



Évaluation externe neutre de la fonction d'évaluation

Ressources naturelles Canada

19 octobre 2018

Équipe d'évaluation neutre de BDO :
Alan Winberg, Ph. D., C.E.
Brandon Bignell, CIA, B.A.
Melissa Fournier, B. Comm.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	2
Contexte de la mission	3
Objectif.....	3
Domaines.....	3
Méthodes	3
Considérations	4
Conclusions.....	6
Conformité à la Politique de 2016 relativement à la fonction d'évaluation	6
Valeur pour la haute direction.....	6
Qualité des évaluations	6
Respect des délais	7
Utilisation	7
Attentes de la fonction exprimées par le CMREE.....	9
Intégration d'activités de la fonction d'évaluation au processus de gouvernance.....	9
Outils et techniques employés par la fonction	10
Combinaison des connaissances, de l'expérience et des domaines d'études du personnel, notamment liée à ses activités dédiées à l'amélioration du programme	10
Possibilités d'amélioration.....	12
Utilisation de la flexibilité de la Politique de 2016	12
Moteurs	12
Recommandations.....	13
Continuer à tirer parti de la flexibilité de la Politique de 2016	13
Rendre les évaluations plus opportunes	14
Faire appel au membre externe du CMREE.....	15
Veiller à la bonne compréhension des détails du programme par les évaluateurs.....	16
Annexe A Sigles.....	17

La société canadienne à responsabilité limitée BDO Canada LLP appartient à BDO International Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, et fait partie du réseau international de cabinets indépendants affiliés à BDO.

SOMMAIRE

Objectif : Ressources naturelles Canada (RNCan) a confié la réalisation de l'évaluation neutre de la fonction d'évaluation à l'organisme d'évaluation indépendant BDO Canada LLP en vertu de la *Politique sur les résultats* (Politique de 2016) du Conseil du Trésor (CT) datant de 2016.

Méthodes : Pour procéder à cette évaluation, nous avons passé en revue des évaluations antérieures et la documentation, et organisé des entrevues avec des représentants de RNCan entre août et septembre 2018.

Conformité aux éléments d'évaluation de la Politique de 2016 : La fonction d'évaluation de RNCan se conforme généralement (cote maximale) aux exigences fixées par les éléments d'évaluation de la Politique de 2016.

Performance de la fonction de 2016 à 2018 : Le ministère a fourni les évaluations, plans, rapports et conseils attendus en vertu des politiques, directives et normes du CT. Le Comité de mesure du rendement, d'évaluation et d'expérimentation (CMREE) remplit bien ses fonctions. Concernant les programmes de subventions et de contributions (S et C), la fonction a réalisé les évaluations requises dans les délais prévus par la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Le Plan ministériel d'évaluation (PME) et les évaluations indépendantes satisfont aux normes requises. Compte tenu de son modeste budget annuel de 1,5 million de dollars et du type d'évaluations réalisées, la fonction a produit des résultats appréciables. Les mesures prises en réponse aux recommandations formulées dans les évaluations ont fait l'objet d'un suivi rigoureux. La fonction d'évaluation a amorcé des mesures visant à innover et à moderniser la fonction en utilisant les éléments de flexibilité prévus dans la Politique de 2016.

Utilité : Certains besoins d'information et de conseils de hauts dirigeants et de gestionnaires de programme ont été satisfaits grâce à la planification consultative, l'exécution et la communication des conclusions et des recommandations. Les évaluations ont été utilisées en vue de : se conformer aux éléments d'évaluation de la Politique de 2016; se conformer aux dispositions de la *LGFP* relatives aux programmes de S et C; contribuer aux documents de planification et de compte rendu de l'organisme; contribuer, aux côtés d'autres études, à la modification de politiques et de programmes; contribuer aux mémoires au Cabinet (MC) et aux présentations au CT; et fournir un compte rendu public des résultats atteints, conformément à la fonction de reddition de comptes de RNCan. Même si les normes de qualité ont été respectées, des améliorations sont possibles en utilisant les éléments de flexibilité prévus dans la Politique de 2016. RNCan connaît ses éléments et a commencé à les utiliser.

Possibilités d'amélioration : Nous avons déterminé des possibilités visant à accroître la valeur ajoutée par la fonction pour éclairer les discussions stratégiques et les prises de décision. Nous recommandons fortement de continuer à cibler le plan ministériel d'évaluation et les évaluations particulières et à faire concorder le plan global et les études individuelles avec les risques, les priorités et les questions stratégiques ministériels.

Recommandations : Nous avons recommandé d'appliquer les quatre points suivants : poursuivre la mise en œuvre des flexibilités de la Politique de 2016 pour cibler les évaluations et être en adéquation avec les risques, priorités et questions stratégiques définis; réaliser les évaluations en temps plus opportun; rechercher des conseils auprès d'un membre externe du CMREE; et garantir la solide compréhension des détails de programme par les évaluateurs au lancement de la phase de planification.



Alan Winberg, Ph. D., C.E.
BDO Canada LLP

CONTEXTE

Objectif

En vertu de la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor (CT), une évaluation neutre de la fonction d'évaluation doit être réalisée tous les cinq ans. La dernière évaluation neutre réalisée à Ressources naturelles Canada (RNCa) date de 2013.

Cette évaluation neutre vise à contrôler la conformité de la fonction avec la Politique de 2016 en portant une attention particulière à la qualité et l'utilisation, et à recommander des améliorations concernant la fonction d'évaluation, le cas échéant.

Objectifs

Voici les domaines de préoccupation identifiés pour évaluation :

- Conformité avec les éléments d'évaluation de la politique de 2016, ainsi que de la directive et de la norme connexes, en portant une attention particulière à la qualité et l'utilisation.
- Valeur apportée à RNCa par la fonction, notamment par :
 - les attentes de la fonction telles que définies par le Comité de mesure du rendement, d'évaluation et d'expérimentation (CMREE);
 - l'intégration des activités de la fonction d'évaluation au processus de gouvernance de RNCa;
 - les outils et techniques utilisés par la fonction;
 - la combinaison des connaissances, de l'expérience et des domaines d'études du personnel, particulièrement ses activités dédiées à l'amélioration du programme.
- Possibilités d'amélioration.

Méthodes

Durant la période de consultation, à savoir d'août à septembre 2018, l'équipe d'évaluation neutre a mené les activités suivantes :

- Examen de documents, de rapports d'évaluation, des sites web de RNCa et du SCT;
- Entretiens avec des membres du CMREE, le président du Comité ministériel d'audit (CMA), des gestionnaires et des évaluateurs (26 personnes ont été interrogées);
- Examen de deux évaluations et documents de travail sous forme d'études de cas;
- Examen et validation d'une autoévaluation de conformité à la Politique sur les résultats de 2016, ainsi qu'à sa directive et sa norme connexes;
- Analyse des données relatives aux domaines de l'évaluation neutre.

La période visée par cette évaluation neutre s'étendait d'avril 2016 à juillet 2018.

Cette évaluation neutre a été réalisée conformément aux directives du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

CONSIDÉRATIONS

Changements apportés à l'environnement opérationnel de la fonction d'évaluation de RNCan

Sur la période écoulée depuis la dernière évaluation neutre, l'environnement opérationnel de la fonction d'évaluation de RNCan a connu des changements majeurs, parmi lesquels l'élection d'un nouveau gouvernement; la nomination d'un nouveau sous-ministre; des changements de politique du Conseil du Trésor ayant une incidence sur les fonctions d'évaluation gouvernementales; la création d'un nouveau comité de gouvernance à RNCan, à savoir le Comité de mesure du rendement, d'évaluation et d'expérimentation (CMREE); et la fusion avec la fonction d'audit interne en décembre 2017.

Nouvelle politique du Conseil du Trésor prêtant une grande attention aux concepts de « résultologie »

La Politique de 2016 a remplacé la *Politique sur l'évaluation* (2009) et la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* (2010). Au même moment où la Politique de 2016 était approuvée, la nouvelle *Directive sur les résultats* a remplacé la *Directive sur la fonction d'évaluation* et les *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*.

La Politique de 2016 permet de réaliser une évaluation plus ciblée, opportune et stratégique des initiatives, enjeux et projets hautement prioritaires.

Le nouveau gouvernement a publié les lettres de mandat envoyées aux ministres par le premier ministre. La lettre de mandat du 28 août 2018 visant RNCan répertorie dix priorités majeures. Les résultats font l'objet d'un suivi et sont publiés sur Internet. Des retraites de Cabinet sont organisées en vue de discuter des progrès réalisés relativement à la production de résultats pour les Canadiens. En outre, un sous-secrétaire du Cabinet (Résultats et livraison) a été nommé au sein du Bureau de Conseil privé (BCP).

Changements de la Politique de 2016 : stratégique, ciblée et personnalisée

La Politique de 2016 contient plusieurs changements par rapport à la politique, la directive et aux normes qui ont régi la fonction d'évaluation par le passé (en vigueur depuis 2009). En vertu de la Politique de 2016, les évaluations ciblent les besoins, les risques et les priorités du ministère. Les programmes de subventions et de contributions (S et C) dont les dépenses moyennes sont inférieures à 5 millions de dollars par an ne sont plus tenus de faire l'objet d'évaluations obligatoires tous les 5 ans. Alors qu'il n'est plus requis de couvrir l'ensemble des dépenses tous les 5 ans; toutes les dépenses devraient faire l'objet d'une évaluation périodique.

La Politique de 2016 a supprimé les domaines d'évaluation obligatoires associés aux évaluations requises en dehors du cadre de la LGFP. Ce changement vise à promouvoir des approches d'évaluation plus innovantes et personnalisées. Les évaluations requises en vertu de la LGFP doivent étudier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des domaines visés. La flexibilité offerte à l'égard des points à traiter signifie que les évaluations peuvent être ciblées sur les enjeux les plus pertinents aux yeux de RNCan.

Les évaluations peuvent notamment être ciblées en fonction du domaine, de la région, ou de la période de temps. Il est possible d'adopter une approche progressive pour celles-ci. Il y a plus de latitude envers l'adaptation des évaluations afin qu'elles apportent une valeur maximale au ministère et qu'elles puissent être fournies plus rapidement pour contribuer à la prise de décisions.

Désormais, la nouvelle politique est suffisamment souple pour permettre de réaliser des évaluations lors de la conception et de la mise en œuvre d'un programme ainsi que par la suite, en proposant divers types d'évaluation.

Période de transition à RNCAN

La période écoulée depuis l'élection du nouveau gouvernement en 2015 a constitué une phase de transition pour de nombreux ministères et organismes, y compris RNCAN. Durant cette période, les ministères et les organismes ont été invités à élaborer une multitude de nouveaux programmes. Comme les programmes en place depuis un certain temps sont sur le point de prendre fin, il est nécessaire de prendre une décision quant à leur possible renouvellement, remplacement ou modification, ou à leur expiration subséquente.

Dans le cadre d'un certain nombre de programmes, RNCAN fait appel à d'autres ministères et organismes et collabore avec ces derniers [Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE), Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord - Services aux Autochtones Canada (RCAAN-SAC), etc.].

La fonction d'évaluation a toujours mené des évaluations axées sur les résultats pour analyser les questions fondamentales obligatoires de la Politique sur l'évaluation de 2009.

Les projets consultatifs menés par la fonction d'évaluation au sujet de la mesure du rendement et de l'évaluation ont été grandement appréciés par les gestionnaires. Certaines évaluations de RNCAN ont compris une analyse des domaines de conception et de prestation des programmes.

La fusion avec la fonction d'audit interne en décembre 2017 a permis d'améliorer le profil d'évaluation et de faciliter l'innovation (et une collaboration plus étroite entre les fonctions d'audit interne et d'évaluation). La fusion a entraîné la production d'un plan sommaire commun à ces fonctions. Lorsque cela est possible, le plan prévoit une collaboration pour les projets d'évaluation et d'audit interne commun. Le plan défend le principe de coordination de la collecte de données pour certains projets en vue de réduire le « fardeau de réponse » des fonctionnaires de RNCAN participants à ces évaluations et audits internes. Les entretiens ont permis de noter qu'en dépit des avantages potentiels importants de ces innovations, il y a une mise en garde sur le fait que certains fonctionnaires confondent les notions et d'audit interne (il s'agit d'une perception erronée dans de nombreux ministères et organismes).

Cible plus stratégique de la fonction d'évaluation : éclairer les décisions, priorités et stratégies

La planification des évaluations a connu une évolution majeure à la suite de la publication de la Politique de 2016. L'objectif est de permettre à la fonction d'évaluation de contribuer de manière opportune aux discussions stratégiques et de documents les questions hautement prioritaires. Le précédent processus de planification des évaluations était axé sur le respect des exigences de la politique précédente (2009) en vue de couvrir l'ensemble des dépenses effectuées sur une période de 5 ans, le traitement des principaux enjeux (selon la Politique de 2009), et le respect des engagements pris par le CT en matière d'évaluations. Désormais, la planification est davantage axée sur les risques, les priorités et les stratégies.

Le CMREE fournit une tribune au sein de RNCAN pour les discussions stratégiques ministérielles qui dépassent le cadre d'une évaluation de programme particulière déposée aux fins d'approbation.

CONCLUSIONS

Dans la présente section, nous présentons les conclusions que nous avons tirées pour chacun des domaines de l'évaluation neutre :

- Conformité avec les éléments d'évaluation de la politique de 2016, ainsi que de la directive et de la norme connexes, en portant une attention particulière à la qualité et l'utilisation.
- Valeur apportée à RNCan par la fonction, notamment par :
 - les attentes de la fonction telles que définies par le CMREE;
 - l'intégration des activités de la fonction d'évaluation au processus de gouvernance de RNCan;
 - les outils et techniques utilisés par la fonction;
 - la combinaison des connaissances, de l'expérience et des domaines d'études du personnel, particulièrement ses activités dédiées à l'amélioration du programme.
- Possibilités d'amélioration.

Conformité à la Politique de 2016 relativement à la fonction d'évaluation

L'évaluation neutre a permis de conclure que la fonction d'évaluation de RNCan est globalement conforme¹ (cote maximale) aux exigences de la Politique de 2016.

Valeur pour la haute direction

La fonction d'évaluation a permis à la sous-ministre de répondre à son obligation de respect des exigences de la Politique de 2016. Par ailleurs, certains besoins de responsabilisation, de gestion d'information et de conseils de hauts dirigeants et de gestionnaires de programme ont été satisfaits grâce à la planification consultative, l'exécution et la communication des conclusions et des recommandations. Des rapports d'évaluation ont été rédigés en vertu des exigences législatives et politiques ou des engagements du CT.

Qualité des évaluations

Les rapports d'évaluation rédigés par RNCan sur cette période, à partir de 2016, ont respecté les normes de qualité et de rigueur. Les rapports publiés étaient instructifs et bien construits.

¹ La conformité aux exigences de la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor est évaluée à l'aide de l'échelle suivante :

« **Se conforme généralement** » signifie qu'il n'y a aucune déficience significative, mais qu'il peut y avoir des déficiences mineures.

« **Se conforme partiellement** » signifie qu'il y a une déficience significative et qu'il peut y avoir des déficiences mineures.

« **Ne se conforme pas** » signifie qu'il y a plus d'une déficience majeure dans la pratique, et que ces déficiences sont jugées si importantes qu'elles porteront une grave atteinte à la fonction d'évaluation ou l'empêcheront d'assumer adéquatement l'ensemble de ses responsabilités ou des volets importants de celles-ci.

L'évaluation neutre a permis de constater qu'il est possible d'apporter continuellement des améliorations en utilisant les éléments de flexibilité prévus dans la Politique de 2016. RNCan connaît ses éléments et a commencé à les utiliser.

Respect des délais

Par le passé, de nombreuses évaluations nécessitaient beaucoup de temps pour être planifiées, réalisées et diffusées. Les évaluations étaient souvent perçues comme des projets routiniers et n'ont peut-être pas été considérées comme une priorité principale par la direction des programmes, allongeant ainsi les délais nécessaires à la réalisation de celles-ci.

Les programmes de RNCan, en particulier les programmes scientifiques, peuvent s'avérer assez complexes. Parfois, les évaluateurs peuvent avoir demandé à bénéficier d'un délai supplémentaire pour comprendre et évaluer pleinement les détails des programmes. D'autres fois, la direction du programme ou les partenaires de prestation ont dû consacrer un temps important aux évaluations pour fournir les informations requises et étudier les plans d'évaluation, les outils de collecte de données, l'analyse des résultats et les rapports préliminaires. Les rapports finaux publiés respectaient les normes requises, mais les étapes menant à ces rapports ont pu prendre beaucoup de temps aux fins d'examen et de discussion de l'interprétation des données et des rapports préliminaires.

La réduction de la mise en œuvre de la collecte, de l'analyse et du compte rendu des données a donné lieu à des retards dans la réalisation des évaluations.

Les évaluations des programmes de contributions ont été réalisées dans les délais prévus par la LGFP et les politiques du CT.

La direction de la fonction d'évaluation management sait et est sensible au fait que les évaluations doivent être opportunes et disponibles en vue d'éclairer les discussions relatives aux enjeux et stratégies prioritaires.

Utilisation

Les évaluations de RNCan ont été utilisées à diverses fins. Les personnes interrogées ont noté que les évaluations ont généralement offert des informations aux fins de responsabilisation ou de gestion des programmes, et des recommandations en vue de procéder à des améliorations opérationnelles et spécifiques aux programmes nécessaires. Toutefois, les évaluations étaient axées sur les résultats et traitaient des questions de pertinence, d'efficacité et d'efficience. Les évaluations n'étaient généralement pas axées, du point de vue de la haute direction, sur les enjeux et défis stratégiques affrontés par un programme ou le ministère dans son ensemble.

Le suivi de la mise en œuvre des mesures convenues a été rigoureux (le suivi est un processus en deux étapes : autoévaluation par la direction et validation par la DAE). Le suivi de la mise en œuvre des recommandations était très précieux.

L'évaluation neutre a confirmé les utilisations suivantes de la fonction d'évaluation à RNCan :

- se conformer aux exigences d'évaluation des politiques du CT liées à l'évaluation;
- se conformer aux dispositions de la *LGFP* [article 42.1] relatives aux programmes de S et C;
- contribuer aux documents de planification et de compte rendu de l'organisme;
- contribuer, aux côtés d'autres études, à la modification de politiques et de programmes;
- contribuer aux MC et aux présentations au CT (faire état des résultats des évaluations antérieures concernant la pertinence et le rendement, ainsi que de l'information de mesure du rendement);

- fournir un compte rendu public ministériel et gouvernemental en établissant un compte rendu des résultats atteints par les programmes.

Grâce au remplacement du Comité ministériel d'évaluation (CME) par le CMREEC et aux attentes de la SM en matière de discussions stratégiques, les évaluations ont commencé à éclairer les discussions portant sur des questions stratégiques plus larges.

Facteurs d'appui de l'utilisation

L'évaluation neutre a permis de confirmer que les facteurs suivants ont appuyé le recours aux évaluations par RNCan :

- Le CMREE fonctionne bien au sein de RNCan et est présidé par la sous-ministre.
- Le CMREE comprend un membre externe compétent et expérimenté.
- Le membre externe du CMREE exerce une fonction de remise en question précieuse. Il convient d'organiser des séances d'information à huis clos avec la SM et le membre externe préalablement aux réunions. Elles donnent l'occasion de discuter ouvertement et en privé des fiches d'observations, des plans d'évaluation plans, des rapports et des réponses et plans d'action de la direction (RPAD).
- Une transition est en cours au sein du CMREE et d'autres comités de gouvernance de RNCan afin de mener une analyse stratégique et une discussion autour du rendement. Les plans d'évaluation et les rapports ont été étudiés par le CMREE. En outre, des enjeux stratégiques sont mis de l'avant aux fins de discussion à la suite de l'étude des évaluations et des fiches d'observation. Ces fiches d'observation sont préparées aux fins de discussion parallèlement au rapport d'évaluation et à la RPAD. Depuis peu, lors des discussions du CMREE, les conclusions des évaluations sont appliquées plus largement aux défis et questions stratégiques des programmes et du ministère.
- Un suivi rigoureux des plans d'action a été effectué dans le cadre de la RPAD.
- La SM et les hauts dirigeants se sont engagés de manière visible et explicite à utiliser les processus d'évaluation, de mesure du rendement et d'expérimentation pour améliorer les politiques, les programmes et les activités.
- RNCan est un ministère à vocation scientifique doté d'une culture de gestion professionnelle.
- Une planification consultative de l'évaluation a été organisée en faisant appel à des groupes de travail/comités consultatifs.
- Les hauts dirigeants et fonctionnaires des unités connexes (Politique [pour les MC], Planification, Mesure du rendement, Expérimentation, Finances [pour les présentations au CT]) ont été consultés.
- Le responsable de l'évaluation a acquis la propriété interne des résultats de l'évaluation finale [gestion étroite des conseillers d'évaluation externes].

Autres utilisations potentielles

Même si les normes sont respectées, en utilisant les éléments de flexibilité de la Politique de 2016, la fonction vise à offrir une valeur ajoutée par le biais d'évaluations comportant des conseils destinés à améliorer des programmes et à éclairer les priorités et les prises de décision relatives à l'avenir des programmes. Par ailleurs, le CMREE a pour objectif d'étudier la possibilité d'application des leçons tirées des évaluations à l'échelle du ministère.

Attentes de la fonction exprimée par le CMREE

Le CMREE aide le ministère à répondre aux exigences de la Politique de 2016 et les *Directives relatives à l'expérimentation à l'intention des administrateurs généraux*. Pour ce qui est de la fonction d'évaluation, le CMREE a offert des conseils au SM à propos de la planification des évaluations, de la rédaction des rapports et de l'obtention de ressources. Le CMREE a recommandé l'approbation des rapports et des sommaires d'évaluation; des plans d'action de la direction; ainsi que la mise en œuvre des mesures de la direction approuvée.

Entre 2016 à 2018, la fonction a connu une période de transition et a commencé à appliquer les éléments de flexibilité de la Politique de 2016.

Pour répondre aux attentes de la SM, telles que définies par le CMREE, la fonction s'attache actuellement à étudier les évaluations en cours pour veiller à leur réalisation en temps opportun et pour prévoir la conduite efficace et en temps opportun des évaluations obligatoires et mandatées par le CT.

Par ailleurs, la fonction d'évaluation a acquis une certaine expérience concernant la préparation de fiches d'observations stratégiques et instructives liant les conclusions de l'évaluation aux considérations stratégiques qui vont au-delà du programme ayant fait l'objet de l'évaluation. Les fiches d'observations sont un nouvel outil créé par le CMREE visant à établir des liens entre les domaines stratégiques et ministériels, à offrir de l'information pertinente aux fins de discussion au sein du CMREE, et à déterminer les liens existants avec les autres comités de gouvernance de RNCan.

Les entrevues et les comptes rendus de décisions (CRD) du CMREE indiquent la fonction d'évaluation a répondu aux attentes évolutives des discussions stratégiques lors des dernières réunions du comité.

Conformément aux entretiens, le présent rapport offre des recommandations visant à accélérer la transition afin que les futures évaluations soient ciblées et réalisées en temps opportun, et que les renseignements ici présents éclairent comme prévu les prises de décisions et les discussions stratégiques du CMREE.

Compte tenu du budget limité de la fonction d'évaluation, à mesure que les évaluations en cours sont achevées, la fonction s'attend à disposer de la capacité nécessaire pour appliquer de nouvelles approches.

Intégration d'activités de la fonction d'évaluation au processus de gouvernance

Dans le passé, les évaluations étaient ciblées sur les programmes visés. Les résultats étaient recommandés aux fins d'approbation au CME/CMREE et reflétés dans les dépenses ministérielles [plans ministériels (PM) et rapports sur les résultats ministériels (RRM)], les MC et les présentations au CT. Les évaluations constituent principalement un outil de responsabilisation. L'utilisation des évaluations est limitée dans le cadre de la conception, du lancement et de la mise en œuvre des programmes. L'intégration d'activités de la fonction d'évaluation aux autres processus de gouvernance était limitée.

Des changements sont en cours; en 2018, les CRD du CMREE relèvent des progrès concernant l'intégration d'information tirée des évaluations aux discussions d'autres comités et leur utilisation au sein de RNCan. Le CMREE a décidé d'établir des liens avec d'autres comités pertinents de manière systématique et rigoureuse. Les fiches d'observations stratégiques, préparées parallèlement aux rapports d'évaluation aux fins de discussion au sein du CMRE, ont été utilisées pour établir des liens avec les autres comités pertinents. Les CRD du CMREE retranscrivent également les suivis et discussions requises au sein d'autres comités de RNCan.

Les entretiens ont permis de confirmer l'intention d'intégrer les discussions stratégiques du CMREE aux processus de gouvernance de RNCan. Les dernières réunions ont permis de déterminer des enjeux stratégiques à partir des évaluations. Compte tenu de la participation de la haute direction au CMREE, les discussions initiées au sein du comité et retranscrites dans un de ses CRD peuvent faire l'objet d'un suivi par d'autres comités de gouvernance.

Outils et techniques employés par la fonction

Conformément aux pratiques courantes du gouvernement fédéral, la fonction d'évaluation de RNCan a eu recours à des outils et des techniques de recherche en sciences sociales pour réaliser des évaluations de conception non expérimentales et neutres. Les méthodes de collecte de données de RNCan ont compris un examen des fichiers/bases de données, une étude des documents, des enquêtes, des entretiens avec des informateurs clés et des études de cas, qui ont tous été réalisés de manière compétente et professionnelle.

Il y a eu suffisamment de consultations avec la haute direction et la direction des programmes en vue de la planification de l'évaluation et de la planification, de la réalisation et de la publication des évaluations individuelles.

Les évaluations sont réalisées à l'interne ou par des consultants externes. En cas de recours à des consultants externes (pour tout ou partie de l'évaluation), ces derniers doivent se conformer aux procédures et normes obligatoires du CT. Le travail du consultant est suivi de très près par les évaluateurs internes. La fonction de l'évaluation de RNCan est responsable des résultats.

Une version préliminaire d'un manuel énonçant les procédures opérationnelles courantes est en cours de préparation.

Pour les évaluations plus complexes, un groupe de travail (comité consultatif) a été créé pour offrir des conseils aux évaluateurs à des étapes clés de l'évaluation. Un processus d'examen par les pairs est appliqué pour obtenir des conseils à l'interne à des étapes clés des évaluations. La préparation du manuel prévoit que le membre externe du CMREE puisse être aussi invité à faire part de ses conseils.

Les plans d'évaluation, les outils de collecte de données, les documents de travail et les rapports ont été établis de manière rigoureuse, en plus d'être bien rédigés et construits.

Depuis la fusion de cette fonction avec celle de l'audit interne, elle dispose d'une plus grande visibilité dans l'ensemble du ministère. La collaboration avec la fonction d'audit interne et leurs synergies potentielles ont été étudiées.

Pour répondre aux attentes relatives à l'offre d'information visant à éclairer les prises de décisions et à traiter les domaines stratégiques, la fonction prévoit de définir des procédures et une plus grande capacité pour les autres types d'évaluations, telles que les évaluations de la mise en œuvre des programmes et celles préalables à leur conception, ainsi que les évaluations plus ciblées et plus opportunes.

Combinaison des connaissances, de l'expérience et des domaines d'études du personnel, notamment liée à ses activités dédiées à l'amélioration du programme

Les représentants de la fonction d'évaluation de RNCan sont dotés d'un grand professionnalisme et des compétences nécessaires pour mettre en œuvre les méthodes de recherche en sciences sociales adaptées à la réalisation d'évaluations qui respectent les normes du CT et mettre en œuvre des plans d'évaluation conçus en vue de repérer les améliorations potentielles à apporter aux programmes. Les évaluateurs de RNCan sont bien soutenus relativement à leur perfectionnement professionnel.

Pour faire preuve d'efficacité dans l'adoption des éléments de flexibilité de la Politique de 2016, les évaluateurs doivent avoir une excellente connaissance des secteurs de RNCan et un important réseau professionnel au sein du ministère. Pour cibler les évaluations lors de la phase de planification, les évaluateurs doivent prendre connaissance des domaines émergents aux fins de prise de décisions et des domaines stratégiques relatifs aux programmes nouveaux et existants. Par chance, sur le plan collectif, la fonction d'évaluation est bien placée pour satisfaire à cette exigence et possède une certaine expérience quant à l'utilisation des processus internes d'examen par les pairs. Par ailleurs, la formation est une priorité pour la fonction d'évaluation de RNCan.

La fonction est composée d'un petit groupe de 11 ETPs dotés de nombreuses compétences et d'une vaste expérience. Les compétences internes sont renforcées par la conclusion de contrats avec des sociétés spécialisées dans la réalisation d'évaluations.

Concernant l'information détaillée sur les programmes, la fonction d'évaluation de RNCan peut exiger que l'équipe d'évaluation ait, ou ait accès à, des connaissances scientifiques ou techniques spécialisées dans chaque secteur.

Pour faire preuve d'efficacité dans la réalisation des évaluations et dans l'interprétation des données collectées, les évaluateurs de RNCan ont recours à un processus interne d'examen par les pairs à des étapes clés afin d'employer la vaste combinaison de connaissances et d'expérience dont ils disposent, et établissent (généralement au sein de RNCan) des groupes de travail (groupes consultatifs) pour les évaluations complexes.

Depuis la publication de la Politique de 2016, et compte tenu du caractère hautement prioritaire des concepts de « résultologie » et de la mesure du rendement, on constate une forte demande (par rapport au nombre limité de personnel expérimenté) et un taux de renouvellement du personnel relativement important dans les fonctions d'évaluation et de mesure du rendement à l'échelle du ministère.

Il y a une ouverture à la création de possibilités d'affectation au sein de l'unité d'évaluation pour attirer les agents des programmes ministériels.

POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

Utilisation de la flexibilité de la Politique de 2016

La Politique de 2016 assouplit la fonction d'évaluation. RNCan a pris les mesures nécessaires pour se conformer aux exigences de la Politique de 2016. RNCan a pour ambition d'aller au-delà de la mise en conformité avec les exigences minimales du CT et d'utiliser de manière stratégique l'information relative à l'évaluation et à la mesure du rendement.

La planification est la clé de l'amélioration de l'utilité et du caractère opportun de la fonction dans son ensemble, et d'évaluations particulières. Les évaluations peuvent être conçues de manière à faire la lumière sur les domaines qui concernent le plus la haute direction.

Un bon plan ministériel d'évaluation (en particulier les deux premières années du plan), et un bon plan d'évaluation individuelle sont cruciaux pour répondre aux attentes du sous-ministre, comme indiqué par le CMREE, concernant les évaluations visant à éclairer les prises de décision et à traiter les domaines et les priorités stratégiques.

Moteurs

Les moteurs suivants sont jugés importants pour la mise en œuvre des possibilités d'amélioration :

- Le soutien visible de la SM est un élément clé pour permettre à la fonction d'évaluation de réaliser son potentiel en tant que contributeur pour éclairer les domaines et les priorités stratégiques. Le soutien de la SM permet de recevoir l'attention nécessaire dans un ministère aux lourdes charges de travail.
- La sensibilisation des dirigeants aux produits de l'évaluation et aux services consultatifs. Les exigences et les pratiques de la Politique de 2009 ont été bien établies à RNCan. Il faudra un effort de communication ciblé de la part de la fonction d'évaluation pour améliorer la connaissance de la marge de manœuvre supplémentaire existante pour l'innovation, résultant de la Politique de 2016.
- L'emploi innovant du CMREE, et du membre externe de ce comité, aux fins de discussions stratégiques sur des programmes particuliers et des domaines ministériels.
- Sensibilisation du dirigeant de l'évaluation, des gestionnaires de l'évaluation et des agents de l'évaluation aux priorités ministérielles et aux domaines stratégiques. Pour cibler les évaluations comme la Politique de 2016 le permet, les gestionnaires et les agents de l'évaluation doivent bien comprendre les secteurs, les priorités et les difficultés de RNCan.
- Réponse opportune des gestionnaires aux demandes d'évaluateurs et offre de commentaires concernant les projets de rapports de la fonction d'évaluation. Pour remettre des rapports en temps opportun qui seront utiles aux prises de décision, les évaluations doivent être réalisées dans les délais impartis. Cela nécessite la mise en place d'évaluations mieux ciblées. Les gestionnaires de programme doivent également donner la priorité aux demandes d'information des évaluateurs, à leur participation aux groupes de travail/aux comités consultatifs, et à l'examen des projets de rapports.
- Mise en œuvre rigoureuse des profils de l'information sur le rendement (PIR). Les gestionnaires sont chargés de mettre en œuvre les PIR approuvés. Si de l'information de qualité sur le rendement est mise à disposition des évaluateurs, cela peut entraîner une réduction significative du temps nécessaire à la réalisation des évaluations.
- Collaboration avec la fonction d'audit interne pour tirer parti des synergies.
- Communication et liaison d'évaluation efficace avec les ministères « partenaires ».

RECOMMANDATIONS

Nos recommandations visent à accroître la valeur ajoutée par la fonction de manière à éclairer les discussions et les prises de décisions stratégiques.

Continuer à tirer parti de la flexibilité de la Politique de 2016

Le groupe a réalisé de nombreuses évaluations axées sur les résultats group qui visent à traiter les domaines de pertinence, d'efficacité et d'efficience. L'équipe de l'évaluation neutre suggère qu'il serait bénéfique de créer quelques exemples concrets d'autres types d'évaluation pour démontrer les avantages potentiels de la flexibilité de la Politique de 2016.

Recommandation n° 1 :

La Politique de 2016 permet aux évaluations d'être ciblées et d'éclairer les discussions et les prises de décisions stratégiques. Le budget mis à disposition de la fonction est limité. L'équipe de l'évaluation neutre suggère à RNCan de cibler son utilisation des ressources d'évaluation plutôt modestes du ministère (environ 1,5 million de dollars par an et près de 11 ETPs). Utilisez des approches ciblées dans le cadre de la planification, de la mise en œuvre et du compte rendu de l'évaluation. Pour les évaluations ne relevant pas de la LGFP, soyez très sélectif au sujet des domaines étudiés et de leur nombre. Tenez compte des évaluations précédentes pour cibler la portée des évaluations. Envisagez de recourir à une approche progressive pour cibler l'évaluation sur les domaines majeurs et réduire le temps nécessaire pour communiquer de l'information pertinente à la direction en vue d'éclairer les décisions. Concentrez sur des sections des programmes, des politiques et des initiatives.

La fonction d'évaluation de RNCan est dotée d'une vaste expérience quant aux évaluations axées sur les résultats. Pour éclairer ses prises de décisions, nous suggérons à RNCan d'envisager de mener des évaluations de mise en œuvre, des évaluations portées sur l'avenir ainsi que des évaluations portant sur les faits passés.

La fusion avec la fonction d'audit interne a permis d'améliorer grandement la visibilité de la fonction d'évaluation au sein de RNCan. Cette fusion donne aussi lieu à d'autres avantages potentiels. La mise en œuvre de cette recommandation devrait permettre à RNCan de continuer à coordonner la planification et la collecte de données avec la fonction d'audit interne. Continuez également à envisager de mettre en œuvre des évaluations et des audits internes communs lorsque les domaines à traiter nécessitent que ces deux types d'examen soient réalisés.

Pour mieux tirer parti de la flexibilité de la Politique, RNCan doit organiser des missions consultatives, notamment liées :

- à l'élaboration et à l'amélioration des PIR;
- aux phases de conception et de déploiement initial des nouveaux programmes (ou des programmes modifiés);
- aux projets pilotes et autres expérimentations.

Recommandation n° 1 : Continuer à faire usage de la flexibilité prévue dans la *Politique sur les résultats* de 2016.

Réponse de la direction : Accord.

La Division de l'évaluation continuera de faire usage de la flexibilité prévue dans la *Politique sur les résultats* de 2016, en mettant en place des mesures d'ici le 1^{er} avril 2019. Ces mesures comprendront :

- l'intégration d'activités à la Division de l'audit en coordonnant la planification et la collecte de données communes, ainsi que les processus de normalisation;
- la garantie d'évaluations personnalisées et ciblées, selon les besoins (p.ex., par domaine, région, période), repose sur une évaluation des risques et des besoins;
- la diversification des types d'évaluations réalisées pour inclure les évaluations de mise en œuvre, celles portées sur l'avenir et celles portant sur le passé ou d'autres approches plus adaptées aux objectifs de l'évaluation;
- la prise en charge d'autres projets accordés par la flexibilité de la politique, tels que la participation à la conception d'un programme, ainsi que de projets pilotes et d'expérimentations, en fonction des besoins établis et des ressources accordées.

Rendre les évaluations plus opportunes

Les évaluations doivent être crédibles et satisfaire aux normes requises. Toutefois, leur planification, leur mise en œuvre et l'établissement de leur compte rendu ne nécessitent pas l'accord de délais excessifs.

L'un des moyens qui permettent de réduire le temps nécessaire à l'évaluation consiste à cibler le nombre de domaines à étudier. Vous pouvez également réduire ce délai en ciblant la portée de ces évaluations. Les évaluations peuvent porter sur une période plus courte; cibler une ou plusieurs régions au lieu de l'ensemble du Canada; tenir compte d'une zone géographique particulière plutôt que de l'ensemble du Canada; ou faire appel à un échantillon plus restreint que celui utilisé dans les précédentes évaluations de RNCan. Dans la mesure du possible, les évaluations peuvent valider et utiliser l'information sur le rendement collectée dans le cadre de la mise en œuvre des PIR. Il pourrait s'agir d'un gain de temps important. Lorsqu'il est essentiel de mener une évaluation dans des délais plus courts, RNCan peut envisager de faire appel à des équipes indépendantes pour collecter simultanément les données.

Parfois, les consultants externes peuvent demander à bénéficier d'un délai supplémentaire pour comprendre le programme ou interpréter les données, selon sa connaissance du programme ou de son expérience dans le domaine de la réalisation d'évaluations. Par moments, il serait possible de gagner beaucoup de temps si RNCan devait exiger des entrepreneurs externes auxquels il a recours une vaste expérience pertinente.

Certains rapports d'évaluation de RNCan sont assez longs et techniques. Leur rédaction peut alors prendre beaucoup de temps. Un temps considérable pourrait être gagné sur l'équipe d'évaluation envisageait de raccourcir leurs rapports. Des rapports plus courts pourraient accélérer l'examen des versions préliminaires par le programme et le processus d'assurance de la qualité de la fonction d'évaluation. Cette suggestion porte sur le temps nécessaire à la production des rapports. L'équipe d'évaluation aurait encore à collecter les données requises lors de la phase de collecte et à interpréter ces dernières avec rigueur.

La réalisation d'évaluations en temps opportun nécessite l'attention particulière des gestionnaires et des agents de programme. Nous suggérons aux évaluateurs de réduire les délais prévus pour la communication de l'information et des commentaires provenant des gestionnaires. Les évaluateurs doivent montrer qu'ils accordent de l'importance à la ponctualité. Nous suggérons au chef de l'évaluation de faire de ce processus un modèle de respect rigoureux des (brefs) délais. Ils peuvent ensuite attendre la même attitude de la part des hauts dirigeants de chaque programme ou initiative faisant l'objet d'une évaluation.

Recommandation n° 2 : Réduire significativement les délais nécessaires à la réalisation des évaluations.

Réponse de la direction : Accord.

La DAE introduira une norme de 12 mois pour la réalisation de nouvelles évaluations. Toutefois, pour respecter cette norme, nous devons prendre des mesures pour nous attaquer aux causes fondamentales du retard pris dans les projets d'évaluation, qui seront mis en œuvre d'ici le 1^{er} avril 2019. Voici les mesures visées :

- À l'heure du lancement du projet, il faudra obtenir l'accord de la direction du programme pour donner la priorité aux demandes de données/d'information requises par la fonction d'évaluation pour mener l'évaluation, participer à celle-ci (p. ex., groupes de travail), et formuler des commentaires sur les produits d'évaluation.
- Renforcement de la sensibilisation à la fonction d'évaluation et à la nécessité de donner la priorité aux demandes à l'aide de discussions au sein des comités ministériels (p. ex., CPR, RPM, tables de gestion des secteurs).
- Collaboration avec les programmes aux fins de collecte et d'amélioration de l'information sur le rendement, notamment avec les PIR.
- Réalisation d'évaluations des besoins et des risques. Durant la phase de planification de l'évaluation pour cibler convenablement sa portée, ainsi que sélectionner une approche et un modèle appropriés (notamment les sources/méthodes de collecte de données).
- Simplification et abrègement des rapports d'évaluation, notamment par l'utilisation de graphiques et de techniques de compte rendu novatrices.
- S'il y a lieu, addition de ressources supplémentaires aux équipes d'évaluation par la conclusion de contrats, des emplis occasionnels/étudiants, etc.

Faire appel au membre externe du CMREE

Le CMREE prévoit de se réunir tous les trimestres. Le temps nécessaire à la formulation de conseils directement destinés à la fonction d'évaluation par le membre externe peut être assez limité. Des séances d'information individuelles permettraient au membre externe d'offrir des conseils qui peuvent être appliqués pour améliorer les évaluations lors des phases de planification et de compte rendu. Dans le cadre des évaluations individuelles, le chef de l'évaluation et l'équipe d'évaluation pourraient se charger d'offrir de l'information au membre externe et d'inviter ce dernier à offrir des conseils pour le plan d'évaluation et lorsque vous préparez vos conclusions préliminaires.

La préparation du manuel envisage seulement cette recommandation comme une possibilité, au-delà de l'examen par les pairs. L'adoption de cette recommandation ferait de l'examen par les pairs et de la consultation avec le membre externe du CMREE le processus standard (par défaut) de réalisation des évaluations de RNCan. Nous suggérons à RNCan de mettre à l'essai cette idée dans le cadre de deux évaluations avant d'inscrire les détails de la procédure opérationnelle courante dans la version préliminaire du manuel.

Recommandation n° 3 : Inviter le membre externe du CMREE à offrir des conseils au chef de l'évaluation et aux équipes d'évaluation dans le cadre des phases de planification et de compte rendu.

Réponse de la direction : Accord. !

La procédure d'évaluation sera modifiée pour exiger la participation du membre externe du CMREE aux phases clés des évaluations (planification/détermination de la portée et compte rendu). Ce changement sera appliqué et mis en œuvre d'ici le 31 décembre 2018.

Veiller à la bonne compréhension des détails du programme par les évaluateurs

Concernant l'évaluation des programmes scientifiques complexes, nous suggérons aux évaluateurs de recruter au moins un conseiller scientifique externe reconnu (s'il ne réside pas dans la région de la capitale nationale, utilisez les courriels et le téléphone pour assurer sa participation) au sein de l'équipe d'évaluation. Confiez-lui la responsabilité d'offrir des conseils à l'équipe à des étapes clés de la planification, de la réalisation et du compte rendu de l'évaluation, avant que des documents jalons soient envoyés au groupe consultatif et aux fins d'examen par les pairs.

Avant le lancement de la phase de planification de l'évaluation d'un programme complexe, organisez une séance d'information sur le programme avec l'équipe d'évaluation complète (plutôt que de vous reposer sur un examen des documents). Demandez à la haute direction du programme de décrire les risques et les défis principaux auxquels le programme est confronté de leur point de vue.

Pour les programmes complexes, créez un groupe de réflexion avec l'équipe d'évaluation et les intervenants pertinents de l'industrie pour les inviter à faire part de leur point de vue sur les difficultés du programme et de leurs conseils relatifs au plan d'évaluation, et pour mieux comprendre ceux-ci. Si cela est possible, l'équipe d'évaluation pourrait organiser des groupes de réflexion similaires avec des fonctionnaires provinciaux, des fonctionnaires des ministères ou organismes fédéraux concernés par le programme, ou d'autres intervenants pertinents.

Basé des entretiens, nous avons connu des retards par le passé en raison de la compréhension incomplète des détails du programme par les évaluateurs. Un investissement dans ces activités est prévu au lancement de la phase de planification pour améliorer le plan, éviter les malentendus et une mauvaise interprétation potentielle des données fournies par les intervenants, ainsi que gagner du temps lors de la collecte et l'analyse des données et la production de rapports sur celles-ci.

Recommandation n° 4 : Au lancement de la phase de planification, veiller à la bonne compréhension des détails du programme par l'équipe d'évaluation.

Réponse de la direction : Accord.

La DAE prendra des mesures pour veiller à ce que les équipes d'évaluation soient dotées des connaissances et des compétences nécessaires pour comprendre les détails du programme en mettant en œuvre les pratiques suivantes :

- Mise à jour du processus de lancement du projet pour y inclure des réunions avec la direction du programme et d'autres fonctionnaires et, le cas échéant, d'autres spécialistes de l'industrie ou du secteur visé;
- Recours à des experts en la matière ou à des conseillers techniques, le cas échéant, dans le cadre de l'évaluation;
- Inclusion des spécialistes de l'industrie ou du secteur comme sources de données dans la cadre de la phase de collecte de données de l'évaluation (p. ex., par leur participation à des entretiens, à des groupes de réflexion);
- Dans le cadre de la finalisation du mandat, obligation du SMA responsable de déterminer la portée et le calendrier de l'évaluation.

Des considérations relatives à la période à laquelle faire appel aux spécialistes et aux méthodes employées à cette fin seront établies et mises en œuvre d'ici le 1^{er} avril 2019.

ANNEXE A SIGLES

BCP	Bureau du Conseil privé
CMA	Comité ministériel d'audit
CME	Comité ministériel d'évaluation
CMREE	Comité de mesure du rendement, d'évaluation et d'expérimentation
CRD	Compte rendu de décision
CT	Conseil du Trésor
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ETP	Équivalents temps plein
ISDE	Ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
MC	Mémoire au Cabinet
PIR	Profil de l'information sur le rendement
PM	Plan ministériel
PME	Plan ministériel d'évaluation
Politique de 2016	<i>Politique sur les résultats, Directive sur la fonction d'évaluation, et Normes d'évaluation</i> du Conseil du Trésor
RCAAN-SAC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord - Services aux Autochtones Canada
RNCan	Ressources naturelles Canada
RPAD	Réponse et plan d'action de la direction
RRM	Rapport sur les résultats ministériels
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor