difficulté d'effectuer des jugements définitifs sur l'efficacité d'un programme dans un contexte d'informations imparfaites.

Afin de remédier à la difficulté d'intégrer davantage les résultats des évaluations aux exercices de révision des dépenses, certaines pistes de solutions ont été élaborées par Mayne (2018). D'abord, il suggère de créer une agence centrale au sein du gouvernement qui porterait son attention sur l'évaluation et la gestion des dépenses. Cette entité serait chargée de contrôler et de gérer un calendrier des évaluations des dépenses afin d'appuyer la préparation du budget. Cela implique la synchronisation du cycle budgétaire et du cycle d'évaluation. Ensuite, Mayne propose de développer une nouvelle forme d'évaluation qu'il appelle les *expenditure evaluation* (évaluation des dépenses). Celles-ci produiraient de l'information pertinente concernant la performance des programmes et ainsi cela pourrait faciliter la préparation des budgets.

La réalisation de ces deux suggestions pourrait impliquer une augmentation des ressources mobilisées pour l'évaluation, car cette dernière devrait continuer à jouer un rôle en matière de gestion et d'amélioration des programmes (Robinson, 2018). Il est alors légitime de remettre en question la pertinence de l'implantation de ces deux mesures, surtout lorsque Robinson (2018) affirme que « les décisions concernant les coupes budgétaires sont davantage politiques que techniques » (traduction libre, p.314). Ce jugement est repris par Marchand et Brousselle (2018) en exposant la situation du retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec. En effet, les coupures effectuées ne sont pas nécessairement reliées aux recommandations formulées par la CRPP. Ces dernières ont souvent été appliquées partiellement ou encore elles ont été mises de côté par le gouvernement. Plusieurs secteurs d'activité n'ayant pas été ciblés dans les rapports de la CRPP ont subi des coupes budgétaires. Dans un document de réflexion, un chercheur de l'Institut de recherche et d'informations socio-économique (IRIS) a répertorié les coupes qui ont été annoncées dans les principaux journaux lors de la période de redressement des finances publiques du Québec; selon son analyse, il y aurait eu 342 compressions pour un total de 4 milliards de dollars (Nguyen, 2016). Cependant, cette information peut être imparfaite, car une mesure peut être annoncée et modifiée par la suite. Par exemple, selon le même rapport, les organismes qui font de la sensibilisation face aux phénomènes du sexisme ou

encore de l'homophobie ont subi des coupures de 65 millions et de 53 millions de dollars respectivement. Ces organismes n'ont jamais été mentionnés dans les rapports de la CRPP (Marchand et Brousselle, 2018).

Ces éléments d'informations poussent Marchand et Brousselle (2018) à soulever la question suivante : « de quelles façons ces rapports (d'évaluation produits par les MO) ont-ils été utilisés et utiles à l'exercice de révision? » (p.406). Bien qu'il soit difficile d'apporter une réponse définitive à cette question, cette recherche tente plutôt d'inverser le lien de la relation évaluation de programmes et révision des dépenses. La contribution des exercices de RDP à la pratique de l'évaluation de programmes n'est pas encore très documentée. Notre recherche apportera une nouvelle compréhension de ce phénomène en misant essentiellement sur le critère de l'efficience.

En ayant pris connaissance des écrits sur les exercices de RDP du Québec, il est maintenant nécessaire de voir comment les concepts que nous avons introduits peuvent s'opérationnaliser dans le cadre de ce projet de recherche.

## **CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE**

---

### **2.1 Cadre conceptuel**

Il est pertinent dans le cadre de ce projet de recherche de fournir explicitement une définition des concepts d'évaluation de programme et de révision des dépenses publiques. Robinson (2014) définit la RDP comme « la procédure qui consiste à élaborer et à adopter

des mesures d'économie, à partir du réexamen systématique des dépenses de référence » (cité dans Arsenault, 2016, p.91). La finalité de cet exercice est de créer un espace budgétaire en réduisant ou encore en réaffectant des dépenses pour certains programmes ou organismes. Tel que mentionné au préalable, le SCT du Québec définit l'évaluation de programme comme étant :

la démarche systématique de collecte et d'analyse de données et de renseignements sur les programmes afin d'améliorer ceux-ci ou de poser un jugement sur leur valeur et, ainsi, d'éclairer la prise de décision. Elle comprend notamment les travaux portant sur les besoins ou les moyens d'intervention, ou encore sur l'implantation ou la mise en œuvre des programmes. Elle comprend aussi les travaux visant à faire état des résultats des programmes et ceux permettant d'en apprécier, entre autres critères, la pertinence, l'efficacité ou l'efficience (SCT, 2014).

La CRPP a proposé une définition de ce qu'est un programme pertinent, efficace et efficient. La pertinence réfère notamment à :

- un programme dont les objectifs correspondent aux besoins des clientèles ainsi qu'aux priorités de l'État;
- un programme qui aurait pu être créé dans le contexte actuel;
- un programme dont l'abolition partielle ou totale aurait des conséquences négatives importantes sur les plans social, économique et environnemental (CRPP, 2014, p.29).

Un programme efficace se distingue en étant :

- un programme s'adressant à des clientèles bien définies et répondant à des objectifs clairs et mesurables;
- un programme atteignant les objectifs pour lesquels il a été créé;
- un programme cohérent avec les autres programmes existants dans le même domaine d'intervention (CRPP, 2014, p.29).

Enfin, un programme efficient est :

- un programme qui ne se dédouble pas avec d'autres programmes;
- un programme dont il n'est pas possible d'atteindre les résultats par des solutions moins coûteuses;

- un programme dont la gouvernance, les processus administratifs et les modes de financement et de livraison peuvent être considérés comme optimaux (CRPP, 2014, p.29).

La finalité d'une démarche d'évaluation de programme est, alors, de mesurer en se référant à ces trois thèmes, les divers résultats des politiques publiques. Au gouvernement du Québec, les finalités sont principalement de deux ordres : opérationnelles et stratégiques. Les évaluations employées à des fins opérationnelles servent à mettre en œuvre des programmes ou encore à ajuster les budgets des programmes. Les évaluations à utilisation stratégique servent à remettre en cause l'existence du programme ou à rendre des comptes au gouvernement (Smits et Jacob, 2014). L'amélioration des programmes et la satisfaction des clientèles desservies intéressent principalement les ministères et leurs dirigeants. Le gouvernement et le SCT vont plutôt s'intéresser aux résultats des programmes. En 2014, Smits et Jacob nous apprenaient que les résultats d'évaluation servaient principalement à améliorer les processus opérationnels. Il serait intéressant de vérifier dans quelle mesure cela tient toujours et si les considérations qui touchent à l'efficacité servent davantage dans le processus d'amélioration des opérations ou si elles servent à prendre des décisions sur le renouvellement des ressources mobilisées par les programmes.

Bien que la CRPP ait formulé une définition d'un programme efficient, le concept d'efficacité s'inscrit dans un cadre plus large. Il est nécessaire de l'établir afin d'avoir un portrait global des changements introduits par la CRPP sur le critère d'efficacité dans les évaluations de programme au gouvernement du Québec.

### 2.1.1 L'efficacité

D'abord, l'efficacité est un concept clé dans la théorie économique du bien-être. Les économistes définissent l'efficacité comme étant la capacité à tirer le maximum de ses ressources rares (Mankiw, 2013). Il est important d'établir une distinction claire entre le concept d'efficacité et celui d'efficacités, car les écrits en français utilisent parfois ces termes de façon interchangeable. Même si les écrits français en science économique traduisent *efficiency* par efficacités, il fait plus de sens pour nous d'utiliser le terme

efficience. Nous définissons le terme efficacité de la même façon que la *Politique sur les résultats* (2016) du gouvernement du Canada, soit la capacité d'une action à produire les résultats attendus. En ce qui a trait à l'efficience, les ressources sont affectées de façon à ce que le surplus total de la population soit maximisé (Mankiw et Pépin, 2002). Cela se rapproche davantage de la conception qu'ont les écrits en évaluation de programme de l'efficience.

À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, Vilfredo Pareto a été l'un des premiers économistes à s'intéresser à l'efficience<sup>1</sup> (Varian, 2011). Il jugeait qu'une allocation est efficiente lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter le niveau de bien-être d'un agent économique sans diminuer celui d'un autre (Jehle et Reny, 2010; Palda, 2011). Le critère de Pareto est encore, aujourd'hui, une grande référence pour les économistes afin de déterminer si une situation est efficiente ou non.

Plusieurs chercheurs ont continué à s'intéresser au concept de l'efficience. Andrews et Entwistle (2013) ont construit une définition de l'efficience publique qui se décline en quatre volets. Il y a les notions de production (efficience productive), de distribution (efficience distributive), d'allocation (efficience allocative) et de temps (efficience dynamique). L'objectif est d'incorporer les valeurs du secteur public dans une conception plus large de l'efficience. À partir de cette définition, il est possible de répondre aux questions : « Quoi produire? Comment produire? Pour qui produire? Quand produire? ».

Cela peut se transposer lors de l'évaluation de programmes publics.

Premièrement, l'efficience productive fait simplement référence à la maximisation d'extrants pour un montant d'intrants (argent, ressources humaines, etc.) donné. Il s'agit, alors, de produire le maximum de biens ou de services avec le minimum de ressources possibles. Au sein de l'administration publique, cela se traduit par tirer le maximum d'une fonction de production en ayant un niveau de dépenses fixe (Simon, 1976).

Deuxièmement, l'État doit décider pour qui les services publics sont offerts. Alors, l'efficience distributive réfère à la distribution de biens et services aux citoyens et au coût pour le gouvernement et la société de cette distribution. Pour plusieurs économistes cela est

---

<sup>1</sup> En anglais, il est question de Pareto efficiency. Les différents ouvrages en français traitant de cette notion traduisent par efficacité au sens de Pareto. Nous utilisons efficience au sens de Pareto dans ce mémoire pour éviter toute confusion entre les notions d'efficacité et d'efficience.

une question purement politique. Or, pour Andrews et Entwistle (2013), il peut être la responsabilité des administrateurs publics de juger à qui vont les biens et services et le niveau de consommation de ceux-ci. Les situations d'optimalité au sens de Pareto peuvent mener à une distribution indésirable ou injuste des ressources, car l'utilité des individus est supposée équivalente. Il est, alors, pertinent développer des politiques publiques pour mieux redistribuer les ressources publiques (Mercier et Ythier, 2010). Ces politiques redistributives se fondent sur le principe de l'utilité marginale décroissante du revenu. Cela veut dire que l'addition d'une unité de richesse pour quelqu'un de riche n'est pas équivalente au gain d'utilité qu'entraîne cette unité de richesse à une personne pauvre. Cette richesse supplémentaire pour la personne au revenu précaire aura un plus gros impact sur son bien-être que pour la personne riche. L'objectif des décideurs publics est de déterminer si ce sont les citoyens qui ont le plus besoins de certains biens et services qui les reçoivent.

Troisièmement, l'efficacité allocative implique une rencontre entre la demande et l'offre de services publics. Cela signifie que l'offre de services publics est égale à la demande de services publics. De façon technique, un bien peut être fourni de façon efficace, mais si ce n'est pas un bien que la population désire, cette allocation de ressources peut être considérée inefficace. Il est difficile de connaître les préférences entières de la population, alors les économistes doivent développer des outils afin de déterminer si un bien est désiré et alloué de manière efficace. Brueckner (1982) donne l'exemple d'un quartier qui reçoit un certain nombre de services publics. Si la valeur des propriétés dans ce quartier devient insensible à un changement marginal dans l'ensemble des services publics reçus, alors les services sont fournis à un niveau efficace au sens de Pareto.

Quatrièmement, l'efficacité dynamique réfère à l'équilibre dans la consommation présente et future de services publics. Il n'est pas clair où cet équilibre devrait se situer par contre. Certains critères ont été développés pour juger l'équité intergénérationnelle. Barrell et Weale (2010) en énoncent trois :

- Chaque cohorte devrait pouvoir payer pour ses dépenses en consommation sans laisser de barrières aux générations suivantes ;

- Les ressources devraient pouvoir être réallouées entre les générations afin d'obtenir une situation optimale à travers le temps (ex : favoriser les dépenses en investissement dans le présent pour profiter de la faiblesse des taux d'intérêt) ;
- Les ressources devraient être allouées de façon à ce que les générations qui sont en vie au même moment puissent avoir un niveau de vie similaire.

L'efficacité dynamique représente plus que de maintenir un équilibre entre le capital et la consommation présente ou encore entre les emprunts et le service de la dette. Obtenir un niveau d'efficacité à travers le temps nécessite un équilibre entre les différents postes budgétaires. Certaines catégories de dépenses publiques représentent des investissements en capital humain ou social. À titre d'exemple, Andrews et Entwistle (2013) mentionnent que de dépenser en éducation peut mener à une meilleure performance économique dans le futur. Pour certains dirigeants de programme, cet équilibre peut se situer à l'égalité entre la croissance des coûts de programme et la croissance des revenus attribués à celui-ci. Supposons que les revenus croient de 5 % annuellement. Il serait contraire à la règle de décision de ce dirigeant d'augmenter les dépenses de ce programme de plus de 5 % pour l'année. Cette étude permettra de comprendre la conception qu'ont les évaluateurs des MO du Québec de l'efficacité dynamique.

Bref, cette définition de l'efficacité d'Andrews et Entwistle (2013) permet de concilier certaines valeurs dans les administrations publiques qui peuvent être contradictoires comme l'efficacité et l'équité. Elle offre également un cadre d'analyse plus large que la définition classique telle qu'exposée par Mankiw (2013) précédemment.

### 2.1.2 Critères d'intervention publics et efficacité

Le Premier Théorème de l'Économie du Bien-être stipule que l'économie est efficace au sens de Pareto dans certaines circonstances ou conditions (Stiglitz et coll., 2018). Lorsque celles-ci ne sont pas remplies, il y a ce qu'on appelle une défaillance de marché. Une action de l'État peut se justifier afin de rendre le marché efficace. Nous présentons ci-dessous les six types de défaillance.

- Premièrement, il peut y avoir une défaillance de concurrence sur un marché. Pour qu'un marché soit considéré parfaitement concurrentiel, un agent économique (consommateur ou producteur) ne peut pas exercer un contrôle sur les prix. Dans la réalité, il arrive souvent que des agents économiques aient une influence sur les prix d'un marché (Mankiw et Pépin, 2002). Lorsque qu'un producteur acquiert un concurrent afin de gagner des parts de marché, il arrive que l'État bloque la transaction pour maintenir un marché concurrentiel. Au Canada, le Bureau de la concurrence surveille les fusions d'entreprises afin d'assurer un équilibre dans ce domaine (Bureau de la concurrence, 2018).
- Deuxièmement, il arrive que certains biens ne puissent être distribués de façon efficiente par le marché. C'est le cas des biens publics. Ces derniers ne sont pas soumis aux principes d'exclusion ainsi que de rivalité d'usage. Cela signifie qu'on ne peut empêcher une personne de profiter d'un bien public et le fait qu'elle le consomme n'influence pas la consommation des autres (Mankiw et Pépin, 2002). Il suffit de penser à la défense nationale, ce ne sont pas uniquement ceux qui ont payé des impôts qui vont bénéficier de la protection et le fait d'être protégé n'empêche pas un autre citoyen de l'être. Si ces biens sont produits uniquement par les organisations privées, ceux-ci ne seront pas fournis en quantité suffisante selon les préférences de la société (Stiglitz et coll., 2018). Il peut être souhaitable pour l'État de fournir ces biens.
- Troisièmement, la présence d'externalités peut représenter un problème à une allocation optimale au sens de Pareto (Varian, 2011). Une externalité se définit comme étant l'effet sur le bien-être d'un tiers, sans que personne ne reçoive une compensation pour cet effet (Mankiw et Pépin, 2002). Les externalités peuvent être positives ou négatives. Un bon exemple d'externalité négative serait la pollution atmosphérique engendrée par une usine qui ne verse pas de compensation aux résidents de sa communauté. Donc, cette usine rend le marché inefficace en ne supportant pas l'ensemble des coûts qu'elle génère. Pour ce qui est des externalités positives, on peut penser à la recherche et le développement. Il est possible que les avancées technologiques d'un certain secteur profitent également à un autre secteur

sans que le premier secteur reçoive une compensation. Ce secteur ne sera pas autant intéressé à investir en recherche et développement alors qu'il pourrait être souhaitable pour la société qu'il le fasse. Un cadre légal ou encore l'intervention des pouvoirs publics peuvent « imiter » le système de marché dans ce cas et obtenir une forme d'optimalité (Varian, 2011). Cela peut prendre la forme de taxes, de subventions ou de réglementations (Stiglitz et coll., 2018).

- Quatrièmement, il existe ce que les économistes appellent des marchés incomplets. Ceux-ci se caractérisent par leur incapacité à fournir tous les biens et services pour lesquels le coût de fourniture est inférieur à ce que les individus sont prêts à payer (Stiglitz et coll., 2018). En d'autres termes, les vendeurs ne peuvent pas vendre l'ensemble de leurs biens et services même si le coût de production est inférieur au prix que les acheteurs pourraient vouloir payer. Cette incomplétude fait partie des différentes défaillances de marché. Les deux exemples les plus fréquents sont les marchés de l'assurance ou des capitaux. Trois différentes raisons ont été élaborées pour expliquer l'inefficience de ces marchés (Stiglitz et coll., 2018). D'abord, il y aurait une sous-production de l'innovation sur ces marchés. Ensuite, les coûts de transaction peuvent représenter un frein au bon fonctionnement des marchés. Il est coûteux de vendre sur un marché, de faire respecter des contrats, etc. Une firme peut, alors, décider de ne pas commercialiser son produit si elle juge ces coûts trop élevés. Finalement, les acheteurs et les vendeurs doivent être tous parfaitement informés sur la qualité des biens vendus sur le marché. Si obtenir l'information sur la qualité a un coût, il est difficile de supposer que les acheteurs et les vendeurs disposent de la même information. Dans ces cas précis, cette asymétrie d'information pose problème dans le fonctionnement des marchés (Varian, 2011). Au cours des dernières décennies, les États ont réduit les imperfections sur les marchés financiers en général. Il arrive que les banques restreignent trop sévèrement l'accès au crédit et c'est pour cette raison que divers organismes publics accordent des prêts ou des garanties de prêts à certains secteurs de l'économie ou encore à certaines catégories d'individus (Stiglitz et coll., 2018). Il suffit de penser à l'aide financière aux études accordée par le gouvernement du

Québec. Ces prêts (et bourses dans certains cas) aident les étudiants de la province à financer leurs études post-secondaire. Sans l'aide gouvernementale, certains étudiants ne pourraient pas avoir accès à d'autres formes de financement même s'ils sont en mesure de rembourser le prêt après leurs études.

Dans la même veine, il existe des marchés appelés complémentaires. Ceux-ci se présentent lorsque des producteurs agissant seuls sont incapables d'agir dans le sens de l'intérêt collectif. Ils peuvent, toutefois, y arriver s'ils agissent ensemble. Par exemple, les programmes publics de rénovation urbaine peuvent se justifier selon cette logique. La rénovation d'une ville demande de grands efforts de coordination entre les usines, les commerces de détails, les propriétaires immobiliers, etc. Une instance de coordination devient nécessaire afin de maximiser le bien-être collectif. Il est important de noter que si ces marchés étaient complets, la fonction de coordination serait assumée par les prix en vigueur sur le marché (Stiglitz et coll., 2018).

- Cinquièmement, bien que cela ait été brièvement abordé ci-dessus, il arrive que le marché ne fournisse pas suffisamment d'informations pour que ceux-ci puissent pleinement fonctionner (Varian, 2011). C'est ce qui explique les lois ou les réglementations sur l'étiquetage des produits par exemple. Fournir de l'information représente un bien public. Informer une personne supplémentaire n'empêche pas une autre personne de l'être. Pour qu'un marché puisse fonctionner de façon efficiente, les seuls coûts liés à l'information doivent être ceux de sa transmission (Stiglitz et coll., 2018).
- Sixièmement, le chômage est probablement la représentation la plus connue d'un dysfonctionnement du marché (Mankiw, 2013 ; Stiglitz et coll., 2018). Les raisons sont nombreuses pour lesquelles le marché de l'emploi n'est pas en équilibre. Les différents gouvernements tentent systématiquement, à l'intérieur de leur champ d'action possible, de créer des emplois sur leur territoire et ainsi faire baisser le chômage. À titre d'exemple, selon la théorie keynésienne, en période de récession économique, l'État doit avoir une politique budgétaire expansionniste afin de

contrer les effets néfastes de la crise (Mankiw, 2013). Ce type d'interventions légitime l'action de l'État sur le marché.

D'autres raisons peuvent pousser l'État à intervenir même si l'économie est efficiente au sens de Pareto. D'abord, les individus n'agissent pas toujours en fonction de leur intérêt. Il peut, alors, revenir à l'État de forcer ses citoyens à consommer des biens sous-tutelle. Un bien sous-tutelle est un bien ou un service que le gouvernement oblige à consommer. Il peut s'agir de la ceinture de sécurité dans les automobiles ou encore de l'instruction des enfants jusqu'à un certain âge (Stiglitz et coll., 2018). Au Québec, l'éducation est obligatoire pour tous les enfants de moins de seize ans (Publications Québec, 2019). Les biens sous-tutelle découlent de l'idéologie paternaliste. Ce mouvement de pensée défend l'idée selon laquelle l'État doit intervenir parce qu'il sait mieux que les individus eux-mêmes ce qui correspond à leur intérêt personnel. Or, il n'est pas clair où se trouve le sain équilibre entre l'État qui contraint la population pour son bien et le respect des préférences des individus. Ensuite, l'État peut se préoccuper de la distribution des revenus. Bien que l'économie soit efficiente au sens de Pareto, cela n'indique rien sur cette distribution. Les marchés concurrentiels peuvent faire apparaître des distributions très inégalitaires. Certaines personnes peuvent même manquer de ressources pour vivre (Stiglitz et coll., 2018). Il est, alors, du devoir de l'État de veiller à redistribuer les revenus à l'aide de différents programmes d'aide alimentaire ou de couverture des soins médicaux par exemple. C'est ce qu'Andrews et Entwistle (2013) ont en tête lorsqu'ils abordent la notion d'efficacité distributive. L'équité est une valeur importante du secteur public et redistribuer des ressources pour les plus vulnérables peut augmenter davantage le bien-être total de la société que si ces sommes étaient utilisées à d'autres fins.

Il est également important de mentionner que certains programmes publics peuvent mener à une amélioration parétienne même jusqu'à l'obtention d'un optimum (Stiglitz et coll., 2018). On peut affirmer à partir de cela, que ces marchés ont atteint un optimum de premier rang, c'est-à-dire qu'un optimum de Pareto a été atteint à l'aide d'un mécanisme d'allocation des ressources (Guesnerie, 1995). Dans ce cas-ci, l'État est celui qui alloue les ressources. Cependant, ce ne sont pas toutes les interventions de l'État qui mènent à un

équilibre de premier rang. Ce dernier peut être difficilement accessible ou inéquitable, il est alors nécessaire de se rabattre sur d'autres instruments pour trouver un équilibre de second rang (Guesnerie, 1995). À titre d'exemple, l'imposition d'un impôt selon l'âge représente un équilibre de premier rang. Il n'y a aucune manière de l'éviter. Toutefois, c'est profondément inéquitable, car ce ne sont pas tous les gens du même âge qui ont le même revenu. Donc, l'État se rabat sur l'imposition des revenus du travail même si cela peut représenter un incitatif à moins travailler (Stiglitz et coll., 2018). Cette situation représente un équilibre de second rang. Pour paraphraser Lipsey et Lancaster (1956), si une situation optimale au sens de Pareto n'est pas désirable, alors une situation optimale ne peut être atteinte qu'en relâchant toutes les autres conditions parétiennes.

Bref, il existe différentes raisons pour lesquelles l'État décide d'intervenir, que ce soit pour corriger les défaillances de marché ou par valeurs (redistribution ou paternalisme). Les actions entreprises par l'État peuvent autant représenter des optimums de premier rang que des optimums de second rang selon la nature de l'intervention. Lorsque l'État juge qu'il est pertinent qu'il intervienne sur un marché, il peut avoir recours à différentes mesures économiques pour en mesurer l'efficacité. C'est ce que nous abordons dans la section suivante.

### 2.1.3 L'évaluation économique

Parmi les mesures économiques utilisées par l'État, il y a les évaluations économiques. Celles-ci se définissent comme étant l'analyse comparative d'actions mutuellement exclusives en fonction de leurs coûts et de leurs conséquences (Eddama et Coast, 2008). Il existe différentes façons de mener des évaluations économiques.

#### *Analyse avantages-coûts*

Il y a, d'abord, l'analyse avantages-coûts qui consiste à comparer les bénéfices et les coûts d'un projet. Contrairement aux analyses coûts-bénéfices dans le secteur privé, où un projet est rentable uniquement s'il est viable pour la firme qui l'entreprend, une analyse coûts-bénéfices conçue pour un programme ou un projet public doit déterminer si les bénéfices sociaux sont supérieurs aux coûts sociaux (Townley, 1998). Si tel est le cas, le programme ou le projet est économiquement viable pour la société. Quelques critères ont été élaborés afin de mesurer la rentabilité des projets. Il y a celui de la valeur actuelle nette (VAN). La VAN permet de calculer la valeur présente des flux de bénéfices ainsi que des coûts différentiels (Brousselle et Lachaine, 2009). La formule de la VAN est la suivante :

$$VAN = \sum_{t=0}^T \frac{(B_t - C_t)}{(1 + i)^t}$$

Où :

$B_t$  = Bénéfices en dollars à la période t

$C_t$  = Coûts en dollars à la période t

i = Taux social d'escompte

Les coûts et les bénéfices doivent être impérativement comptabilisés en dollars dans ce type d'analyse. Même si le projet peut être considéré rentable pour la société, cela ne veut pas dire que le projet est profitable au niveau comptable. Il est, alors, important d'accorder une valeur pécuniaire juste aux coûts et aux bénéfices intangibles (ex : temps épargné, vies humaines sauvées, réduction de la pollution sonore, etc.). Cela représente un défi de taille,

mais les économistes ont développé deux principales méthodes afin de mettre un prix sur les coûts et bénéfices intangibles (Townley, 1998 ; Stiglitz et coll., 2018). D'abord, il y a l'évaluation contingente. Cette méthode consiste à sonder les gens concernés la compensation nécessaire pour prendre en charge un inconvénient comme une augmentation du bruit sur sa propriété. Il est également possible de demander le prix que les gens seraient prêts à payer afin d'obtenir un bénéfice intangible comme le temps qu'ils épargneraient chaque jour pour se rendre au travail. Il peut être toutefois difficile d'obtenir des réponses justes ou honnêtes de la part des personnes sondées. Ensuite, il y a la méthode des prix hédoniques. Cette méthode implique de déduire la valeur des intangibles à partir du comportement des gens sur les autres marchés. Townley (1998) donne l'exemple des gens qui voyagent entre Ottawa et Toronto. Parmi les choix disponibles, il y a le train et l'avion. L'avion est le choix le plus rapide, mais le train est moins dispendieux. À partir des choix des passagers du train et de l'avion, ces derniers révèlent la valeur qu'ils attribuent au temps sauvé en voyage. Une certaine proportion ne sont pas disposés à payer plus pour sauver du temps de voyage et d'autres préfèrent voyager plus rapidement. Il devient, alors, possible de mettre un prix sur une heure de temps sauvée. Les consommateurs révèlent leurs vraies préférences sur les marchés.

Le choix du taux d'intérêt ( $i$ ) peut également avoir une grande influence sur la rentabilité d'un projet. Si le taux social d'escompte n'est pas bien ajusté, cela donnera un poids trop grand ou trop faible aux coûts et bénéfices futurs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2007) suggère un taux de 8 % pour les analyses coûts-bénéfices faites au gouvernement fédéral. Toutefois, ce taux peut varier dans le temps et peut être différent à travers le pays. Par exemple, au ministère des transports du Québec (MTQ), le taux social d'escompte est de 2,37 %. Ce taux est une moyenne pondérée des coûts d'opportunité de la consommation, de l'épargne et de l'investissement des entreprises (MTQ, 2016).

Il est également possible de calculer la rentabilité économique d'un projet à l'aide de la méthode du ratio bénéfices-coûts (RBC). Le ratio bénéfices-coûts se calcule ainsi :

$$RBC = \frac{B_a}{C_a}$$

Où :

B<sub>a</sub> = Bénéfices actualisés

C<sub>a</sub> = Coûts actualisés

Il s'agit de diviser la valeur présente des bénéfices par la valeur présente des coûts (Townley, 1998). Si le quotient est supérieur à 1, le projet est désirable pour la société. S'il est égal à 1, la société est indifférente entre la réalisation et la non-réalisation du projet. Finalement, s'il est inférieur à 1, cela veut dire que les coûts excèdent les bénéfices et la réalisation de ce projet n'est pas désirable. Cette méthode montre ses limites lorsqu'il faut classer les projets (Townley, 1998). Un projet peut avoir un RBC plus élevé qu'un autre, mais créer moins de richesse sociale que l'autre projet. En d'autres termes, le projet avec le plus grand RBC n'a pas nécessairement la VAN la plus élevée parmi les projets comparables. Par exemple, le projet  $\alpha$  a des avantages actualisés (AA) de 1000 \$ et des coûts actualisés (CA) de 500 \$. La VAN serait égale à 500 \$ et le ratio bénéfices-coûts de 2. Le projet  $\beta$  a des AA de 2500 \$ et des CA de 1750 \$. La VAN est donc de 750 \$ et le rapport bénéfices-coûts de 1,43. Bien que le projet  $\alpha$  rapporte davantage par dollar investi, il faudrait privilégier le projet  $\beta$ , car c'est celui qui maximise l'avantage collectif (ministère des Transports du Québec, 2016).

Il existe également la méthode du taux de rendement interne (TRI) pour déterminer si un projet est souhaitable au point de vue de la société. Il faut déterminer le taux d'intérêt pour lequel la VAN du projet est nulle (Townley, 1998). Cela peut s'exprimer ainsi :

$$0 = \sum_{t=0}^T \frac{(B_t - C_t)}{(1 + i^t)}$$

Si le taux d'intérêt trouvé est supérieur au taux d'escompte social, le projet est rentable économiquement. Si c'est l'inverse, le projet n'est pas profitable au point de vue économique. Si le taux d'intérêt est égal au taux d'escompte social, la société devrait être indifférente sur la réalisation du projet. Il existe, toutefois, certains problèmes avec cette méthode d'évaluation. Townley (1998) en identifie cinq qui sont présentés ci-dessous :

- Premièrement, durant la durée de vie du projet, il peut y avoir une variation dans le taux d'escompte social. Par exemple, une baisse des taux d'intérêt peut agir sur la valeur du taux d'escompte social. Si certains des taux utilisés sont supérieurs au TRI durant une partie de la vie du projet et inférieurs durant une autre période, il n'est pas possible de bien évaluer le projet. Le TRI identifié doit se comparer à un seul taux d'escompte social.
- Deuxièmement, il peut y avoir plusieurs taux identifiés comme TRI. À titre d'exemple, considérons un projet à trois périodes et pour lequel la solution représente cette équation quadratique :

$$0 = -1\,000\,000 + \frac{2\,200\,000}{1+i} - \frac{1\,207\,500}{(1+i)^2}$$

Il y a deux solutions à cette équation (5% et 15%). Même si le taux social d'escompte est unique, à quel taux devrait-on le comparer ? Dans ce cas précis, la VAN de ce projet est positive entre 5 et 15%. Toutefois, il n'aurait pas été possible de le déduire uniquement à partir de la formule du TRI. L'existence de plusieurs résultats n'est pas rare, car ils découlent souvent d'équations quadratiques ou d'équations avec des ordres plus élevés. Lorsque plusieurs résultats sont possibles, il faut se référer au critère de la VAN pour porter un jugement sur le projet.

- Troisièmement, il existe un biais pour les projets de courte durée. Considérons le projet R qui en est un de deux périodes avec une dépense initiale de 10 millions de dollars et des gains de 13,5 millions de dollars à la deuxième période. Le projet S quant à lui dure à perpétuité. Il y a également une dépense initiale de 10 millions de dollars et des bénéfices infinis de 1,08 millions de dollars par la suite. En utilisant un taux de 8%, la VAN de ces projets sont :

$$VAN_R = -10 + 13,5/1,08 = 2,5 \text{ millions de dollars}$$

$$VAN_S = -10 + 1,08/0,08 = 3,5 \text{ millions de dollars}$$

En se référant au critère de la VAN, le projet S devrait être choisi au détriment du projet R. Lorsque l'on solutionne pour le TRI, le projet R devrait être préféré au projet S tel que démontré ci-dessous :

$$-10 + 13,5 / (1 + i_r) = 0, \text{ ce qui donne } i_r = 35\%$$

$$-10 + 1,08 / i_s = 0, \text{ ce qui donne } i_s = 10,8\%$$

- Quatrièmement, il y a également un biais contre les gros projets. Townley (1998) fournit comme exemple le projet X qui coûte 10 millions de dollars initialement et qui génère des bénéfices annuels de 2 millions de dollars à partir de la deuxième période. Les bénéfices durent à perpétuité. Le projet Y est bien plus gros avec un coût initial de 100 millions de dollars et qui génère des bénéfices annuels de 15 millions de dollars à partir de la deuxième période. Les bénéfices durent aussi à perpétuité. Le TRI associé au projet X est de 20% et celui du projet Y est de 15%. À partir de cela, le projet X devrait être priorisé au dépens du projet Y. Avec un taux social d'escompte de 10%, la VAN du projet X est de 10 millions de dollars et celle du projet Y est de 50 millions de dollars. Le critère du TRI n'est pas la meilleure méthode de comparer des projets de différentes dimensions.
- Cinquièmement, il existe aussi un biais en ce qui concerne le moment où les bénéfices sont générés. Considérons deux projets d'envergure similaires et avec la même durée. Le projet W génère des pertes de 50 millions de dollars à la première période, des bénéfices de 85,6 millions de dollars à la deuxième période et un résultat nul à la troisième période. Le projet Z génère des pertes de 50 millions de dollars à la première période, un résultat nul à la deuxième période et des bénéfices de 100 millions de dollars à la troisième période. En appliquant un taux social d'escompte de 7% à ces deux projets, la VAN du projet W est de 30 millions de dollars et celle du projet Z est de 37,3 millions de dollars. Selon ce critère, le projet Z devrait être celui qui est retenu. Toutefois, le critère du TRI renverserait ce classement. Le TRI du projet W est de 71,2% et celui du projet Z est de 41,4%. Le projet W serait préféré au projet Z. Il est permis de constater qu'il y a effectivement un biais dans cet exemple pour le projet qui génère des bénéfices rapidement dans

sa vie économique. La VAN, de son côté, convertit tous les coûts et les bénéfices à leur valeur à la période un, ce qui prévient ce biais.

Il y a une forme d'incertitude en ce qui concerne des projets d'investissement; le gouvernement peut se soucier du moment où il récupérera le montant qu'il a investi. Alors, il choisira le projet qui lui permet de récupérer ses fonds le plus rapidement possible. Or, il est possible qu'il passe à côté de projets qui sont plus profitables à long terme pour réduire l'incertitude entourant ses investissements. Il est également recommandé de procéder à une analyse de sensibilité pour valider la solidité des résultats obtenus. L'analyse de sensibilité consiste à faire varier, à l'intérieur d'une étendue raisonnable, certains paramètres comme le taux d'actualisation (ministère des Transports du Québec, 2016). Si les résultats obtenus demeurent sensiblement les mêmes, ils sont solides. Le projet peut aller de l'avant sans problèmes. Si les résultats varient et que cela remet en cause l'option privilégiée, ce projet nécessite une dose de prudence dans sa réalisation.

#### *Analyse coût-efficacité*

L'analyse coût-efficacité vise à comparer « les coûts d'une intervention et les options alternatives ainsi que les conséquences mesurées à l'aide d'indicateurs exprimés en unité physique » (Lessard, 2011, p.6). Ces indicateurs d'unités physiques peuvent être, par exemple, le coût par vie sauvée ou encore le coût par personne qui retourne à l'emploi (McDavid et Hawthorn, 2006). L'analyse coût-efficacité permet d'éviter les problèmes de valorisation de concepts sensibles comme c'est le cas pour l'analyse avantages-coûts (Stiglitz et coll., 2018). À l'aide d'une analyse coût-efficacité, l'État peut choisir parmi plusieurs options pour réduire la mortalité sur les routes sans avoir à accorder une valeur pécuniaire à une vie humaine. Le principal problème rencontré avec l'analyse coût-efficacité est qu'elle a tendance à créer des ratios sur ce qui uniquement mesurable. McDavid et Hawthorn (2006) donnent l'exemple du ratio coûts par patients rencontrés en une journée. Ce ratio calculé par les hôpitaux sert d'indicateur quant à leur performance. Cependant, ce ratio ne donne pas d'informations concernant la qualité des interventions qui sont menées dans les hôpitaux. Il est également important de noter que les interventions les

plus efficaces ne sont pas toujours les moins coûteuses sur le plan financier. Pour un gouvernement qui mène un exercice de RDP, l'analyse coût-efficacité n'est pas nécessairement le meilleur outil à utiliser dans ce cas précis.

### *Analyse coût-utilité*

Brousselle et Lachaine (2009) définissent l'analyse coût-utilité comme étant la comparaison entre les coûts de différentes interventions et le changement dans le bien-être de ceux qui reçoivent ces interventions. Certains outils ont été développés afin de mesurer l'utilité (bien-être) des individus. Il peut s'agir d'échelles, de systèmes de classification, d'arbitrages temporels ou encore de paris standards. Cette dernière méthode tente de mesurer la désutilité à un certain état en observant la volonté d'accepter une option plus risquée afin d'éviter cet état (Salomon, 2014). Ces outils servent à calculer, par exemple, les années de vie ajustées par sa qualité (QALY) (Brousselle et Lachaine, 2009). Pour mesurer les QALY, la valeur de l'utilité pour les différents états de santé suite à l'intervention doit être identifiée. Lorsque ces valeurs ont été calculées, il est possible de calculer les QALY à l'aide de la formule suivante :

$$QALY = U(i) \times NAV$$

Où :

$U(i)$  = la valeur de l'utilité de l'état de santé

NAV = le nombre d'années de vie gagnées par l'intervention

Il s'agit de choisir l'intervention qui donne le nombre de QALY le plus élevé. Toutefois, cette méthode a des lacunes au plan conceptuel. Il suffit de penser au paradoxe de Duru qui change l'alternative la plus désirable selon l'échelle utilisée. Duru (2002) prend l'exemple de la température en degrés Celsius et en degrés Fahrenheit. Un individu aime les chaudes températures et les longues vacances. Les fonctions d'utilité qui peuvent être associées à ces préférences sont :

$U(\text{durée des vacances}) = t$  (où  $t$  représente le temps)

$U(\text{site}) = z$  (où  $z$  représente la température moyenne observée dans l'endroit choisi).

Il peut rester deux mois où il fait 5 degrés Celsius ou 1 mois où il fait 25 degrés Celsius. L'option 1 représente 10 QALY et la deuxième 25 QALY. Donc, l'option 1 devrait être

privilégiée. Toutefois, si nous convertissons ces températures en degrés Fahrenheit, nous obtenons respectivement 41 et 77. En appliquant la même formule avec ces températures, nous obtenons 82 QALY pour l'option 1 et 77 QALY pour l'option 2. Cet individu devrait prioriser l'option 1 selon cette règle de décision d'où le paradoxe.

L'analyse coût-utilité a de vastes applications dans le domaine des politiques publiques reliées au domaine de la santé, mais très peu dans les autres domaines. Les raisons peuvent être les ressources et le temps qui doivent être investis pour formuler ce type d'analyse ou encore la difficulté de travailler avec plusieurs scénarios qui mènent à des résultats différents et qui ne sont pas appréciés de la même façon par les différentes parties prenantes (McDavid et Hawthorn, 2006).

#### 2.1.4 Les examens pratiques de l'efficience de la CRPP

La CRPP, en utilisant sa propre définition, s'est prononcée explicitement dans son rapport final sur l'efficience de la SAQ et sur celle de Revenu Québec. L'examen de l'efficience de la SAQ s'est effectué à partir d'une analyse de ratios (ratio des frais d'administration sur les ventes nettes et ratio de la rémunération sur les ventes nettes). Afin d'analyser ces ratios, ceux-ci ont été mis en relation avec ceux d'autres juridictions comparables. La CRPP a déterminé que ces ratios sont trop élevés et que la performance de la SAQ n'est probablement pas optimale. Pour remédier à ce problème, la CRPP propose de libéraliser le commerce des vins et spiritueux (CRPP, 2015b).

En ce qui concerne Revenu Québec, la CRPP a mesuré son efficience à partir des charges par habitant et des charges en pourcentage du PIB. Après avoir compilé ces deux ratios, la CRPP les a comparés avec ceux de l'Agence du revenu du Canada. Les résultats étaient favorables à Revenu Québec, mais la hausse importante de leurs dépenses implique un renversement de la tendance. C'est pourquoi la CRPP effectue deux recommandations dans ce cas précis. D'abord, « le gouvernement devrait envisager sérieusement l'option d'un transfert d'activités au gouvernement fédéral en matière d'administration fiscale » (CRPP, 2015b, p.66). Le coût de la duplication de l'administration fiscale entre le provincial et le fédéral est trop élevé. Ensuite, la CRPP fait remarquer qu'« il est urgent pour le

gouvernement de porter une attention réelle à la performance de Revenu Québec et à ses relations avec les contribuables. Il est essentiel que Revenu Québec soit soumis à des exigences d'efficacité et d'efficacités, et que ces exigences se reflètent rapidement dans les résultats obtenus » (CRPP, 2015b, 66).

Il est alors possible de constater que la CRPP s'est intéressée au volet productif de l'efficacité avec sa définition de ce qu'est un programme efficace et aussi par ses analyses sur la SAQ et sur Revenu Québec. La CRPP s'est également intéressée au volet distributif, en portant une partie de son attention sur l'impact des réformes proposées sur les populations les plus vulnérables (CRPP, 2014). Du côté de l'efficacité productive, la CRPP ne s'est pas servie des méthodes d'évaluations économiques afin de porter un regard précis sur la performance de la SAQ et de Revenu Québec.

Il est à se demander si la CRPP a attribué aux évaluations une certaine valeur afin de mesurer l'efficacité des programmes et des organismes. Cette contribution est nébuleuse, car la CRPP est restée muette sur ce sujet. Il n'est pas clair non plus comment les évaluations de programmes traitent de l'efficacité et si elles pourraient fournir les informations nécessaires à la CRPP pour se prononcer sur cet enjeu. Ces questionnements rejoignent nos questions de recherche principale et secondaire. À titre de rappel, la question principale s'énonce comme suit :

- Quels sont les impacts de la CRPP sur l'évaluation du critère d'efficacité au sein des évaluations de programmes effectuées par les ministères et organismes du gouvernement du Québec?

Les questions secondaires découlent de notre cadre conceptuel et de la problématique. Elles sont présentées ainsi :

- Quels sont les facettes de l'efficacité utilisées dans les évaluations de programme au gouvernement du Québec?
- Quelles méthodes sont employées pour faire l'évaluation de l'efficacité dans les évaluations de programme au gouvernement du Québec?

- Quelle place occupe l'efficacité dans les évaluations de programme au sein des autres organisations québécoises qui y ont recours?

## **CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE**

---

Nous avons divisé notre démarche méthodologique en deux sections distinctes. Celles-ci sont composées des méthodes de collecte de données retenues et de l'analyse des données recueillies.

### **3.1 Méthodes de collecte de données**

Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi un devis mixte qui s'inscrit dans une perspective post-positiviste. Ce paradigme voit la connaissance comme étant objective et acontextuelle. Les méthodes quantitatives sont privilégiées, mais dans certains cas les données qualitatives sont utilisées (Dubois et Marceau, 2005). Quatre méthodes de recherche ont servi à la collecte des données.

#### **3.1.1 Analyse du contenu des rapports d'évaluation**

Les rapports d'évaluation rendus publics par le Ministère de l'Éducation ainsi que ceux du Ministère de l'Économie et de l'innovation (54 rapports au total) ont été analysés. De plus, afin d'obtenir ces différentes données secondaires sur les MO visés par la CRPP, nous avons analysé leurs rapports annuels de gestion depuis 2010 (54 rapports au total). Ces analyses de nature qualitatives se sont déroulées entre le 11 février et le 15 mars 2019. Celles-ci ont permis de constater la place de l'efficacité au sein de ces MO et parfois celle occupée dans les évaluations de programmes.

#### **3.1.2 Questionnaire en ligne**

Dans le cadre de cette étude, nous avons administré un questionnaire en ligne auprès des évaluateurs québécois. La Société québécoise d'évaluation de programme (SQEP) a généreusement accepté de collaborer avec nous pour cette étude en diffusant nos instruments de collecte de données avec ses membres. En date de diffusion du sondage, la SQEP comptait 130 membres. Il y a 28 évaluateurs qui ont complété le sondage (13 travaillant dans un MO québécois et 15 qui sont à l'emploi d'un autre type d'organisation).

Cela donne un taux de réponse de 21,5 %, ce qui rejoint les taux de réponse à des sondages soumis à des évaluateurs dans le cadre d'autres études. Cependant, le sondage ne s'adressait pas à l'ensemble des membres de la SQEP, car certains d'entre eux peuvent ne pas travailler en évaluation lorsque le sondage est diffusé.

Pour administrer ce sondage, nous avons invité les participants par un courriel de la SQEP à compléter notre sondage, disponible en ligne, sur la plateforme SimpleSondage. Nous avons fourni dans le courriel une description de l'étude qui est menée. Le sondage a été disponible en ligne du 19 novembre au 10 décembre 2018. Les données brutes ont été accessibles uniquement par le chercheur principal. La recherche a également été acceptée par le comité d'éthique à la recherche de l'ENAP (certificat #2018-16). Tous les résultats du sondage sont présentés de manière générale, sans révéler l'identité du participant ou celle de son organisation. Les données primaires recueillies sont conservées dans un fichier électronique accessible par mot de passe seulement et seront détruites dans cinq ans.

Le questionnaire, disponible à l'Annexe A, comportait 25 questions sur les méthodes employées pour mesurer l'efficacité des programmes publics pour les évaluateurs qui sont à l'emploi d'un MO québécois et 19 questions pour les autres évaluateurs québécois. Il contenait également des questions sur ce que la CRPP a apporté comme changement en matière d'évaluation de l'efficacité pour les évaluateurs d'un MO québécois. Des questions qualitatives ont également été intégrées au sondage afin de fournir des détails plus descriptifs qui permettront une analyse plus nuancée des résultats quantitatifs. En moyenne, les participants ont pris 15 minutes pour répondre à ce sondage.

### 3.1.3 Entretiens semi-dirigés

Finalement, nous avons effectué des entretiens semi-dirigés avec certains évaluateurs de MO du Québec. Les participants ont été sélectionnés d'après les résultats du sondage. Si nous avons constaté qu'il y a eu des changements concrets dans les pratiques de l'évaluation de l'efficacité ou encore que les réponses formulées demandaient davantage d'explications, l'évaluateur a reçu une invitation pour un entretien. Au total, nous avons

réalisé quatre entretiens avec des évaluateurs qui proviennent tous de MO différents. Nous avons invité les participants par courriel suite à l'administration du questionnaire en ligne. Les entretiens ont été réalisés entre le 10 janvier et le 28 janvier 2019. Le canevas du guide d'entretien, disponible à l'annexe 4, comprend environ dix questions. Nous avons parfois modifié le guide d'entretien afin de maximiser l'information qui nous provenait des participants. Les entretiens ont duré approximativement 30 minutes. Ils ont, de plus, été enregistrés et des notes ont été transcrites puis envoyées aux participants pour valider les informations recueillies.

### **3.2 Analyse des données**

Les étapes suivies pour l'analyse des rapports d'évaluation et des rapports annuels de gestion (données secondaires) sont les suivantes : a) l'organisation des données brutes dans une matrice; b) la condensation des données en identifiant les thèmes principaux qui se retrouvent également dans le cadre conceptuel; c) la synthèse des données par thèmes.

L'analyse des données quantitatives recueillies à l'aide du sondage (données primaires) s'est faite de la façon suivante :

a) l'organisation des données brutes par ministère dans une matrice; b) le calcul de statistiques descriptives (moyenne et écart-type); c) le calcul de tests statistiques (test exact de Fisher) et d) la présentation des données en tableaux.

Comme l'échantillon pour l'étude en est un de commodité, il n'est pas possible de faire de l'inférence sur la qualité des résultats de l'échantillon (Anderson et coll., 2010). Il est, toutefois, possible de procéder à des tests statistiques. Pour cette étude, il a été jugé pertinent de tester l'indépendance entre nos deux principales variables soient la période avant la CRPP et la période post-CRPP. Nous pouvons déterminer si les comportements en matière de mesure de l'efficacité et de l'utilisation des évaluations économiques sont indépendants de la CRPP. L'hypothèse nulle générale peut être formulée comme suit :

- La CRPP est indépendante du niveau d'utilisation des évaluations économiques et de la conception qu'ont les MO de l'efficience.

Normalement, le test du Chi-Carré aurait été utilisé. Toutefois, ce test est une approximation d'une distribution qui devient de plus en plus précise lorsque l'échantillon grandit. Avec l'échantillon recueilli, cette approximation n'est pas assez précise. Le Test exact de Fisher est, alors, utilisé pour calculer la probabilité exacte de la statistique du Chi-carré lorsque les échantillons sont faibles (Field, 2009). À l'aide de tableaux de contingence comme celui ci-dessous, cela permet de calculer la statistique  $p$  afin de comparer les distributions pré et post-CRPP. Avec des matrices 2x5 comme celles utilisées dans ce mémoire, il est fastidieux de faire les calculs manuellement (Field, 2009). Nous avons, alors, utilisé le logiciel SPSS pour calculer l'ensemble des valeurs  $p$ . Cette valeur  $p$  permet d'accepter ou de rejeter l'hypothèse nulle. De manière conceptuelle, cette hypothèse nulle est que les proportions relatives d'une variable sont les mêmes pour différentes valeurs de la seconde variables. L'intervalle de confiance a été fixé à 95 % dans ce mémoire afin de minimiser les erreurs de type 1 et de type 2 (Anderson et coll., 2010).

**Figure 1** Tableau de contingence

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)
Avant CRPP					
Après CRPP					

Les étapes que nous avons suivies dans notre analyse qualitative des entretiens semi-dirigés sont : a) l'organisation des données brutes par questions sélectionnées d'entretien et par participant dans une matrice; b) la condensation des données en identifiant les thèmes principaux pour chaque unité de sens; cette étape exigeait la codification des données brutes selon les principales questions d'entretien ainsi que leur analyse verticale (qui consiste en une analyse par répondant) et horizontale (qui consiste en une analyse par

question) et c) la synthèse des données par thèmes. Puisque l'analyse qualitative appuyait et servait à décrire ou illustrer les résultats de l'analyse quantitative, la codification et la synthèse des thèmes ont porté sur les éléments principaux du cadre conceptuel.

### **3.3 Limites de la méthodologie**

Cette section aborde les principales limites de la méthodologie proposée. Il est également mentionné comment ces limites pourraient être contournées pour de prochaines études sur l'évaluation de l'efficacité au gouvernement du Québec depuis la CRPP.

Premièrement, il a été difficile de rejoindre les évaluateurs par l'entremise du gouvernement. Afin de les rejoindre, nous avons d'abord communiqué avec le Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programme (GRAEP), un groupe qui comprend une bonne proportion des directions d'évaluation des MO. Ce groupe a refusé de partager notre invitation à participer à l'étude avec ses membres. Nous avons alors contacté le Secrétariat du Conseil du Trésor pour leur demander de transmettre notre invitation et avons aussi obtenu une réponse négative. Face à ce constat, nous avons décidé de faire appel à la SQEP. Une meilleure collaboration du GRAEP et du SCT aurait permis l'obtention de résultats plus robustes. Il est probable que d'être a priori un employé au gouvernement du Québec dans le domaine de l'évaluation apporte une plus grande collaboration de ces instances. Il peut être, cependant, difficile d'apporter une réponse claire à ce problème dû au manque de transparence de la fonction publique québécoise (CRPP, 2014).

Deuxièmement, l'échantillon qui a répondu au sondage est à la limite de l'acceptable. En ayant un plus grand nombre de répondants, il serait possible d'avoir recours à des statistiques inférentielles afin de comparer les différentes distributions. Dans l'optique d'obtenir un plus grand taux de réponse, le chercheur pourrait, par exemple, faire circuler un sondage écrit lors d'un congrès de la SQEP. Il faut également souligner que les répondants devraient être à l'emploi de leur MO depuis un bon moment afin qu'ils puissent

bien comparer les pratiques pré et post-CRPP. Cela n'a pas été nécessairement le cas lors de cette étude. Il est également important de mentionner que les évaluateurs au gouvernement du Québec sont souvent sollicités afin de participer aux différentes études menées sur leur profession. C'est l'une des raisons qui peut expliquer le niveau de participation à l'étude. Il est aussi possible que les évaluateurs ne se sentaient pas interpellés par le sujet de l'étude où que les explications qui ont été fournies à chaque participant sur l'efficience n'étaient pas claires pour eux. Leur conception de l'efficience peut être variable. En se référant à l'*Outil d'évaluation des programmes* (2018), la notion d'efficience est structurée en deux volets. D'abord, un jugement sur l'efficience est porté en comparant le coût des extrants produits et les coûts des effets obtenus. Ensuite, pour les évaluateurs le programme est efficient si celui-ci parvient à atteindre les objectifs de l'intervention à moindre coût ou encore si ce dernier arrive à produire des meilleurs résultats sans engendrer des coûts supplémentaires.

Troisièmement, en ayant plus de répondants au sondage, il serait possible d'avoir davantage de personnes qui soient intéressées à participer à un entretien semi-dirigé. Bien que quatre entretiens aient été faits avec des évaluateurs œuvrant dans des ministères importants, il aurait été possible d'obtenir davantage d'informations sur la pratique évaluative de l'efficience au gouvernement du Québec. Il aurait également été intéressant de recueillir les propos de plus de responsables d'évaluation.

Quatrièmement, il aurait été souhaitable d'avoir accès à plus de rapports d'évaluations de programme. Nous avons tenté de recueillir les rapports d'évaluation produits par les sept ministères qui ont été explicitement ciblés par la CRPP via des demandes d'accès à l'information, depuis 2010, pour voir concrètement les changements qu'ils ont effectués en matière de mesure de l'efficience. Nous avons choisi l'année 2010 pour avoir un bon inventaire d'évaluations produites avant la CRPP, afin de déterminer la mesure dans laquelle l'efficience a été évaluée avant et après les travaux de la CRPP. Nous aurions réalisé une analyse de contenu des rapports d'évaluation, qui nous aurait permis de décrire les méthodes employées pour mesurer l'efficience, les facettes de l'efficience qui sont

considérées, et les résultats de l'évaluation de l'efficacité tels que présentés dans les rapports. Toutefois, nous nous sommes vu refuser l'accès à certains rapports ou encore à certaines parties de rapports qui auraient vraisemblablement aidé à notre compréhension de l'évaluation de l'efficacité dans ces MO. C'est pourquoi nous avons analysé les Rapports annuels de gestion. Cela a permis de recueillir diverses informations pertinentes sur l'efficacité dans les MO ciblés par la CRPP. Une plus grande collaboration de ce côté aurait tout de même permis de fournir plus de données pour construire l'analyse des résultats. Encore une fois, le manque de transparence des organisations publiques québécoises représente un problème.

## CHAPITRE 4 : RÉSULTATS

---

Pour rendre compte des résultats de la recherche, la section Résultats est divisée en quatre parties. Nous répondrons successivement aux trois questions de recherche secondaires pour compléter avec la question principale. De cette façon, les réponses aux questions secondaires vont aider à la compréhension des résultats principaux.

### 4.1 Types d'efficience utilisés dans les évaluations de programme

La première question de recherche secondaire portait sur les facettes de l'efficience qui sont utilisées dans les différents MO du Québec pour faire l'évaluation des programmes. Pour ce faire, il est nécessaire de déterminer dans quelle mesure l'efficience est prise en compte lors des évaluations. Tel que présenté au Tableau 1, les répondants au sondage disent accorder en moyenne une importance modeste à la notion d'efficience (3,57/5 avant la CRPP et 3,09/5 après la CRPP). En obtenant aucune valeur  $p$  inférieure à 0,05 dans le Tableau 1, cela signifie que l'ensemble des hypothèses nulles ne peuvent pas être rejetées. En d'autres termes, la CRPP n'a pas apporté de changements statistiquement significatifs à la considération de l'efficience et de ses différentes facettes dans les évaluations de programme des MO sondés. La CRPP est indépendante de la conception qu'ont les MO de l'efficience.

**Tableau 1** : Importance accordée à l'efficacité et à ses différentes facettes<sup>2</sup>

Énoncé	Avant la CRPP (2015)			Après la CRPP (2015)			Test de Fisher
	n	Moyenne/5	$\sigma$	n	Moyenne/5	$\sigma$	<i>p</i>
Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à la notion d'efficacité dans les évaluations de programme qu'il produit.	7	3,57	1,40	11	3,09	1,38	0,60
Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité productive pour faire l'évaluation de ses programmes.	7	2,71	1,71	11	2,36	1,63	1,00
Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité distributive pour faire l'évaluation de ses programmes.	5	2,20	1,10	9	1,67	1,00	0,62
Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité dynamique pour faire l'évaluation de ses programmes.	5	2,00	1,00	9	1,56	0,88	1,00
Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité allocative pour faire l'évaluation de ses programmes.	5	3,00	2,00	7	1,85	1,57	1,00

Cela vient confirmer les résultats de l'analyse des *Rapports annuels de gestion* et des rapports d'évaluation. Certains MO accordent une place importante au concept d'efficacité dans la documentation qui est rendue publique, comme en témoignent les exemples suivants :

- Dans son *Rapport annuel de gestion* de 2013-2014, le ministère de l'Éducation décrit une étude qui a été menée afin de mesurer l'efficacité des commissions scolaires. Or, un seul rapport d'évaluation public semble avoir mesuré l'efficacité d'un programme à l'aide d'une analyse avantages-coûts (*Rapport d'évaluation performance du dispositif des CCTT*, 2013).
- La SAQ justifie ses résultats financiers satisfaisants de 2017 comme étant une démonstration de son « souci constant [...] d'accroître son efficacité » (2017, p.12).

<sup>2</sup> Dans tous les tableaux du mémoire, on retrouve une étoile aux côtés des résultats *p* qui nous permettent de rejeter l'hypothèse nulle.

- Le programme des services de garde est modifié par le ministère de la Famille à la fin de 2014 afin d'en assurer une gestion optimale (ministère de la Famille, 2015).
- L'un des facteurs ayant justifié les réformes entreprises par le ministère de la Santé et des Services sociaux en 2014-2015 est l'accroissement de l'efficience du réseau de la santé. Ces démarches ont permis des économies récurrentes et significatives (ministère de la Santé et des Services sociaux, 2015). Le ministère a aussi travaillé à établir des indicateurs afin d'améliorer l'efficience de ses interventions. Toutefois, il n'a pas été possible d'en voir les résultats dans la documentation publique.
- Tous les rapports d'évaluation du Ministère de l'Économie et de l'Innovation sont disponibles sur leur site web et ils comportent tous une section sur l'efficience.
- Revenu Québec compare sa performance organisationnelle à d'autres administrations fiscales à l'aide d'indicateurs élaborés par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. Cela pousse cette organisation vers l'optimisation de ses processus et de sa performance (Revenu Québec, 2015).

En contrepartie, les ministères de l'Agriculture, Pêcherie et Alimentation du Québec et du Conseil exécutif ne présentent rien ou que très peu dans leurs rapports annuels de gestion concernant l'efficience. Il semble donc exister une disparité entre les MO au niveau de la considération de l'efficience et de son évaluation. Différentes raisons peuvent expliquer ces écarts. Une participante à un entretien semi-dirigé a expliqué que les directions de programme de son ministère ne souhaitent pas avoir des évaluations axées sur l'efficience. Les évaluations sont construites sur mesure afin de répondre aux exigences des directions de programme, qui s'intéressent plutôt à l'efficacité, la mise en œuvre et la gouvernance du programme. Parfois dans l'évaluation de la mise en œuvre, on considère l'utilisation des ressources. Toutefois, la participante a précisé que dans ces sections d'évaluation

spécifique, son ministère se concentre sur les aspects qui ont facilité ou encore rendu difficile la mise en œuvre du programme. D'autres participants aux entretiens semi-dirigés ont expliqué la difficulté de procéder à l'analyse de l'efficacité d'un programme sans posséder toutes les données nécessaires pour le faire. Dans ces situations, les évaluateurs peuvent décider de ne pas aborder cet enjeu ou encore en faire une analyse partielle. Il est important de noter que l'efficacité ne figure pas comme un critère obligatoire d'évaluation dans l'*Outil d'évaluation des programmes* de 2018 du SCT. Cependant, il demeure pertinent de déterminer quelles facettes de l'efficacité sont prises en compte lorsque celle-ci est évaluée.

#### 4.1.1 Efficacité productive

Il convient de rappeler que l'efficacité productive fait le lien entre la maximisation d'extrants pour un niveau d'intrants donné. Le Tableau 1 montre que les répondants au sondage trouvent que leur MO ne prend pas vraiment en compte le concept d'efficacité productive dans les évaluations qui sont produites (2,71/5 avant la CRPP et 2,36/5 après la CRPP). Il y a tout de même un répondant qui a exprimé que son MO faisait un lien direct entre les ressources mobilisées et les résultats qui en découlent. Dans les rapports annuels de gestion et dans les évaluations de programme, il est possible d'identifier quelques exemples d'efficacité productive :

- En 2012-2013, le ministère de l'Éducation s'était fixé comme objectif d'améliorer la gestion des fonds publics concernant les commissions scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. De cette façon, le ministère cherche à obtenir davantage de résultats pour les ressources qui sont mobilisées à ces secteurs (ministère de l'Éducation, 2013).
  
- En 2016, la SAQ a mesuré ses gains de productivité dans le traitement des commandes. Pour obtenir ces gains de 15 %, elle a utilisé des méthodes d'entreposage plus efficaces et elle a revu certains de ses processus administratifs.

- En 2015-2016, le ministère de la Santé et des Services sociaux a réduit son nombre d'équivalents à temps complet afin de réduire ses structures administratives et sa bureaucratie tout en garantissant l'efficacité du réseau de la santé.
- Dans plusieurs évaluations de programme, le ministère de l'Économie et de l'Innovation calcule les retombées économiques de l'aide qu'il verse. Donc, les évaluateurs tentent de déterminer si les fonds versés par le programme auraient pu fournir plus de bénéfices à l'économie québécoise.

#### 4.1.2 Efficience distributive

Tel que mentionné dans le cadre conceptuel, l'efficience distributive cherche à déterminer si les biens et services sont distribués à ceux qui en ont le plus besoin considérant la contrainte budgétaire du gouvernement. Dans le Tableau 1, il est montré que les répondants au sondage ne considèrent pas que leur MO accorde de l'importance au volet distributif de l'efficience dans les évaluations de programme (2,20/5 avant la CRPP et 1,67/5 après la CRPP). Un répondant a exprimé que ce n'était « pas dans la nature de [son] organisation de considérer l'efficience distributive ». Un autre répondant a indiqué que son MO évalue l'efficience distributive en regardant si les demandes de projets peuvent être comparées ou si c'est la règle du premier arrivé/premier servi qui s'applique. Par exemple, au ministère de l'Économie et de l'innovation, les demandes de financement sont comparées et les évaluateurs regardent comment ce financement est distribué sur l'ensemble du territoire.

#### 4.1.3 Efficience dynamique

L'efficience dynamique réfère à l'équilibre entre la consommation présente et la consommation future de services publics. L'équilibre est atteint lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter la consommation présente sans mettre en péril la consommation future. À cet effet, le Tableau 1 démontre que les répondants ne pensent pas que leur organisation l'évalue systématiquement (2,20/5 avant la CRPP et 1,56 après la CRPP). La raison

principale évoquée par un participant au sondage, c'est que des programmes avec un certain budget peuvent avoir une durée limitée. Cependant, un autre répondant explique que son organisation tente d'établir l'efficacité dynamique des programmes. Il explique que « les revenus générés par la vente d'un bien doivent permettre de maintenir un équilibre dans les coûts de fonctionnement ou d'administration du programme ». Le ministère de la Famille, pour sa part, réfère à l'efficacité dynamique pour justifier sa réforme du programme des services de garde, qui vise à freiner la croissance des coûts opérationnels et ainsi assurer la pérennité du programme (ministère de la Famille, 2015).

#### 4.1.4 Efficacité allocative

À titre de rappel, l'efficacité allocative implique une rencontre entre l'offre et la demande de services publics. Le Tableau 1 montre que les répondants trouvent que leur MO accorde une importance relative au concept d'efficacité allocative (3,00/5 avant la CRPP, 1,85 après la CRPP). Un répondant indique que pour certains programmes, les besoins sont mesurés afin de déterminer une offre adéquate de service. Par exemple, au ministère de l'Économie et de l'innovation, les demandes de financement reçues dans le cadre de l'action des programmes sont comptabilisées dans les évaluations ainsi que le nombre de demandes acceptées. De cette façon, un équilibre est atteint entre l'offre et la demande de services publics. Au Ministère de la Santé et des Services sociaux, les réformes entreprises en 2014-2015 visaient en partie à améliorer l'accessibilité des soins de santé à la population. Il est reconnu, dans le milieu de la santé, que la demande pour les soins de santé est pratiquement infinie et que l'offre est restreinte (Hurley, 2010). En garantissant un meilleur accès aux soins, le ministère cherche théoriquement à s'approcher de cet équilibre.

Bref, il a été démontré que l'efficacité est un critère d'évaluation qui ne se retrouve pas systématiquement dans les évaluations de programmes des MO du Québec. Selon les résultats obtenus au sondage, il est tout de même possible d'affirmer que c'est le volet productif de l'efficacité qui est reçu le plus de considération lorsque celle-ci est évaluée. De plus, certains exemples retrouvés dans les documents publics de certains MO (rapports

annuels et rapports d'évaluation) et cités lors des entretiens semi-dirigés permettent de constater que l'efficacité et ses divers volets sont toujours d'intérêt et d'actualité.

## **4.2 Méthodes d'évaluation de l'efficacité**

La deuxième question de recherche secondaire portait sur les méthodes qui sont employées afin de mesurer l'efficacité dans les évaluations de programme des MO. Il est défini dans le cadre conceptuel que les évaluations économiques représentent une façon rigoureuse de mesurer l'efficacité. Il est donc important d'établir dans quelle mesure les évaluations économiques sont pertinentes pour les évaluateurs des différents MO québécois. Ensuite, il est possible de mesurer le niveau d'utilisation de ces évaluations et d'établir les différents obstacles qui se posent à leur utilisation. À la fin de cette section, d'autres méthodes utilisées par les MO pour évaluer l'efficacité sont présentées.

### **4.2.1 Pertinence des évaluations économiques**

Lors des entretiens semi-dirigés, les quatre répondants ont démontré un certain intérêt pour la question de l'efficacité et pour les façons de la mesurer. Le Tableau 2 résume les éléments associés à la pertinence d'utiliser les trois grands types d'évaluation économique. L'analyse avantages-coûts est perçue par les répondants au sondage comme étant la plus pertinente (4,08/5). Les analyses coût-efficacité et coût-utilité sont également bien reçues avec des moyennes respectives de 3,84/5 et de 3,75/5.

**Tableau 2 : Pertinence d'utiliser les évaluations économiques**

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Il est pertinent d'utiliser l'analyse coûts-bénéfices pour évaluer les programmes dans le ministère ou l'organisme duquel je suis à l'emploi.	13	4,08	0,90
Il est pertinent d'utiliser l'analyse coûts-efficacité pour évaluer les programmes dans le ministère ou l'organisme duquel je suis à l'emploi.	13	3,84	0,80
Il est pertinent d'utiliser l'analyse coût-utilité pour évaluer les programmes dans le ministère ou l'organisme duquel je suis à l'emploi.	13	3,75	0,75

#### 4.2.2 Niveau d'utilisation des évaluations économiques

Malgré l'intérêt que peuvent porter les évaluateurs aux méthodes d'évaluation économiques, le Tableau 3 démontre que les évaluations économiques ne sont pas vraiment utilisées (2,57/5 avant la CRPP et 2,36/5 après la CRPP). L'analyse avantages-coûts est celle dont les évaluateurs se servent le plus avec un résultat de 3,00/5 avant la CRPP et de 2,50/5 après la CRPP comparativement aux analyses coût-efficacité et coût-utilité qui ne dépassent pas la barre du 3,00/5. L'acceptation des hypothèses nulles dans le Tableau 3 signifient que la pertinence et que le niveau d'utilisation des évaluations économiques sont indépendants de la CRPP. La CRPP n'a pas entraîné de changements statistiques à ce niveau. Si certaines hypothèses nulles avaient été rejetées, il aurait été pertinent d'en discuter lors des entretiens semi-dirigés. L'objectif aurait été de s'assurer que les changements introduits sont attribuables à la CRPP et pas à d'autres facteurs que nous n'avons pas considérés comme une directive ministérielle ou une recommandation du vérificateur général par exemple.

**Tableau 3 : Utilisation des évaluations économiques**

Énoncé	Avant la CRPP			Après la CRPP			Test de Fisher
	n	Moyenne/5	$\sigma$	n	Moyenne/5	$\sigma$	<i>p</i>
Mon ministère ou organisme se sert des évaluations économiques afin d'évaluer ses programmes.	7	2,57	1,51	11	2,36	1,50	0,50
Mon ministère ou organisme utilise les analyses coûts-bénéfices pour faire l'évaluation de ses programmes.	7	3,00	1,41	12	2,50	1,51	1,00
Mon ministère ou organisme utilise les analyses coûts-efficacité pour faire l'évaluation de ses programmes.	7	2,71	1,50	11	2,27	1,49	1,00
Mon ministère ou organisme utilise les analyses coûts-utilité pour faire l'évaluation de ses programmes.	5	2,20	1,79	7	1,75	1,49	0,40

Bien que ces niveaux d'utilisation soient faibles, les analyses de sensibilité se font encore plus rares dans les évaluations économiques des MO du Québec. À titre de rappel, l'analyse de sensibilité consiste à faire varier dans une étendue raisonnable les résultats de l'analyse afin d'en réduire l'incertitude. Le Tableau 4 montre que les évaluateurs ne font pas systématiquement d'analyse de sensibilité suite à une évaluation avantages-coûts, coût-efficacité et coût-utilité.

**Tableau 4 : Performance d'analyse de sensibilité**

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Mon équipe d'évaluation procède toujours à des analyses de sensibilité après avoir fait une analyse coûts-bénéfices afin de réduire l'incertitude entourant les résultats de celle-ci.	13	1,56	1,33
Mon équipe d'évaluation procède toujours à des analyses de sensibilité après avoir fait une analyse coûts-efficacité afin de réduire l'incertitude entourant les résultats de celle-ci.	13	1,40	0,70
Mon équipe d'évaluation procède toujours à des analyses de sensibilité après avoir fait une analyse coût-utilité afin de réduire l'incertitude entourant les résultats de celle-ci.	13	1,89	1,54

Le critère le plus favorisé parmi les répondants au sondage pour établir la rentabilité économique d'un programme est le rapport bénéfices/coûts tel que démontré par le Tableau 5. Un exemple de ce type d'analyse se retrouve dans le rapport d'évaluation du programme PME 2.0 du ministère de l'Économie et de l'Innovation, dans lequel les évaluateurs se servent du ratio bénéfices/coûts afin de porter un jugement sur l'efficacité du programme. Il est également possible de remarquer que la majorité des évaluateurs sondés ne savent pas quel critère leur MO priorise pour se prononcer sur la rentabilité économique d'un programme.

**Tableau 5** : Critère priorisé pour émettre un jugement sur la rentabilité économique

Critère	n	Proportion (%)
Valeur actuelle nette (VAN)	2	15,38
Taux de rendement interne (TRI)	0	0,00
Rapport bénéfices/coûts	3	23,08
Ne sais pas/ne veux pas répondre	8	61,54

Les résultats au sondage démontrent donc que même si les évaluateurs des MO trouvent les évaluations économiques pertinentes, cela ne garantit pas leur utilisation dans les évaluations qu'ils produisent. Les obstacles qui se dressent face à l'utilisation des évaluations économiques sont abordés dans la prochaine section.

#### 4.2.3 Obstacles à l'utilisation des évaluations économiques

Différents facteurs peuvent influencer le niveau d'utilisation des évaluations économiques. Un participant à l'entretien semi-dirigé explique que dans son ministère, le sous-ministre, les sous-ministres adjoints ainsi que les directeurs généraux peuvent demander à ce que ces évaluations soient réalisées. Il fait allusion à certaines questions que ces membres de la direction peuvent poser : « Est-ce que ces résultats obtenus nous coûtent trop cher? [...] Est-ce que le contribuable en a pour son argent? » Or il semble que ce ne soit pas le cas dans tous les MO et pour plusieurs différentes raisons. Nous avons établi trois types de difficultés que les MO peuvent rencontrer pour faire une évaluation économique. Tel que

présenté au Tableau 6, le principal obstacle à la réalisation d'analyses avantages-coûts est la difficulté à quantifier en dollars tous les coûts et tous les bénéfices de l'action d'un programme (4,17/5). Cela est confirmé par l'une des participantes à l'entretien semi-dirigé qui nous dit qu'il est généralement facile de mesurer les coûts, mais en ce qui concerne les avantages cela devient plus ardu.

**Tableau 6 :** Obstacles à l'utilisation des évaluations avantages-coûts

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Le manque de ressources financières empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer ses programmes.	13	2,91	1,38
Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer ses programmes.	13	3,50	1,17
La difficulté à accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices sociaux empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer ses programmes.	13	4,17	1,19

L'ordre d'importance des obstacles est le même pour tous les types d'évaluations, tel que confirmé par les Tableaux 7 et 8. Les répondants sont généralement d'accord avec le fait que le manque de ressources financières constitue un problème pour la réalisation d'évaluations économiques. Ils le sont également en ce qui concerne le manque de connaissances ou de compétences. Une participante à l'entretien semi-dirigé a confié qu'elle avait appris que le SCT travaille à mettre en place des formations pour les différents MO afin de les aider à évaluer l'efficacité.

**Tableau 7 : Obstacles à l'utilisation des évaluations coûts-efficacité**

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Le manque de ressources financières empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer ses programmes.	13	3,27	1,35
Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer ses programmes.	13	3,60	1,26
La difficulté à accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices sociaux empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer ses programmes.	13	4,00	1,19

**Tableau 8 : Obstacles à l'utilisation de l'évaluation coût-utilité**

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Le manque de ressources financières empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coût-utilité pour évaluer ses programmes.	13	3,22	1,48
Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-utilité pour évaluer ses programmes.	13	3,70	1,25
La difficulté de pondérer la valeur des résultats obtenus lors d'une analyse coût-utilité limite l'utilisation de ce type d'analyse par mon ministère ou organisme pour faire l'évaluation de ses programmes.	13	3,71	1,60

Il existe d'autres raisons pour lesquelles les évaluations économiques ne sont pas toujours utilisées. À cette question, une autre répondante de l'entretien semi-dirigé souligne que

« cela pourrait être politiquement délicat » en citant comme exemple les programmes reliés à la santé.

#### 4.2.4 Autres méthodes d'évaluation de l'efficience

Au cours de la revue documentaire, nous avons constaté que les MO utilisaient d'autres façons que les évaluations économiques afin de porter un jugement sur leur efficience.

Quatre méthodes sont présentées dans cette section :

- Le coût de revient est défini comme étant « une évaluation détaillée de tous les coûts prévus ou engagés (matières premières, main-d'œuvre et autres coûts pertinents) dans le but de vendre [ou d'offrir] un produit ou un service » (gouvernement du Québec, 2016, p.5). Lorsque ce coût est connu, il est possible de constater si l'action du programme est déficitaire ou non selon la norme établie.
- Afin de bien illustrer en quoi l'effet de levier consiste, prenons le cas du programme Exportation du Ministère de l'Économie et de l'Innovation qui a un effet de levier de 4,22 (p.17). Ce résultat vient de la division du montant de l'apport de l'aide financière sur le montant de l'aide qui a été versée. Cette aide est versée aux entreprises et organismes pour les préparer à exporter, pour consolider leurs marchés ou encore pour diversifier leurs marchés. Avec cette aide, cela leur permet de hausser leur production ou d'accroître leur productivité. Cet apport s'est chiffré à 159,67 M\$ et l'aide a été de 37,85 M\$, d'où l'effet de levier de 4,22 (ministère de l'Économie et de l'innovation, 2017).
- Le ratio des charges nettes sur les ventes comprend les coûts auxquels l'organisme doit faire face dans le cadre de son exploitation ou encore les dépenses qu'il doit effectuer au cours d'un exercice divisé par le total des ventes pour ce même exercice. Pour la SAQ, ce rapport est le principal indicateur d'efficience organisationnelle. Celui-ci a chuté à 18,2 % en 2017, alors qu'il était de 18,6 %

l'année précédente. Ce changement est significatif considérant que cette baisse est conséquente avec les économies effectuées grâce à l'allégement de la structure administrative. Les dirigeants de la SAQ jugent leur organisme efficient avec un tel ratio, car il est comparable à celui des autres organisations dans le commerce au détail (SAQ, 2017).

- Les revenus générés sur le nombre d'équivalents à temps complet sont l'une des méthodes employées par Revenu Québec pour mesurer son efficience. La direction détermine un seuil acceptable en comparant sa performance avec d'autres administrations fiscales (Revenu Québec, 2017).

En résumé, les évaluateurs sondés portent un intérêt envers les évaluations économiques afin de porter un jugement sur l'efficience des programmes, même si certains obstacles peuvent contrevenir à leur utilisation. Pour contourner ces obstacles, certains MO se servent d'autres approches méthodologiques.

#### **4.3 Efficience dans les autres organisations**

La troisième question secondaire portait sur la place qu'occupe l'efficience lors de l'évaluation des programmes des autres organisations au Québec. Cette question est pertinente, car elle permet d'obtenir des données comparatives. Il sera possible de constater si le critère de l'efficience est autant considéré dans les autres organisations québécoises qu'au gouvernement provincial. Pour répondre à cette question, il est d'abord important d'établir le profil des répondants au sondage qui ne sont pas employés du gouvernement du Québec, afin de déterminer leur provenance organisationnelle. Par la suite, le niveau de considération pour le critère de l'efficience de ces autres organisations est abordé. Il est également question des méthodes utilisées pour mesurer l'efficience. Finalement, une mise en perspective de la place de l'efficience dans les autres organisations québécoises est effectuée, en comparaison aux résultats obtenus pour les MO.

#### 4.3.1 Profil des répondants

Quinze répondants ne provenant pas du gouvernement du Québec ont répondu au sondage. Deux répondants travaillent dans des hôpitaux ou autres organismes du milieu de la santé et quatre répondants œuvrent dans des organismes communautaires. Les autres répondants travaillent principalement dans le milieu de l'éducation ou dans le secteur privé.

#### 4.3.2 Considération de l'efficacité et de ses facettes

Le Tableau 9 indique que l'organisation des répondants prend plus ou moins en compte l'efficacité afin de faire l'évaluation de ses programmes. Lorsque nous décomposons le principe d'efficacité sous les quatre facettes que nous avons présenté au préalable, c'est la notion de production qui est davantage priorisée (2,69/5).

**Tableau 9** : Importance de l'efficacité et de ses facettes (autres organisations)

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Mon organisation accorde de l'importance à la notion d'efficacité dans les évaluations de programme qu'il produit.	15	3,07	1,62
Mon organisation accorde de l'importance à la notion d'efficacité productive dans les évaluations de programme qu'il produit.	13	2,69	1,49
Mon organisation accorde de l'importance à la notion d'efficacité distributive dans les évaluations de programme qu'il produit.	12	2,67	1,72
Mon organisation accorde de l'importance à la notion d'efficacité dynamique dans les évaluations de programme qu'il produit.	11	2,18	1,60
Mon organisation accorde de l'importance à la notion d'efficacité allocative dans les évaluations de programme qu'il produit.	10	2,10	1,10

À titre d'exemple, l'un des répondants dit avoir utilisé l'efficacité productive afin d'évaluer un programme de subvention de recherche. Il a évalué le coût du programme en fonction des montants accordés en subvention. Pour déterminer une règle de décision à savoir si le programme est efficace, il a comparé le programme avec d'autres programmes semblables. L'efficacité distributive a obtenu une moyenne semblable à l'efficacité

productive, soit de 2,67/5. L'une des répondantes qui œuvre dans le domaine de la consultation nous révèle que pour évaluer certains programmes elle identifie le profil de la clientèle qui bénéficierait le plus du programme considérant la contrainte budgétaire de l'organisme. Lorsqu'elle détermine que cette clientèle souhaitée ne bénéficie pas du programme, elle cherche de nouveaux moyens pour la rejoindre. Elle va, alors, modifier le processus de recrutement des bénéficiaires. Du côté de l'efficience dynamique et allocative, elles s'appliquent rarement à la situation des répondants comme le démontrent les résultats respectifs de 2,18/5 et 2,10/5. Les répondants nous ont donné quelques raisons pour lesquelles l'efficience ne fait pas toujours partie des critères pour évaluer un programme. Il peut s'agir, par exemple, du fait que la fonction d'évaluation vient d'être instaurée dans l'organisation et que les mandats qui sont confiés au répondant touchent davantage l'implantation du programme ou ses résultats immédiats. Il y a également l'aspect controversé qui entoure le concept d'efficience. Au niveau des organismes communautaires, ils font l'hypothèse qu'ils sont déjà efficaces parce qu'ils parviennent à produire beaucoup avec peu de ressources.

#### 4.3.3 Méthodes d'évaluation de l'efficience

Comme cela a été fait à la question précédente, cette question est examinée en trois parties distinctes. Il y a, d'abord, la pertinence d'avoir recours aux évaluations économiques pour mesurer l'efficience d'un programme. Par la suite, le niveau d'utilisation de ces évaluations est vérifié. Finalement, nous constatons les obstacles qui se dressent face aux répondants pour utiliser les évaluations économiques.

Le Tableau 10 montre que les évaluateurs sondés trouvent assez pertinent d'avoir recours aux trois différents types d'évaluation économique.

**Tableau 10** : Pertinence des évaluations économiques (autres organisations)

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Il est pertinent d'utiliser l'analyse coûts-bénéfices pour évaluer les programmes dans le cadre de mes fonctions.	13	3,69	1,32
Il est pertinent d'utiliser l'analyse coûts-efficacité pour évaluer les programmes dont je fais l'évaluation.	12	3,17	1,27
Il est pertinent d'utiliser l'analyse coût-utilité pour évaluer les programmes dans l'organisation pour laquelle je travaille.	12	3,67	1,23

Toutefois, il y a un écart entre le niveau de pertinence et celui de l'utilisation des évaluations économiques tel qu'illustré par le Tableau 11. Notons que c'est l'analyse coût-efficacité qui est perçue comme la moins pertinente, mais c'est celle qui serait la plus utilisée par les évaluateurs. Ce résultat est surprenant considérant que les obstacles à l'utilisation de cette méthode d'évaluation économique sont sensiblement aussi importants que ceux des deux autres méthodes présentées.

**Tableau 11** : Utilisation des évaluations économiques (autres organisations)

Énoncé	n	Moyenne/5	$\sigma$
Mon organisation se sert des évaluations économiques afin d'évaluer les programmes.	15	2,27	1,33
Mon organisation utilise les analyses coûts-bénéfices pour faire l'évaluation des programmes.	14	2,43	1,45
Mon organisation utilise les analyses coûts-efficacité pour faire l'évaluation des programmes.	13	2,62	1,50
Mon organisation utilise les analyses coûts-utilité pour faire l'évaluation des programmes.	13	2,54	1,39

Ce qui ressort également du Tableau 12, c'est que ce n'est pas toujours le même type d'obstacle qui pose le plus de problèmes aux évaluateurs selon la méthode d'évaluation qui

est menée. Par exemple, l'obstacle le plus important qui se dresse devant les évaluateurs sondés pour effectuer une analyse coûts-bénéfices, c'est le manque de connaissances ou de compétences (3,50/5), alors que du côté de l'analyse coût-efficacité c'est la difficulté d'accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices.

**Tableau 12** : Obstacles à l'utilisation des évaluations économiques (autres organisations)

<b>Énoncé</b>	<b>n</b>	<b>Moyenne/5</b>	<b><math>\sigma</math></b>
<b>analyse coûts-bénéfices</b>			
Le manque de ressources financières empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer les programmes.	12	2,92	1,24
Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer les programmes.	12	3,5	1,38
La difficulté à accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices sociaux empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer les programmes.	11	3,45	1,37
<b>analyse coût-efficacité</b>			
Le manque de ressources financières empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer les programmes.	10	3,17	1,27
Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer les programmes.	10	3,20	1,40
La difficulté à accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices sociaux empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer les programmes.	9	3,55	1,13
<b>analyse coût-utilité</b>			
Le manque de ressources financières empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coût-utilité pour évaluer les programmes.	11	2,73	1,10
Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon organisation d'avoir davantage recours aux analyses coût-utilité pour évaluer les programmes.	11	3,55	1,21
La difficulté de pondérer la valeur des résultats obtenus lors d'une analyse coût-utilité limite l'utilisation de ce type d'analyse par mon organisation pour faire l'évaluation des programmes.	10	3,30	0,95

#### 4.3.4 Comparaison avec les MO québécois

Bien qu'on ne puisse pas comparer les distributions statistiques des résultats du sondage, il ne semble pas y avoir une grande différence au niveau de la considération de la notion d'efficacité et ses différentes facettes entre les MO et les autres organisations québécoises sondées (voir Tableaux 1 et 9). Au niveau de la pertinence d'utiliser les évaluations économiques, on remarque que cela est davantage prisé du côté du gouvernement du Québec que dans les autres types d'organisation (Tableaux 2 et 10). Or, au niveau de l'utilisation, les résultats sont semblables (Tableaux 3 et 11). Pour les obstacles à l'utilisation des analyses avantages-coûts, les évaluateurs provenant d'un MO semblent trouver la difficulté à comptabiliser tous les coûts et tous les bénéfices plus importants que les autres évaluateurs québécois (Tableaux 6 et 12). Dans la même veine, le manque de connaissances ou de compétences différencie les deux types d'organisation pour l'utilisation des évaluations coût-efficacité (Tableaux 7 et 12). En effet, les évaluateurs d'un MO trouvent généralement cet obstacle plus important que pour les évaluateurs qui ne sont pas à l'emploi du gouvernement du Québec. Pour ce qui est de l'analyse coût-utilité, la principale différence se situe au niveau des ressources financières. Les évaluateurs des MO semblent trouver cet obstacle plus important que les autres évaluateurs.

Bref, il existe certaines différences entre les résultats des évaluateurs provenant d'un MO et les autres. Cependant, en l'absence d'une analyse statistique plus sophistiquée (qui n'est pas possible en raison du nombre de répondants), nous jugeons que ces différences ne sont pas significatives d'un point de vue conceptuel, car elles sont relativement faibles.

#### **4.4 Impacts de la CRPP sur le critère d'efficacité**

La question de recherche principale porte sur les impacts qu'a eus la CRPP sur l'évaluation du critère d'efficacité dans les évaluations de programme des MO du Québec. Il est présenté comment la CRPP a modifié les activités d'évaluation dans les MO des participants de l'étude. L'attention est, ensuite, portée sur les modifications possibles sur le critère de l'efficacité.

#### 4.4.1 Modification des activités d'évaluation suite à la CRPP

Les points de vue face aux changements apportés aux activités d'évaluation dans les MO suite à la CRPP sont mitigés. Certains participants à l'étude (sondage et/ou entretiens) ont même indiqué que la CRPP n'avait rien changé à leur façon de faire de l'évaluation. Toutefois, la majorité d'entre eux reconnaissent qu'il y a eu des changements. Les changements perçus par ces autres participants sont de nature structurelle. Il y a d'emblée la création du sous-secrétariat à la révision permanente des programmes au SCT qui leur permet d'accompagner les MO dans leurs activités d'évaluation. Des participants ont précisé que depuis la CRPP, ils reçoivent davantage de mandats d'évaluation en provenance du SCT que des mandats provenant des directions de programmes. Les évaluations doivent donc répondre davantage aux préoccupations du SCT qu'à celles des gestionnaires des programmes évalués. Un répondant au sondage affirme que les travaux de la CRPP ont poussé son MO à produire des fiches descriptives pour l'ensemble des programmes sous sa responsabilité. Ces fiches permettent aux évaluateurs de mieux construire les modèles logiques des programmes. Finalement, pour certains répondants au sondage, la CRPP a mené à une formalisation du processus évaluatif au sein de leur MO.

#### 4.4.2 Changements apportés par la CRPP dans l'évaluation de l'efficience

Il est a priori intéressant de constater que les données post-CRPP pour chaque catégorie sont toutes inférieures aux données pré-CRPP (voir Tableaux 1 et 3). En examinant davantage les réponses au sondage, il est possible de constater que le nombre de répondants pour la section post-CRPP est plus important et que ceux-ci tendent à donner des scores plus faibles. Il y a six répondants qui répondent systématiquement *Ne sait pas/ne veut pas répondre* aux questions pré-CRPP. C'est ce qui expliquerait ces écarts surprenants.

Le Tableau 1 démontre, toutefois, qu'il n'y a eu aucun changement significatif dans la considération de l'efficience et de ses facettes. En effet, les valeurs de  $p$  sont toutes supérieures à 0,05 qui est notre règle de décision pour affirmer que nous ne pouvons pas rejeter les hypothèses nulles à un niveau de confiance de 95 % (Anderson et coll., 2010). Au niveau de l'utilisation des évaluations économiques pour mesurer l'efficience des

programmes, les résultats obtenus sont les mêmes (voir Tableau 3). Il n'est pas possible avec ces résultats de rejeter les hypothèses nulles qui confirmeraient que la CRPP a amené des changements à ce niveau. Même s'il n'y a pas eu de changements, une participante à l'entretien semi-dirigé a confié que les travaux de la CRPP avaient mené son ministère à engager des économistes pour qu'ils puissent mieux évaluer l'efficacité de leurs programmes. Elle ajoute : « comme ils sont arrivés très récemment, on n'a pas pu tant que ça voir les résultats » de leur embauche.

Pour les programmes ou organismes visés par la CRPP, nous avons tenté de déterminer si des changements avaient été effectués afin de mesurer l'efficacité depuis 2014-2015. Voici les constats obtenus pour chaque programme ou organisme :

- En 2016-2017, la SAQ a allégé sa structure administrative pour obtenir un niveau d'efficacité comparable aux autres entreprises de commerce de détail (SAQ, 2017).
- Le ministère de la Famille a immédiatement revu le programme des services de garde suite au dépôt du premier rapport de la CRPP. L'un des objectifs derrière cette révision était de rendre le programme plus efficace (ministère de la Famille, 2015).
- Au niveau organisationnel, il y a une considération supplémentaire pour l'efficacité au ministère de la Santé et des Services sociaux, notamment avec la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux*. Cette loi vise en partie à accroître l'efficacité du réseau de la santé (ministère de la Santé et des Services sociaux, 2016). Toutefois, au niveau de l'évaluation des programmes, il n'y a pas d'informations publiques qui pourraient permettre de constater qu'il y a eu des changements.
- Il y a eu des changements pour la considération de l'efficacité chez Revenu Québec. En 2015-2016, l'organisme s'était littéralement fixé comme objectif

d'accroître son niveau d'efficacité (Revenu Québec, 2016). Or, plusieurs des changements effectués par Revenu Québec concernant l'optimisation de leurs ressources proviennent de recommandations du Vérificateur général (Revenu Québec, 2014).

En ce qui concerne les autres programmes qui ont été cités dans les rapports de la CRPP, il n'y a pas assez d'informations à notre disposition pour formuler un jugement sur les possibles changements que ces rapports auraient pu entraîner sur leur efficacité.

Bref, les travaux de la CRPP ont modifié la pratique évaluative dans certains MO ainsi que leur intérêt à mesurer l'efficacité. Dans la section suivante, il sera abordé comment les résultats de l'étude confirment ou infirment ce qui se retrouve déjà dans la littérature.

## **CHAPITRE 5 : DISCUSSION**

---

Cette discussion vise à établir un lien entre les résultats obtenus, la recension des écrits et le cadre conceptuel de l'étude. Ce chapitre se divise selon quatre grands pôles : un bref retour sur les résultats, les facettes de l'efficience utilisées dans les évaluations de programmes des MO québécois, les méthodes employées pour mesurer l'efficience et l'analyse des changements entourant l'évaluation suite à la CRPP.

### **5.1 Retour sur les résultats**

Les évaluations de programme réalisées dans les MO du Québec ne sont pas toutes construites de la même façon. Bien que celles-ci s'orientent autour des thèmes de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience, ce dernier thème n'est pas systématiquement évalué. Lorsque l'efficience est décomposée selon les quatre facettes présentées par Andrews et Entwistle (2013), c'est la notion d'efficience productive qui reçoit le plus de considération de la part des évaluateurs québécois.

Afin d'arriver à mesurer l'efficience des programmes publics, les MO ont parfois recours aux évaluations économiques. Toutefois, il arrive que certains obstacles comme le manque de ressources financières ou de compétences empêchent les MO de les utiliser. Il y a également la difficulté à attribuer des valeurs monétaires à tous les coûts et à tous les bénéfices que peut engendrer l'action d'un programme qui freine l'utilisation d'évaluations économiques. Dans certains cas, les MO se tournent vers d'autres méthodes comme celles du coût de revient, de l'effet de levier, des charges nettes sur les ventes, des revenus générés sur le nombre d'équivalents à temps complet lorsque celles-ci peuvent s'appliquer.

La présente recherche a également recueilli des données sur les autres organisations québécoises qui ont recours à l'évaluation de programme. Les résultats comportent certaines différences mineures avec ceux obtenus par les évaluateurs des différents MO québécois. Or, il n'a pas été possible de comparer les distributions dues à la faiblesse de l'échantillon.

Finalement, il a été possible d'observer que la CRPP a amené des MO à modifier leur pratique évaluative ainsi que leur intérêt à mesurer l'efficacité. Il est possible de citer à cet effet les répondants au sondage qui disent recevoir davantage de mandats de la part du SCT pour évaluer certains programmes depuis la CRPP ou encore la participante à l'entretien semi-dirigé qui a confié que les travaux de la CRPP avaient mené son ministère à engager des économistes pour qu'ils puissent mieux évaluer l'efficacité des programmes. Il convient de spécifier que ces résultats ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la fonction publique québécoise.

## **5.2 Les facettes de l'efficacité utilisées dans les évaluations de programme**

Tel que rapporté dans le cadre conceptuel, il est possible de décliner l'efficacité sous quatre facettes distinctes : l'efficacité productive, l'efficacité distributive, l'efficacité dynamique et l'efficacité allocative. Toutes ces facettes peuvent être intégrées à une évaluation de programme, mais cela comporte certains défis. Les prochaines sous-sections tentent de faire le pont entre ce qui se fait présentement au gouvernement du Québec de ce côté et ce qui pourrait être ajouté à leur analyse de l'efficacité.

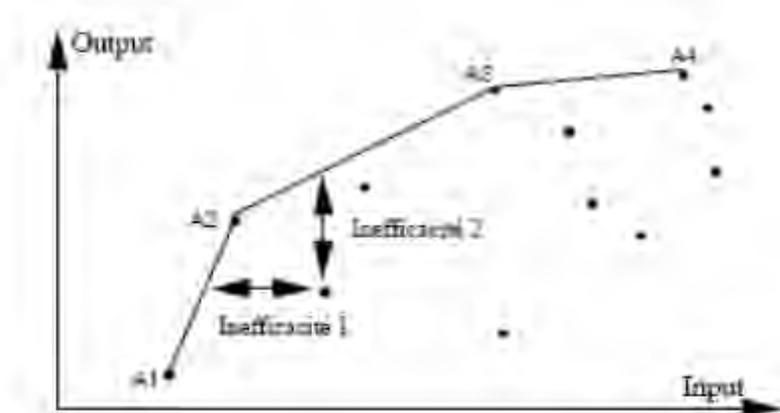
### **5.2.1 L'efficacité productive**

D'abord, l'efficacité productive fait le lien entre la maximisation d'extrants pour un montant fixe d'intrants. Les répondants au sondage et aux entretiens ont bien exprimé la difficulté d'avoir les données pour procéder à ce type d'analyse. Il peut être difficile de mesurer les extrants produits par un programme. Ces embûches ne sont pas particulières au gouvernement du Québec. Andrews et Entwistle (2014) élaborent trois raisons pour lesquelles les administrations publiques peuvent avoir de la difficulté ou des réticences à évaluer l'efficacité productive. Premièrement, les organisations publiques peuvent viser des objectifs qui sont de nature contradictoire. Dans ce cas, il devient ardu de mesurer l'efficacité productive à partir d'un seul indicateur de performance. Deuxièmement, les extrants obtenus peuvent provenir de l'action de programmes conjoints. Il est laborieux de

trouver les extrants qui sont réellement imputables au programme évalué. Troisièmement, la maximisation d'extrants pour un montant d'intrants donnés ne donne pas d'indications sur la qualité de l'intervention. Il est possible que pour augmenter le niveau de service (extrants) un programme mette en péril la qualité de son intervention, surtout si son budget demeure constant.

Il existe, toutefois, des outils pour mesurer l'efficacité productive des programmes. Les évaluateurs peuvent avoir recours à l'analyse par enveloppement des données (Figure 1). En utilisant la programmation linéaire, les frontières du graphique sont déterminées par les cas de meilleures pratiques (les cas pour lesquels le niveau d'extrants est le meilleur considérant le niveau d'intrants). Cette frontière enveloppe de ce fait toutes les observations possibles. Les déviations par rapport à la frontière sont vues comme des combinaisons inefficaces d'intrants et d'extrants (Dutu et Sicari, 2016).

**Figure 2** : L'analyse par enveloppement des données



Source : Félicitée, 2008

Ce type d'analyse requiert beaucoup de données pour estimer avec le plus de précision possible une frontière d'efficacité. En considérant que certains participants au sondage et/ou aux entretiens semi-dirigés ont exprimé ne pas avoir le temps ou l'intérêt de compiler des données pour comparer l'efficacité des programmes, cela représente un frein à l'utilisation de l'analyse par enveloppement des données au gouvernement du Québec.

### 5.2.2 Efficience distributive

L'efficience distributive détermine si les biens et services sont distribués à ceux qui en ont le plus besoin considérant la contrainte budgétaire du gouvernement. Souvent les concepts d'efficience et d'équité sont mis en opposition; l'efficience distributive cherche plutôt à les réconcilier (Andrews et Entwistle, 2014). Pour le faire, les évaluateurs peuvent développer des indicateurs sur l'équité. Reinke (1994) propose d'avoir recours au coefficient de Gini pour mesurer les inégalités. Ce coefficient varie de 0 (parfaite égalité) à 1. Celui-ci a été utilisé au Pérou dans les années 1980 afin de démontrer les disparités régionales dans l'accès aux soins de santé. Si l'on suppose que les besoins en soins de santé sont uniformes d'une région à l'autre, il est contraire au principe d'efficience distributive qu'une région ait plus de ressources qu'une autre de ce côté.

À partir des résultats obtenus, il n'a pas été possible de remarquer que ce genre d'indicateurs était utilisé dans les évaluations de programme des MO québécois.

### 5.2.3 L'efficience dynamique

L'efficience dynamique trouve l'équilibre entre la consommation présente et future de services publics. Cet équilibre est atteint quand il n'est plus possible d'augmenter la consommation présente sans mettre en péril la consommation future. L'un des obstacles identifiés par un répondant au sondage, pour évaluer l'efficience dynamique, est que certains programmes ont un budget et une durée limitée. Le principal enjeu de l'évaluation n'est donc pas de savoir si le financement du programme remet en cause la consommation future de services publics. Cependant, pour les programmes bien établis et pour lesquels le financement fluctue annuellement, il peut être pertinent de développer des indicateurs pour mesurer l'efficience dynamique. Par exemple, le financement du programme d'aide aux municipalités du Québec a beaucoup varié entre 2015 et 2018 (voir Tableau 13).

**Tableau 13** : Variation des dépenses du programme d'aide aux municipalités du Québec

Année	Variation des dépenses (%)
2014-2015	1,7
2015-2016	-7,6
2016-2017	4,3
2017-2018	14,3

Source : Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire (2015, 2016, 2017,2018)

Dans ce cas, il peut être pertinent de quantifier la croissance des coûts sur la croissance des revenus de l'État (Andrews et Entwistle, 2014). Si le ratio demeure constant au fil du temps, ce programme maintient son poids dans le budget de l'État. Cet indicateur fournit de l'information sur la performance du contrôle des coûts en la comparant avec celle des autres secteurs de l'État.

À la lumière des résultats obtenus lors de cette étude, lorsque les évaluateurs du gouvernement du Québec s'intéressent à l'aspect dynamique d'un programme, cela se fait généralement à partir de l'analyse coûts-bénéfices. Pour que cette analyse soit la plus juste possible, il est recommandé de diminuer le taux social d'escompte progressivement à travers le temps. De cette façon, les coûts et les bénéfices futurs gardent un poids considérable dans l'analyse (Sobotkova, 2014). Or, aucune donnée disponible ne permettrait de conclure que les évaluateurs des MO québécois ajustent le taux social d'escompte pour maintenir l'équilibre entre les coûts et bénéfices présents et futurs.

#### 5.2.4 Efficience allocative

L'efficience allocative implique une rencontre entre l'offre et la demande de services publics. Toutefois, il peut être assez complexe de trouver cet équilibre considérant qu'il y a peu de services publics qui sont régis par des mécanismes d'offre et de demande. Plusieurs d'entre eux sont gratuits et sont financés par les taxes et les impôts des citoyens. Lorsque ces derniers doivent payer directement pour un service public, celui-ci est souvent subventionné en partie par le gouvernement (ex. : frais de scolarité, transport collectif, etc.)

(Andrews et Entwistle, 2014). Ces subventions créent alors une distorsion dans le mécanisme d'offre et de demande de biens et services publics.

Il convient de mentionner que le gouvernement ne peut pas connaître l'ensemble des préférences des citoyens, ce qui peut rendre l'offre de services publics inadéquate (Boadway, 1999). Pour contrer ce problème, Dowding et Mergoupis (2003) proposent simplement d'avoir recours à des sondages pour mesurer le niveau de satisfaction des citoyens face aux services publics ainsi que la pertinence de ces derniers. Cela peut être réduit à un programme et aux bénéficiaires cibles. En mesurant la pertinence d'un programme, comme cela est requis par le SCT (2018), les évaluateurs des MO du Québec peuvent proposer une offre de services publics adaptée aux besoins des Québécois.

De plus, pour établir un équilibre théorique entre l'offre et la demande des services publics, certains MO du Québec tiennent un registre des demandes reçues pour profiter d'un programme et le pourcentage d'entre elles qui sont acceptées. De cette façon, les MO peuvent se donner des cibles pour garantir une offre adéquate de leurs services.

### **5.3 Méthodes d'évaluation de l'efficience**

Pour évaluer l'efficience des programmes, les évaluateurs ont parfois recours aux évaluations économiques. Les prochaines sous-sections portent sur la pertinence de ces évaluations, leur niveau d'utilisation et les obstacles qui se dressent pour en faire l'utilisation.

#### **5.3.1 Pertinence des évaluations économiques**

La rareté des ressources disponibles pour les programmes est l'un des éléments qui poussent les évaluateurs à porter un intérêt pour l'évaluation économique (McDavid et Hawthorn, 2006). Ce constat est repris par la majorité des participants aux entretiens semi-dirigés (3/4). Certains évaluateurs trouvent même que d'utiliser les évaluations

économiques changent leur manière de concevoir l'évaluation. Cela les aide à mesurer les extrants ou les effets des programmes lors d'évaluations non-économiques (Herman et coll., 2009). Toutefois, il y a des facteurs comme la disponibilité des données et le type d'action du programme qui peuvent limiter la pertinence d'avoir recours aux évaluations économiques. Pour plusieurs programmes à vocation plus sociale, les bénéfices de l'action du programme peuvent être difficiles à prévoir ou à mesurer, ce qui réduit la portée de l'analyse. King (2017) donne l'exemple d'une maison de réadaptation qui ouvre un petit café. Les objectifs de cette initiative seraient d'augmenter la cohésion sociale et de réduire la stigmatisation entourant la consommation de drogues ou d'alcool. Il peut être difficile d'accorder une valeur monétaire ou de développer des indicateurs dans le cadre d'une évaluation économique à ces bénéfices sociaux. Les résultats présentés au chapitre précédent sont cohérents avec ces assises théoriques dans la mesure où il est parfois difficile d'avoir recours aux données pertinentes ou encore il n'est pas toujours nécessaire d'évaluer économiquement l'action des programmes.

### 5.3.2 Niveau d'utilisation des évaluations économiques et obstacles rencontrés

Les évaluations économiques ne sont pas toujours utilisées lors des évaluations de programme au gouvernement du Québec. Les résultats obtenus manifestent une plus grande utilisation des évaluations avantages-coûts que des autres types d'évaluation économique. Cela va à l'encontre de ce qu'Herman et coll. (2009) affirment. À leur avis, ce seraient les analyses coûts-efficacité qui seraient les plus utilisées pour faire l'évaluation des programmes. Nos résultats se rapprochent de ceux de King (2017) qui affirme que l'évaluation avantages-coûts est souvent vue comme l'étalon-or pour évaluer l'utilisation des ressources de façon économique.

Les résultats de l'étude montrent que les évaluateurs dans les MO du Québec ont peu recours aux analyses de sensibilité après avoir fait une évaluation économique. À titre de rappel, l'analyse de sensibilité consiste à faire varier dans une étendue raisonnable des paramètres de l'analyse afin de s'assurer de la robustesse des résultats. Après une

évaluation avantages-coûts, il peut être judicieux de faire varier le taux d'actualisation pour être certain que l'action du programme n'est pas déficitaire. L'une des raisons possibles au manque d'utilisation des analyses de sensibilité est la performance d'analyses *ex post* où les résultats de l'action du programme sont déjà connus (McDavid et Hawthorn, 2006). De cette façon, il devient inutile de procéder à l'analyse de sensibilité. Si les évaluateurs font une évaluation *ex ante* et qu'ils n'ont pas recours à l'analyse de sensibilité, cela démontre un manque de prudence. Les résultats obtenus doivent être pris avec précaution.

Dans la même veine, les répondants du sondage ont établi le rapport bénéfices/coûts comme étant le critère de choix pour émettre un jugement sur la rentabilité économique d'un programme. Pourtant, le critère de choix devrait être celui de la VAN (différence entre les bénéfices et les coûts actualisés du programme), car c'est celui qui maximise l'avantage collectif (MTQ, 2016; Townley, 1998). Il est possible que la popularité de la méthode bénéfices/coûts vienne de la préoccupation des directions de MO à soutirer le maximum de bénéfices par dollar investi. Sinon, il serait inopportun d'avoir recours à d'autres critères que celui de la VAN. Il est également possible de remarquer que plus de 61 % des évaluateurs ont répondu ne pas savoir quel critère était priorisé pour établir un jugement sur la rentabilité économique d'un programme. Cela peut laisser supposer que c'est au cas par cas.

En ce qui concerne les obstacles à l'utilisation des évaluations économiques, la présente étude en a établi trois principaux tels que présentés par McDavid et Hawthorn (2006) et Townley (1998). Il s'agit du manque de ressources financières, du manque de connaissances ou de compétences des évaluateurs et de la difficulté à accorder une valeur monétaire aux coûts et bénéfices du programme (difficulté à pondérer les résultats dans le cas de l'analyse coût-utilité). Les résultats du sondage confirment que les répondants sont généralement d'accord avec les deux derniers obstacles à l'utilisation des évaluations économiques ( $\geq 3,5/5$ ). Ces résultats montrent que peu d'évaluateurs ont les compétences pour mener des analyses économiques comme le soutien King (2017). Pour ce qui est du

manque de ressources financières, les évaluateurs sont plus neutres avec des scores entre 2,91/5 et 3,27/5.

#### **5.4 Analyse des changements suite à la CRPP**

Cette section dresse le bilan des changements que la CRPP a apportés à la pratique de l'évaluation dans les MO québécois.

Peu avant les débuts des travaux de la CRPP, Smits et Jacob (2014) faisaient trois constats sur la pratique évaluative au Québec. Voici ce qui ressort de leur analyse :

- Les activités de soutien de la pratique évaluative de la part des ministères centraux sont quasi absentes;
- La transparence auprès des citoyens dans le processus évaluatif est peu présente;
- La réalisation et l'utilisation d'évaluations de portée stratégique paraissent peu fréquentes (p.92-93).

Premièrement, il s'est produit quelques changements concernant les activités de soutien de la pratique évaluative de la part des ministères centraux. La création du BRPP et ensuite l'établissement du sous-secrétariat à la révision des programmes visent à faire de la formation dans l'appareil gouvernemental en matière d'évaluation de programmes pour développer une expertise dans ce domaine (Jacob et coll., 2016).

Deuxièmement, la transparence auprès des citoyens dans le processus évaluatif est encore peu présente. Il n'y a pas beaucoup de rapports d'évaluation qui sont rendus publics. Il convient de mentionner que les rapports d'évaluation du ministère de l'Économie et de l'Innovation ainsi que ceux du ministère de l'Éducation n'étaient pas en ligne avant les travaux de la CRPP. Bien qu'on ne puisse établir un lien direct entre les efforts de transparence de ces ministères et la CRPP, le sous-secrétariat à la révision des programmes vise justement à appuyer la transparence des MO (SCT, 2018).

Troisièmement, la réalisation et l'utilisation d'évaluation de portée stratégique semblent plus fréquentes qu'en 2014. Smits et Jacob (2014) ont noté que les évaluations sont davantage employées à des fins opérationnelles (ex. : mise en œuvre, redistribution de budget au sein du ministère) que stratégiques. Cet aspect implique, par exemple, la reddition de comptes au gouvernement. Il y a des participants au sondage qui ont noté que leur MO recevait davantage de mandats d'évaluation de la part du SCT suite à la CRPP. L'objectif poursuivi est d'informer le gouvernement sur la pertinence, l'efficacité et parfois l'efficience du programme évalué. Toutefois, les évaluateurs qui ont participé aux entretiens semi-dirigés trouvent généralement que les résultats des évaluations et particulièrement ceux qui misent sur l'efficience ne sont pas toujours utilisés pour faire des choix d'allocation de ressources. Ces résultats sont cohérents avec ceux de Frey et Widmer (2011) qui montrent que l'utilisation des évaluations de l'efficience est faible.

Autre source de changements potentiels, la CRPP avait fait cinq constats majeurs concernant l'accès à une information de qualité afin d'émettre un jugement sur un programme. À titre de rappel, les cinq sont présentés ci-dessous :

- Il existe peu d'analyses systématiques concernant l'efficacité et l'efficience d'un programme donné.
- La connaissance par les ministères de leur clientèle est parfois insuffisante.
- On ne revient pas de façon régulière sur les objectifs initialement poursuivis.
- Les paramètres des programmes ne sont pas révisés annuellement, ce qui conduit au maintien de nombreuses déficiences.
- On ne dispose pas d'analyses probantes sur des questions majeures régulièrement discutées sur la place publique (CRPP, 2014, p.37).

Les résultats obtenus par l'étude nous permettent de nous prononcer sur la validité des deux premiers constats, cinq ans après la CRPP. D'abord, il demeure pertinent d'affirmer qu'il y a peu d'analyses concernant l'efficience des programmes. Les résultats présentés au chapitre précédent donnaient un score de 3,09/5 pour l'importance accordée à la notion d'efficience dans les évaluations de programme suite à la CRPP. Pour ce qui est de

l'utilisation des évaluations économiques afin d'évaluer l'efficacité des programmes, le score est de 2,36/5 suite à la CRPP. Ce sont des scores assez faibles considérant que la CRPP a mis une certaine emphase sur l'efficacité dans ses rapports. Certains répondants au sondage et/ou à l'entretien semi-dirigé croient que l'efficacité est en voie d'obtenir plus de considération de la part de leur MO. Il serait, alors, probable de noter une différence dans les résultats lors des prochaines années.

Ensuite, il est encore possible que la connaissance des ministères de leur clientèle soit insuffisante. Lorsqu'interrogés sur la considération qu'ont les MO de l'efficacité distributive, les répondants du sondage ont attribué en moyenne une note de 1,67/5. Cela implique que les MO ne tentent pas de déterminer dans leurs évaluations si les biens ou services du programme sont alloués aux bénéficiaires cibles. Ceci peut refléter un manque de connaissance de la clientèle du programme évalué. Sinon, il serait simple d'examiner si c'est effectivement la clientèle cible qui bénéficie de l'action du programme.

#### 5.4.1 Les apports de la RDP à l'évaluation de programme

Les résultats obtenus par la présente étude démontrent qu'un exercice de révision des dépenses peut avoir une influence sur la pratique de l'évaluation de programme. Pourtant la littérature reste discrète à ce sujet. Les chercheurs se concentrent souvent davantage à définir la contribution de l'évaluation aux exercices de révision des dépenses (Mayne, 2018; Robinson, 2018). Marchand et Brousselle (2018) posent explicitement la question à savoir comment les rapports d'évaluation produits par les MO ont pu être utiles à la CRPP. Tel que rapporté par Levasseur et Rounce (2017), les coupes suite aux exercices de RDP peuvent être majoritairement de nature politique. Il est aussi possible de se demander si ce serait toujours le cas, si les évaluations avaient plus tendance à proposer des pistes d'économies budgétaires (McDavid et coll., 2018). S'il est difficile d'apporter une réponse à ces questionnements, il est plus évident d'établir comment la CRPP influence la pratique de l'évaluation de programme dans les MO québécois. Bref, les résultats de cette étude élargissent donc le cadre de compréhension de l'interaction entre ces deux concepts.

## CONCLUSION

---

Cette étude visait à explorer l'évaluation de l'efficacité au gouvernement du Québec depuis la CRPP. En réponse aux questions de recherche, il a été possible d'établir que l'efficacité n'est pas systématiquement évaluée dans les évaluations de programme au gouvernement du Québec. Lorsque celle-ci l'est, l'évaluation économique est peu utilisée. Diverses raisons telles que la disponibilité de l'information, la difficulté de mettre une valeur monétaire sur tous les coûts et bénéfices ou encore le manque de compétences des évaluateurs mènent à un faible niveau d'utilisation des évaluations économiques. Finalement, la CRPP a entraîné quelques changements au niveau de la considération de l'efficacité de la part de certains MO. Une partie de ces MO ont posé des gestes concrets afin de mieux évaluer l'efficacité. Il suffit de penser à la participante à l'entretien semi-dirigé qui a confié que son ministère avait engagé des économistes afin de pallier au manque de compétences pour évaluer l'efficacité.

Il est maintenant à se demander quelle contribution aurait l'évaluation de programme lors d'un nouvel exercice de RDP québécois. Si la considération pour l'efficacité lors des évaluations de programme est légèrement supérieure suite à la CRPP, est-ce que les évaluations seraient mieux outillées pour répondre aux préoccupations des responsables de la révision des dépenses? Ces derniers remettent souvent en cause la qualité des évaluations disponibles lors des exercices de RDP (Robinson, 2014). Il convient alors de se questionner sur le rôle que l'évaluation de programme devrait tenter de jouer au moment de la révision des dépenses. Certains chercheurs comme Mayne (2018) croient que l'évaluation ne peut pas être adaptée afin de servir les intérêts des gestionnaires de programme ainsi que ceux des responsables de la révision des dépenses. Cela ne devrait pas constituer une barrière aux recherches futures dans le domaine. Les recherches qui lient les concepts d'évaluation de programme et de révision des dépenses demeurent pertinentes afin de réellement saisir la nature de ces interactions.

## Bibliographie et références

---

Anderson, D., D. Sweeney et T. Williams (2010). *Statistiques pour l'économie et la gestion* (3e édition; traduit par Claire Borsenger). Bruxelles : De Boeck.

Andrews, R. et T. Entwistle (2013). Four Faces of Public Service Efficiency, *Public management review*, 15 (2), p.246-264.

Andrews, R. et T. Entwistle (2014). *Public Service Efficiency: Reframing the Debate*. Abingdon (UK): Routledge.

Arsenault, P.-É. (2016). «Révision des dépenses publiques. S'agit-il d'un nouveau levier ou d'une simple panacée de circonstance?» Sous la direction de M. Lamari et J. L. Jacob, *Praxis de l'évaluation et de la révision des programmes publics. Approches, compétences et défis* (p.85-114), Québec : Presses de l'Université du Québec.

Barrell, R. et Weale, M. (2010). Fiscal Policy, Fairness between Generations, and National Saving. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(1), p.87-116.

Bédard, D. (1973). La notion de programme et son application au gouvernement du Québec. *L'Actualité économique*, 49(2), p.202-210.

Boadway, Robin. (1999). Le rôle de la théorie de l'optimum du second rang en économie publique, *L'Actualité économique*, 75, p.29-65.

Bureau de la concurrence (2018). Transactions devant faire l'objet d'un avis et certificats de décision préalable, repéré à : <https://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/02782.html>, consulté le 8 août 2019.

Brousselle, A., & Lachaine, J. (2009). «L'évaluation économique». dans A. Brousselle, F. Champagne, A.-P. Contandriopoulos, et Z. Hartz (Eds.), *L'évaluation: Concepts et méthodes* (p.187-224). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Brueckener, J.K. (1982). A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector. *Journal of Public Economics*, 19(3), p.311-331.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. (2007). *Canadian cost-benefit analysis guide*. Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf>, Consulté le 12 février 2019.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. (2016). *Politique sur les résultats*. Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>, Consulté le 26 janvier 2019.

Charest, J. (2003), « Lettre ouverte aux québécois – Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois », Journal Le Devoir, p. A1.

Commission de révision permanente des programmes (2014). *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, Québec, Gouvernement du Québec. Repéré à [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision\\_programmes/rapport\\_2014.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision_programmes/rapport_2014.pdf), Consulté le 3 novembre 2017.

Commission de révision permanente des programmes (2015A). *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes-Cap sur la performance volume 1*, Québec, Gouvernement du Québec. Repéré à [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision\\_programmes/rapport\\_2015\\_vol1.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision_programmes/rapport_2015_vol1.pdf), Consulté le 3 novembre 2017.

Commission de révision permanente des programmes (2015B). *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes-Cap sur la performance volume 2*, Québec, Gouvernement du Québec, Repéré à [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision\\_programmes/rapport\\_2015\\_vol2.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision_programmes/rapport_2015_vol2.pdf), Consulté le 3 novembre 2017.

Connelly, L.M (2016). Fisher's exact test. *MedSurg Nursing*, Jan.-Feb.p. 58+.

Dubois, N. et R. Marceau (2005). Un état des lieux théoriques de l'évaluation : Une discipline à la remorque d'une révolution scientifique qui n'en finit pas, *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 20(1), 1-36.

Dowding, K. et Mergoupis, T. (2003). Fragmentation, Fiscal Mobility, and Efficiency. *Journal of Politics*, 65(4), p.1190–1207.

Duru, G., Auray, JP., Béresniak, A., Lamure, M., Paine, A., Nicoloyannis, N., (2002). Limitations of the methods used for calculating quality-adjusted life-year values, *Pharmacoeconomics*, 20(7), 463-473.

Dutu, R. et P. Sicari (2016), Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration. OECD Economics Department. 1278.

Eddama, O., et J. ,Coast (2008). A systematic review of the use of economic evaluation in local decision-making. *Health Policy*, 86, p.129-141.

Félicitée, T. (2008). *Dépenses Militaires, Gouvernance et Efficience Économique: le cas de l'Afrique sub-Saharienne* (Maitrise, Université de Yaoundé, Yaoundé). Repéré à <https://www.memoireonline.com/07/08/1180/depenses-militaires-gouvernance-efficience-economique-afrique-sub-saharienne.html>, Consulté le 2 avril 2019.

Field, A. (2009). *Discovering Statistics Using SPSS*. 3e Édition, Sage Publications Ltd., Londres.

Fortier, I. (2010A). La modernisation de l'État québécois : La gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme, *Nouvelles pratiques sociales*, 22(2), p.35-50.

Fortier, I. (2010B). La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme, *Revue française d'administration publique*, 136(4), p.803-820.

Frey, K. et T. Widmer (2011). Revising Swiss Policies: The Influence of Efficiency Analyses», *American Journal of Evaluation*, 32(4), p.494-517.

Gargani, J., et R.L., Miller (2016). What is program evaluation?. *American Journal of Public Health*, 106 (6), p.e13.

Gouvernement du Québec (2014). *Commission de révision permanente des programmes- "Un effort national essentiel à la prospérité du Québec"- Martin Coiteux*, Repéré à <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=ajd&type=1&lang=fr?pgs&idArticle=2206119574>, Consulté le 7 Novembre 2017.

Gouvernement du Québec (2015). *Rapport de la Commission de révision des programmes- "Le gouvernement va créer un mécanisme permanent de révision des programmes au sein de l'État"- Martin Coiteux*, Repéré à <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2308318196>, Consulté le 10 Novembre 2017.

Gouvernement du Québec (2016). *Le coût de revient et la prise de décision stratégique*, Repéré à [https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/formations/mpa/materiel\\_pedagogique/cout\\_revient\\_manuel.pdf](https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/formations/mpa/materiel_pedagogique/cout_revient_manuel.pdf), Consulté le 2 février 2019.

Gouvernement du Québec (2017). *Stratégie de gestions des dépenses. Budget de dépenses 2017-2018*. Repéré à : [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/17-18/strategieGestionDepenses.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/17-18/strategieGestionDepenses.pdf), Consulté le 22 mars 2018.

Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (1997). *Rapport, Québec, Ministère du Conseil exécutif*, repéré à [https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport\\_organismes\\_gouv\\_1997.pdf](https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport_organismes_gouv_1997.pdf), Consulté le 12 Novembre 2017.

Guesnerie, R. (1995). The genealogy of modern theoretical public economics: From first best to second best, *European Economic Review*, 39, 353-381.

Herman, P.M, D.J Avery, C.S Schemp et M.E Walsh (2009). Are cost-inclusive evaluations worth the effort? , *Evaluation and Program Planning*, 32, p.55-61.

Hurley, J. (2010). *Health Economics*. Whitby, Ontario : McGraw-Hill Ryerson.

Jacob, J. L., Lamari, M., Poulin-Larivière, L. et Beaucage, J. (2016). «Évaluation et révision des dépenses publiques. Portrait analytique de l'expérience québécoise.» Sous la direction de M. Lamari et J. L. Jacob, Praxis de l'évaluation et de la révision des programmes publics. Approches, compétences et défis (p. 60-84), Québec : Presses de l'Université du Québec.

Jacob, S. (2006). Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité. *Revue française d'administration publique*, 119(3), p.515-531.

Jehle, G.A., & P.J. Reny (2010). *Advanced microeconomic theory* (3rd edition). Pearson: London, UK.

King, J. (2017). Using Economic Methods Evaluatively, *American Journal of Evaluation*, 38(1), p.101-113.

Lessard, C. (2011). Le rôle des évaluations économiques dans la pratique des médecins de famille (thèse de doctorat, Université de Montréal, Montréal). Repéré à [https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/7044/Lessard\\_Chantale\\_2011\\_these.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/7044/Lessard_Chantale_2011_these.pdf?sequence=2&isAllowed=y), Consulté le 20 octobre 2017.

Levasseur, K. et A. Rounce (2017). Public policy and operational alignment in light of public service retrenchment- lessons learned from Canada. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), p.443-462.

Lipsey, R.G. & K. Lancaster (1956). The general theory of second best, *The review of economic studies*, 24(1), p.11-32.

Mankiw, G.N. et B. Pépin (2002). *Principes de microéconomie*. Montréal, Québec : Chenelière éducation.

Mankiw, G.N. (2013). *Macroéconomie* (6e édition, traduit par Jihad C. El Naboulsi). Bruxelles : De Boeck.

Marceau, R. (2007). «L'expérience québécoise des trente dernières années en évaluation», dans J.-L. Genard, S. Jacob et F.Varone (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, p.143-155.

Marchand, M-P. & A. Brousselle (2018). Regards sur l'expérience de la Commission de révision permanente des programmes au Québec, *Revue canadienne d'évaluation de programmes*, 32 (3), p.394-411.

Mayne, J. (2018). Linking evaluation to expenditure reviews: Neither realistic nor a good idea. *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 32 (3), p.316-326.

McDavid, J., A. Brousselle, R. Shepherd & D. Zussman (2018). Linking Evaluation and Spending Reviews: Challenges and Prospects, *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 32(3), p.297-304.

McDavid, J.C., & L.R.L Hawthorn (2006). *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks, Californie: SAGE.

Mercier, Ythier, J. (2010). Regular Distributive Efficiency and the Distributive Liberal Social Contract. *Journal of Public Economic Theory*, 12 (5), p.943-978.

Ministère de l'Économie et de l'Innovation (2016). *Rapport d'évaluation PME 2.0*, Repéré à [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/evaluationprogrammes/programmes\\_normes/RA\\_evaluation\\_pme2\\_0\\_2016.pdf?1544476685](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/evaluationprogrammes/programmes_normes/RA_evaluation_pme2_0_2016.pdf?1544476685), Consulté le 12 Janvier 2019.

Ministère de l'Économie et de l'Innovation (2017). *Rapport d'évaluation Exportation*, Repéré à [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/evaluation-programmes/programmes\\_normes/RA\\_evaluation\\_programme\\_exportation\\_2017.pdf?1544468726](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/evaluation-programmes/programmes_normes/RA_evaluation_programme_exportation_2017.pdf?1544468726), Consulté le 12 Janvier 2019.

Ministère de l'Éducation (2013). *Rapport d'évaluation Performance du dispositif des centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT)*, Repéré à [http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/enseignement-superieur/collegial/Rapport\\_CCTT\\_2013.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/enseignement-superieur/collegial/Rapport_CCTT_2013.pdf), Consulté le 12 Janvier 2019.

Ministère de l'Éducation (2014). *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, Repéré à [http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/PSG/politiques\\_orientations/RAG\\_2013-2014p.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/RAG_2013-2014p.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère de la Famille (2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Repéré à [https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/RA\\_2014-2015\\_BR.pdf](https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/RA_2014-2015_BR.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Repéré à [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/RA\\_15-102-01F\\_MSSS.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/RA_15-102-01F_MSSS.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2016). *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, Repéré à <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2016/16-102-01W.pdf>, Consulté le 9 février 2019.

Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents\\_administratifs/MAMOT\\_rapport\\_annuel\\_2014\\_2015.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents_administratifs/MAMOT_rapport_annuel_2014_2015.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (2016). *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents\\_administratifs/rapport\\_annuel\\_2015\\_2016.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents_administratifs/rapport_annuel_2015_2016.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (2017). *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents\\_administratifs/rapport\\_annuel\\_2016\\_2017.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents_administratifs/rapport_annuel_2016_2017.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (2018). *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, Repéré à [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents\\_administratifs/rapport\\_annuel\\_2017\\_2018.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/documents_administratifs/rapport_annuel_2017_2018.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Ministère des transports (2016). *Guide de l'analyse avantages-coûts*. Repéré à <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/entreprises-reseaux-routier/guides-formulaires/Documents/gestion-projets-routiers/guide-avantages-couts-projets-publics.pdf>, Consulté le 5 Mars 2018.

Nguyen, M. (2016). *Bilan de l'observatoire sur les conséquences des mesures d'austérité 2014-2016. Document de réflexion*. IRIS. Repéré à [https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Bilan\\_observatoire\\_WEB.pdf](https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Bilan_observatoire_WEB.pdf), Consulté le 6 Décembre 2018.

Observatoire de l'administration publique, *Les organismes gouvernementaux*, dans L'État québécois en perspective, École nationale d'administration publique, 2010.

Palda, F. (2011). *Pareto's Republic and the New Science of Peace*. Nd: Cooper-Wolfing.

Publications Québec (2019). Loi sur l'instruction publique, repéré à : <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/I-13.3>, consulté le 8 août 2019.

Reinke, W.A (1994). Program Evaluation: Considerations of Effectiveness, Efficiency and Equity, *J Family Community* 1(1), 61–71.

Revenu Québec (2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Repéré à [www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll...110983.pdf](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll...110983.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Revenu Québec (2016). *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, Repéré à [www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll...128101.pdf](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll...128101.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Revenu Québec (2017). *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Repéré à [https://www.ledevoir.com/documents/pdf/rapport\\_annuel\\_revenu\\_quebec\\_2016\\_2017.pdf](https://www.ledevoir.com/documents/pdf/rapport_annuel_revenu_quebec_2016_2017.pdf), Consulté le 9 février 2019.

Robinson, M. (2014). Spending reviews, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, n.2, p.81-122.

Robinson, M. (2018). The role of evaluation in spending review. *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 32 (3), p.305-315.

Rouillard, C., É. Montpetit, I. Fortier & A-G. Gagnon (2008). *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec : Collection L'espace public, Les Presses de l'Université Laval.

Salomon, J.A (2014). Valuing Health States, Techniques for. *Encyclopedia of Health Economics*, p.454-458.

Samuelson, P.A. et D.W Nordhaus (2004). *Economics* (18e édition). New York: McGraw-Hill.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2002). *Modernisation de la gestion publique : l'évaluation de programme*, Repéré à [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/eval-progr\\_02.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/eval-progr_02.pdf), Consulté le 5 Novembre 2017.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2007). *L'allègement des structures- L'examen des organismes publics*, Repéré à <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs48466>, Consulté le 20 Janvier 2018.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2014). *Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et les organismes*, Repéré à <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=61131.pdf>, Consulté le 20 Janvier 2018.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2018). *Outil d'évaluation des programmes*, Repéré à [https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/outil\\_evaluation\\_programme.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/outil_evaluation_programme.pdf), Consulté le 24 Février 2019.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2019). *Gestion axée sur les résultats*, Repéré à <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/gestion-axee-sur-les-resultats/index.html>, Consulté le 24 février 2019.

Shepherd, R. (2018). Expenditure reviews and the federal experience: Program evaluation and its contribution to assurance provision., *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 32 (3) : np.

Simon, H.A (1976). *Administrative behavior: A study of Decision-making Process in Administrative Organization*, 3e édition, Londres: Macmillan.

Smits, P. et Jacob, S. (2014). La fonction d'évaluation dans l'administration publique québécoise : analyse de la cohérence du système d'action, *Administration publique du Canada*, vol. 57(1), p. 71-96.

Sobotková, L. (2014). Limits of usage of cost-benefit analysis by evaluation of public projects, p.34-46.

Société des alcools du Québec (2016). *Rapport annuel 2016*, Repéré à <https://s7d9.scene7.com/is/content/SAQ/rapport-annuel-2016-fr>, Consulté le 20 Janvier 2019.

Société des alcools du Québec (2017). *Rapport annuel 2017*, Repéré à <https://s7d9.scene7.com/is/content/SAQ/rapport-annuel-2017-fr>, Consulté le 20 Janvier 2019.

Stiglitz, J.E., Lafay, J-D. et Rosengard, J.K. (2018). *Économie du secteur public* (4e édition, traduit par Françoise Nougès), Bruxelles: DeBoeck.

Townley, P. (1998). *Principles of cost-benefit analysis in a Canadian context*. Scarborough, Ontario: Prentice Hall Canada.

Varian, H.R (2011). *Introduction à la microéconomie* (7e édition, traduit par Bernard Thiry), Bruxelles : De Boeck.

## **ANNEXE A : Sondage pour les évaluateurs de la SQEP**

---

### **Sondage sur les mesures d'efficience dans les évaluations de programme au gouvernement du Québec depuis la Commission de révision permanente des programmes (CRPP)**

Bonjour,

Je suis un étudiant de l'École nationale d'administration publique (Université du Québec) qui s'intéresse aux mesures d'efficience dans les évaluations de programme au gouvernement du Québec. Cette étude qui constitue mon mémoire de maîtrise s'intéresse particulièrement aux changements que la CRPP a pu amener quant à la prise en compte de l'efficience dans les évaluations de programme menées par les ministères et organismes du Québec. Je souhaite donc, dans le cadre de cette étude, réaliser une enquête par sondage auprès des responsables d'évaluation ou d'un des membres de leur direction.

Le sondage web ne devrait pas prendre plus de 15 minutes et toutes les données brutes recueillies ne seront accessibles que par le chercheur principal. L'étude est réalisée sous la direction de la professeure Isabelle Bourgeois et a été acceptée par le Comité d'éthique de recherche de l'ENAP (certificat #2018-16). Tous les résultats du sondage seront présentés de manière générale, sans révéler votre identité ou celle de votre organisation, dans le mémoire ou toute publication subséquente. Les données recueillies seront conservées dans un fichier électronique accessible par mot de passe seulement, qui sera détruit dans cinq ans. Vous pouvez choisir de ne pas répondre aux questions qui vous rendent mal à l'aise et vous pouvez vous retirer de l'étude à tout moment en communiquant avec moi.

J'apprécie le temps et les efforts que vous consacrerez à mon étude et ainsi, je vous offre la possibilité d'obtenir un rapport de recherche qui résume les résultats de mon étude. La dernière question du sondage vous permettra de manifester votre intérêt pour cette option, le cas échéant.

Je vous remercie à l'avance pour votre participation. Si vous avez des questions ou des inquiétudes, veuillez communiquer avec moi: [leandre.leblanc@enap.ca](mailto:leandre.leblanc@enap.ca) ou (819)592-2157. Vous pouvez aussi communiquer en tout temps avec ma directrice de recherche: [isabelle.bourgeois@enap.ca](mailto:isabelle.bourgeois@enap.ca).

Salutations cordiales,

### Introduction et informations générales

Cette étude met l'emphasis sur la façon dont les ministères et organismes du Québec mesurent l'efficience dans leurs évaluations de programme depuis les travaux de la CRPP. La prochaine question nous fournira de l'information générale sur les activités d'évaluation de votre ministère. De cette façon, nous pourrons mieux contextualiser les résultats.

1. Combien de rapports d'évaluation ont été produits par ou pour votre ministère ou organisme à chacune des années suivantes?

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de rapports d'évaluation							
Ne sais pas/ ne veux pas répondre							

### Mesures d'efficience

Les prochaines questions portent sur les mesures d'efficience utilisées lors des évaluations de programme de votre ministère. Nous définissons les mesures d'efficience comme des actions prises afin d'optimiser l'utilisation des ressources à votre disposition. Vous aurez à évaluer les énoncés qui vous seront présentés sur une échelle de 1 à 5, allant de *pas du tout d'accord* (1) à *tout à fait d'accord* (5). La réponse *Ne sais pas/Je préfère ne pas répondre* est aussi possible.

2. Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à la notion d'efficience dans les évaluations de programme qu'il produit.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

3. Mon ministère ou organisme se sert des évaluations économiques afin d'évaluer ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						

Après la CRPP (2015)						
----------------------	--	--	--	--	--	--

4. Avez-vous des exemples concrets d'approches d'évaluation économique que vous avez utilisées pour mesurer l'efficacité d'un programme?

Les questions suivantes réfèrent à l'efficacité productive. Ce type d'efficacité se définit comme étant la maximisation d'extrants pour un montant d'intrants (argent, ressources humaines, etc.) donné. Il s'agit, alors, de produire le maximum de biens ou de services avec le minimum de ressources possibles.

5. Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité productive pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

6. Avez-vous des exemples concrets de questions ou d'approches évaluatives qui ont été utilisées pour mesurer l'efficacité productive d'un programme?

Les questions suivantes réfèrent à l'efficacité distributive. Ce type d'efficacité cherche à déterminer si les services sont distribués équitablement entre les citoyens considérant la contrainte budgétaire du gouvernement. Par exemple, le gouvernement doit distribuer un nombre fini de biens  $\alpha$ . Il est, alors, nécessaire pour le gouvernement d'allouer ces biens de façon à maximiser le bien-être de la population. C'est de cette façon que nous définissons l'efficacité distributive.

7. Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité distributive pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

8. Avez-vous des exemples concrets de questions ou d'approches évaluatives qui ont été utilisées pour mesurer l'efficacité distributive d'un programme?

Les questions suivantes réfèrent à l'efficacité dynamique. Ce type d'efficacité fait référence à l'équilibre dans la consommation présente et future de services publics. Cela veut dire que ce type d'efficacité est atteint lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter la consommation de services publics sans diminuer la consommation future de services publics. En d'autres termes, il s'agit d'assurer la pérennité des services publics en tenant en compte la situation budgétaire. Par exemple, les revenus augmentent de 5% annuellement. Il pourrait être contraire au principe d'efficacité dynamique d'augmenter vos dépenses de plus de 5% pour l'année.

9. Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité dynamique pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

10. Avez-vous des exemples concrets de questions ou d'approches évaluatives qui ont été utilisées pour mesurer l'efficacité dynamique d'un programme?

Les questions suivantes réfèrent à l'efficacité allocative. Ce type d'efficacité implique une rencontre entre la demande et l'offre de services publics. Cela signifie que l'offre de services publics est égale à la demande de services publics. Par exemple, un ministère possède une capacité maximale de production de  $x$  services et la demande des citoyens pour ces services est également de  $x$ . Il y a, alors, efficacité allocative.

11. Mon ministère ou organisme accorde de l'importance à l'efficacité allocative pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

12. Avez-vous des exemples concrets de questions ou d'approches évaluatives qui ont été utilisées pour mesurer l'efficacité allocative d'un programme?

### Analyse coûts-bénéfices

Les prochaines questions portent sur l'analyse coûts-bénéfices. L'analyse coûts-bénéfices consiste à comparer les bénéfices et les coûts d'un projet. La différence obtenue représente le bénéfice social net. Vous aurez à évaluer les énoncés qui vous seront présentés sur une échelle de 1 à 5, allant de *pas du tout d'accord (1)* à *tout à fait d'accord (5)*. La réponse *Ne sais pas/Je préfère ne pas répondre* est aussi possible.

13. Mon ministère ou organisme utilise les analyses coûts-bénéfices pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

14. Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes?

A) Il est pertinent d'utiliser l'analyse coûts-bénéfices pour évaluer les programmes dans le ministère ou l'organisme duquel je suis à l'emploi.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

B) Le manque de ressources financières empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

C) Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

D) La difficulté à accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices sociaux empêche mon ministère ou mon organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-bénéfices pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

--	--	--	--	--	--

E) Mon équipe d'évaluation procède toujours à des analyses de sensibilité après avoir fait une analyse coûts-bénéfices afin de réduire l'incertitude entourant les résultats de celle-ci. L'analyse de sensibilité consiste à faire varier, à l'intérieur d'une étendue raisonnable, certains paramètres contenus dans l'analyse en question.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

15. Quel taux d'escompte utilise votre ministère ou votre organisme pour faire une analyse coûts-bénéfices (ne sais pas/ ne veux pas répondre sont des réponses acceptées)? \_\_\_\_\_

16. Veuillez cocher le critère que vous priorisez afin de rendre un jugement sur la rentabilité économique d'un programme que vous évaluez.

- La valeur actuelle nette (VAN)
- Le taux de rendement interne (TRI)
- Le rapport coûts-bénéfices
- Ne sais pas/ ne veux pas répondre

### *Analyse coûts-efficacité*

Les prochaines questions portent sur l'analyse coûts-efficacité. L'analyse coût-efficacité vise à comparer les coûts d'une intervention et les options alternatives ainsi que les conséquences mesurées à l'aide d'indicateurs exprimés en unité physique. Vous aurez à évaluer les énoncés qui vous seront présentés sur une échelle de 1 à 5, allant de *pas du tout d'accord (1)* à *tout à fait d'accord (5)*. La réponse *Ne sais pas/Je préfère ne pas répondre* est aussi possible.

17. Mon ministère ou organisme utilise les analyses coûts-efficacité pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

18. Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes?

A) Il est pertinent d'utiliser l'analyse coûts-efficacité pour évaluer les programmes dans le ministère ou l'organisme duquel je suis à l'emploi.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

B) Le manque de ressources financières empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

C) Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

D) La difficulté à accorder une valeur monétaire à tous les coûts et à tous les bénéfices sociaux empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-efficacité pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

E) Mon équipe d'évaluation procède toujours à des analyses de sensibilité après avoir fait une analyse coûts-efficacité afin de réduire l'incertitude entourant les résultats de celle-ci. L'analyse de sensibilité consiste à faire varier, à l'intérieur d'une étendue raisonnable, certains paramètres contenus dans l'analyse en question.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

### *Analyse coût-utilité*

Les prochaines questions portent sur l'analyse coûts-utilité. L'analyse coût-utilité est la comparaison entre les coûts de différentes interventions et le changement dans le bien-être de ceux qui reçoivent ces interventions. Vous aurez à évaluer les énoncés qui vous seront

présentés sur une échelle de 1 à 5, allant de *pas du tout d'accord (1)* à *tout à fait d'accord (5)*. La réponse *Ne sais pas/Je préfère ne pas répondre* est aussi possible.

19. Mon ministère ou organisme utilise les analyses coût-utilité pour faire l'évaluation de ses programmes.

	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/Ne veux pas répondre
Avant la CRPP (2015)						
Après la CRPP (2015)						

20. Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes?

A) Il est pertinent d'utiliser l'analyse coût-utilité pour évaluer les programmes dans le ministère ou organisme duquel je suis à l'emploi.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

B) Le manque de ressources financières empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coût-utilité pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

C) Le manque de connaissances ou de compétences empêche mon ministère ou organisme d'avoir davantage recours aux analyses coûts-utilité pour évaluer ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

D) La difficulté de pondérer la valeur des résultats obtenus lors d'une analyse coût-utilité limite l'utilisation de ce type d'analyse par mon ministère ou organisme pour faire l'évaluation de ses programmes.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

E) Mon équipe d'évaluation procède toujours à des analyses de sensibilité après avoir fait une analyse coût-utilité afin de réduire l'incertitude entourant les résultats de celle-ci.

L'analyse de sensibilité consiste à faire varier, à l'intérieur d'une étendue raisonnable, certains paramètres contenus dans l'analyse en question.

Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	Ni en accord, ni en désaccord (3)	D'accord (4)	Tout à fait d'accord (5)	Ne sais pas/ ne veux pas répondre

### *Changements introduits par la CRPP*

21. De manière générale, comment la CRPP a-t-elle modifié les activités d'évaluation dans votre ministère ou organisme?

22. Dans quelle mesure la CRPP a-t-elle modifié votre approche évaluative en ce qui concerne l'efficacité?

Merci d'avoir complété le sondage.

23. Souhaitez-vous ajouter quelque chose au sujet de la mesure de l'efficacité des programmes gouvernementaux?

24. Êtes-vous intéressé à recevoir un rapport sur la recherche qui est menée? Si oui, laissez votre adresse courriel ici.

Merci encore d'avoir pris le temps de contribuer à l'étude qui est menée.

## **ANNEXE B : Guide d'entretien**

---

### **Guide d'entretien pour les évaluateurs**

Dans le cadre de cette recherche sur l'évaluation du critère d'efficience au sein des évaluations de programme au gouvernement du Québec, des entretiens avec des responsables d'évaluation ont été retenus comme l'une des méthodes de collecte de données. On nous a indiqué que vous pourriez être en mesure de contribuer à la recherche, compte tenu de votre implication comme évaluateur dans la fonction publique provinciale. Nous tenons à vous aviser que vous êtes totalement libre de participer ou non à cette entrevue. L'information que vous communiquerez ne servira que dans le contexte de la présente recherche et sera traitée en conformité avec les directives du comité d'éthique à la recherche de l'École nationale d'administration publique. Vos réponses précises ne seront pas communiquées à votre organisation et ne pourront pas vous être attribuées personnellement dans le mémoire qui sera publié. Nous prévoyons qu'il faudra approximativement 30 minutes pour réaliser cette entrevue. Nous vous remercions pour votre participation qui contribuera à la réussite de cette recherche.

### **Aperçu général des activités d'évaluation dans le ministère**

Q1 Dans quelle mesure est-ce que les évaluations des programmes de votre ministère sont réalisées à l'interne? Dans quelle mesure avez-vous recours à des experts-conseils externes pour effectuer les travaux d'évaluation?

### **Évaluation de l'efficience des programmes**

Q2 : Dans quelle mesure votre ministère mesure-t-il présentement l'efficience de ses programmes? Avez-vous des exemples concrets à ce sujet?

Q3 : De quelles façons est-ce que les rapports de la CRPP ont modifié votre approche de l'évaluation de l'efficience? Dans quelle mesure intégrez-vous l'efficience productive, allocative, dynamique et distributive à votre pratique évaluative?

*Les prochaines questions qui seront posées dépendent des réponses que les participants ont fournies au sondage. Il y a deux possibilités de questions.*

Q4: Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficience productive depuis la tenue de la CRPP. L'efficience productive se produit quand un bien ou un service est offert au coût le plus bas possible. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?

Q5 : Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité distributive depuis la tenue de la CRPP. L'efficacité distributive se produit quand un bien ou un service est reçu par l'individu qui en a le plus besoin. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?

Q6 : Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité dynamique depuis la tenue de la CRPP. Par exemple, l'efficacité dynamique se produit lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter la consommation présente de services publics sans diminuer la consommation future des services publics. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?

Q7 : Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité allocative depuis la tenue de la CRPP. L'efficacité allocative arrive lorsque le prix de la dernière unité produite est égal au coût qu'il a engendré pour être produit. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?

### **Capacités en matière d'évaluation de l'efficacité**

Q8 : Dans quelle mesure avez-vous le temps et les ressources nécessaires pour effectuer une analyse approfondie de l'efficacité de vos programmes? Cela comprend les évaluations économiques et les analyses économétriques de l'efficacité de vos programmes.

### **Utilisation des évaluations**

Q9 : Dans quelle mesure est-ce que les évaluations de programmes servent à faire des choix d'allocation de ressources au sein de votre ministère? Est-ce que les recommandations qui sont formulées dans les rapports d'évaluation sur l'allocation des ressources sont suivies? Si oui, avez-vous des exemples concrets à ce sujet?

Q10 : Dans quelle mesure les résultats d'évaluation, qui ne sont pas de nature économiques, sont utiles à la prise de décision au sein de votre ministère?

### **Conclusion**

Q11 : Avez-vous autre chose à ajouter?

Les prochaines étapes de cette recherche seront d'analyser les informations recueillies suite aux entrevues et de soumettre un mémoire de maîtrise d'ici quelques mois. Si vous le désirez, une copie du mémoire pourra vous être envoyée aussitôt qu'il sera disponible.

## ANNEXE C: Matrice d'analyse des réponses aux entretiens

Question	Répondant 1	Répondant 2	Répondant 3	Répondant 4
Dans quelle mesure est-ce que les évaluations des programmes de votre ministère sont réalisées à l'interne? Dans quelle mesure avez-vous recours à des experts-conseils externes pour effectuer les travaux d'évaluation?				
Dans quelle mesure votre ministère mesure-t-il présentement l'efficacité de ses programmes? Avez-vous des exemples concrets à ce sujet?				
De quelles façons est-ce que les rapports de la CRPP ont modifié votre approche de l'évaluation de l'efficacité? Dans quelle mesure intégrez-vous l'efficacité productive, allocative, dynamique et distributive à votre pratique évaluative?				
Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité productive depuis la tenue de la CRPP. L'efficacité productive se produit quand un bien ou un service est offert au coût le plus bas possible. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?				
Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité distributive depuis la tenue de la CRPP. L'efficacité distributive se produit quand un bien ou un service est reçu par l'individu qui en a le plus besoin. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?				
Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité dynamique depuis la tenue de la CRPP. Par exemple, l'efficacité dynamique se produit lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter la consommation présente de services publics sans diminuer la consommation future des services publics. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?				
Vous avez mentionné qu'il y avait eu des changements (ou pas) au niveau de l'efficacité allocative depuis la tenue de la CRPP. L'efficacité allocative arrive lorsque le prix de la dernière unité produite est égal au coût qu'il a engendré pour être produit. Est-il possible de fournir des exemples concrets de ces				

changements? Sinon, pouvez-vous nous expliquer pourquoi il ne s'est pas fait de changements de ce côté?				
Dans quelle mesure est-ce que les évaluations de programmes servent à faire des choix d'allocation de ressources au sein de votre ministère? Est-ce que les recommandations qui sont formulées dans les rapports d'évaluation sur l'allocation des ressources sont suivies? Si oui, avez-vous des exemples concrets à ce sujet?				
Dans quelle mesure les résultats d'évaluation, qui ne sont pas de nature économiques, sont utiles à la prise de décision au sein de votre ministère?				
Avez-vous autre chose à ajouter?				

## ANNEXE D : Matrice d'analyse des rapports annuels de gestion

Rapports annuels de gestion	Thèmes	
	Efficiencia	Évaluation économique
<b>Ministère de l'Éducation</b>		
2012-2013		
2013-2014		
2014-2015		
2015-2016		
2016-2017		
2017-2018		
<b>SAQ</b>		
2010		
2011		
2012		
2013		
2014		
2015		
2016		
2017		
<b>Revenu Québec</b>		
2010-2011		
2011-2012		
2012-2013		
2013-2014		
2014-2015		
2015-2016		
2016-2017		
<b>Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire</b>		
2010-2011		
2011-2012		
2012-2013		
2013-2014		
2014-2015		
2015-2016		
2016-2017		
2017-2018		
<b>Ministère de la Famille</b>		
2013-2014		
2014-2015		

2015-2016  
2016-2017  
2017-2018

---

**Ministère de la Santé et des Services  
sociaux**

---

2013-2014  
2014-2015  
2015-2016  
2016-2017  
2017-2018

---

**Ministère du conseil exécutif**

---

2010-2011  
2011-2012  
2012-2013  
2013-2014  
2014-2015  
2015-2016  
2016-2017  
2017-2018

---

**Ministère de l'Agriculture et des  
Pêcheries du Québec**

---

2011-2012  
2012-2013  
2013-2014  
2014-2015  
2015-2016  
2016-2017  
2017-2018

## ANNEXE E : Grille envoyée aux ministères avant leur rencontre avec la CRPP

	Totalement en désaccord	Plutôt en désaccord	Plutôt d'accord	Totalement d'accord	Manque d'information	Ne s'applique pas
<b>Pertinence</b>						
L'entité:						
Questionne la pertinence de ses interventions.						
S'assure qu'il n'y a pas de chevauchements ou de doublages avec d'autres entités du gouvernement du Québec.						
S'assure qu'il n'y a pas de chevauchements ou de doublages avec le fédéral et le municipal.						
Démontre que des programmes répondent à des objectifs mesurables.						
Démontre une bonne connaissance de ses clientèles prioritaires.						
Mesure l'atteinte des objectifs à l'égard de ses ou ses missions.						
<b>Performance</b>						
L'entité:						
Établit des critères d'évaluation de sa performance.						
Compare sa performance avec celle d'autres entités semblables.						
Mesure son efficacité.						
Mesure son efficacité.						
Mesure la croissance de ses coûts.						
Explique les raisons de la croissance, s'il y a lieu.						
Mesure ses coûts d'administration.						
Propose des ajustements pour réduire ses coûts.						
Connait l'évolution de ses clientèles.						
Identifie des programmes prioritaires.						
Se questionne sur les modes de livraison de ses services.						
<b>Évaluation et révision</b>						
L'entité a un processus d'évaluation continue de ses programmes.						
Les résultats des évaluations sont rendus publics.						
L'entité possède un plan de révision de ses programmes.						
L'entité a établi un échéancier pour la révision de ses programmes.						

## ANNEXE F : Programmes cités par la CRPP et ministères responsables de ceux-ci

---

Programme	Ministère responsable
Aide financière aux municipalités	Affaires municipales et de l'occupation du territoire
Crédit de taxes foncières agricoles	Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation
Service de garde	Famille
Financement des étudiants universitaires internationaux	Éducation et de l'enseignement supérieur
Services ambulanciers	Santé et des services sociaux
Soutien à l'action bénévole	Éducation et de l'enseignement supérieur
Budget discrétionnaire des ministres	Conseil du Trésor
Financement public des écoles privées	Éducation et de l'enseignement supérieur
Société des alcools du Québec	Finances
Revenu Québec	Finances
Perception des pensions alimentaires	Finances
Santé et services sociaux	Santé et des services sociaux