

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement**

**John Mayne**

Bureau du vérificateur général du Canada

Juin 1999

## Table des matières

|  | Page |
|--|------|
| Introduction .....   | 1    |
| Obligation de rendre compte des conséquences .....                           | 1    |
| Le problème de l'attribution .....   | 3    |
| Le dossier de la mesure du rendement .....                                   | 4    |
| Reconnaître les limites de la mesure .....                                   | 6    |
| Deux utilisations de la mesure du rendement : comprendre et faire rapport .. | 7    |
| Approches de l'attribution : analyse de la contribution .....                | 8    |
| Faire de son mieux face à l'incertitude .....                                | 18   |
| Bibliographie .....  | 21   |

# **Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement**

## **Introduction**

Dans de nombreuses administrations, un élément clé de la réforme du secteur public se trouve dans le passage d'une gestion axée sur les règles et les procédures à une gestion qui accorde plus d'attention aux résultats que l'on cherche à obtenir pour les citoyens grâce à l'argent des contribuables. « Gestion axée sur les résultats », « gestion par résultats » et « gestion du rendement » sont devenues des expressions communes dans les discussions sur la réforme de la fonction publique (vérificateur général du Canada 1997, Secrétariat du Conseil du Trésor 1997, OCDE 1997). Le but est de modifier la culture de l'administration publique, qui est axée sur les règles, pour en faire une culture qui soit plus axée sur les résultats importants aux yeux des citoyens. Cette démarche se caractérise par la mesure des progrès réalisés en vue des résultats recherchés, la latitude nécessaire pour adapter les activités de manière à mieux répondre aux attentes et la communication de l'information sur les conséquences obtenues. Certaines administrations ont adopté cette démarche par voie législative.

Dans de nombreux cas, des progrès en ce sens ont été réalisés. Néanmoins, la gestion axée sur les résultats a posé des problèmes de taille et elle en pose encore, particulièrement la difficulté de mesurer les conséquences de façon économique dans le secteur public. Certains de ces problèmes sont abordés ci-après. La gestion axée sur les résultats pose un autre problème auquel on n'a pas accordé suffisamment d'attention : la nécessité de repenser l'obligation de rendre compte dans ce nouveau contexte de gestion.

## **Obligation de rendre compte des conséquence <sup>1</sup>**

Dans le passé, il est fort probable que les fonctionnaires travaillaient dans un régime où ils devaient rendre compte des processus suivis, des intrants utilisés et peut-être des extrants produits. Cette orientation était compatible avec la vision plus traditionnelle de la reddition de comptes qui mettait l'accent sur ce qui pouvait être contrôlé et sur l'attribution du blâme quand les choses tournaient mal. Si le processus prévu n'était pas respecté, si des intrants inappropriés étaient utilisés <sup>1</sup> ou si les extrants n'étaient pas livrés,

---

<sup>1</sup> Tiré d'un document de travail conjoint du Bureau du vérificateur général et du Secrétariat du Conseil du Trésor (1998).

la personne responsable pouvait alors être identifiée et des mesures pouvaient être prises, étant donné qu'il fallait toujours que les processus, les intrants utilisés et les extrants produits soient contrôlés. Aussi, les gestionnaires hésitaient souvent à accepter l'obligation de rendre compte des résultats qui n'étaient pas des extrants, c'est-à-dire des conséquences sur lesquelles ils n'exerçaient aucun contrôle. Les fonctionnaires trouvaient beaucoup plus acceptable de rendre compte des extrants que de rendre compte des conséquences. Et dans ces cas, l'attribution ne pose pas un problème de taille : il est clair que le programme produit des extrants.

Dans le cas de la gestion axée sur les résultats, et particulièrement sur les conséquences, le degré de contrôle administratif et la sphère d'influence d'un gestionnaire fédéral sur les conséquences recherchées varieront considérablement selon les situations. Dans certains cas, ce gestionnaire est l'intervenant principal et il exerce un niveau de contrôle assez élevé sur les conséquences. Dans d'autres cas, il peut n'être qu'un intervenant parmi plusieurs qui cherchent, avec les ressources et les pouvoirs à leur disposition, à influencer sur l'atteinte des conséquences escomptées. Pour que la reddition de comptes soit efficace, il faut que les gestionnaires comprennent ces considérations et aient les moyens de composer avec les situations les plus complexes.

Il peut y avoir plusieurs raisons pour lesquelles les conséquences escomptées ne sont pas atteintes; l'une d'elles étant que le gestionnaire « responsable » n'a pas fait un bon travail. En fait, le gestionnaire peut avoir fait tout ce qui était attendu de lui et ne pas avoir atteint les résultats en raison de circonstances échappant à son influence. Pour favoriser et appuyer la gestion axée sur les résultats, nous devons avoir une nouvelle vision de la reddition de comptes qui reconnaît notre milieu de gestion plus complexe (Hatry 1997). Dans ce cas-ci, l'attribution pose un problème réel.

L'obligation de rendre compte des résultats ou des conséquences <sup>2</sup> cherche à déterminer si vous avez fait votre possible avec les pouvoirs et les ressources dont vous disposiez pour favoriser l'atteinte des résultats escomptés et si vous avez appris de votre expérience passée ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Pour rendre compte de ce genre de

---

<sup>2</sup> Les mots « conséquences » et « résultats » sont souvent utilisés l'un pour l'autre. Dans le présent document, le mot « résultats », à proprement parler, englobe les extrants (voir tableau 1) et a donc un sens plus large que le mot « conséquences ». Néanmoins, quand le contexte est clair, la plupart des ouvrages et certaines parties du présent document parlent de « résultats » pour désigner en fait les « conséquences ». S'il est question des « extrants », c'est ce mot qui sera utilisé.

résultats, vous devez prouver que vous avez fait une différence, c'est-à-dire que par vos actions et vos efforts vous avez contribué aux résultats atteints. Il est essentiel de trouver des moyens crédibles de faire cette preuve pour que le passage à la gestion axée sur les résultats se fasse avec succès.

### **Le problème de l'attribution**

Les programmes du gouvernement sont conçus pour produire certaines conséquences : plus d'emplois, une population en meilleure santé, de meilleures conditions de vie, etc. Les programmes efficaces sont ceux qui font une différence et qui favorisent l'atteinte de ces objectifs – ils contribuent aux conséquences escomptées auxquelles les citoyens tiennent. Lorsqu'on essaie de mesurer le rendement d'un programme, on fait face à deux problèmes. On arrive souvent – même s'il est fréquent que cela ne se fasse pas sans certaines difficultés – à déterminer si ces conséquences se produisent véritablement. Il est habituellement plus difficile de déterminer la mesure dans laquelle le programme en question a contribué à la conséquence. Quelle part du succès (ou de l'échec) peut-on attribuer au programme? Quelle a été la contribution du programme

L'attribution pose un problème qu'on ne peut pas ignorer lorsqu'on tente de mesurer les programmes et ce, même la mesure soulève des difficultés. Si l'on ne répond pas à cette question, on ne peut pas dire grand-chose au sujet de la valeur du programme ni fournir d'avis au sujet des orientations futures. Les changements observés au niveau des conséquences se seraient peut-être produits même sans le programme ou peut-être se seraient-ils produits à un niveau moindre ou plus tard. Dans la plupart des cas, beaucoup d'autres facteurs entrent en ligne de compte en plus de l'incidence des activités du programme. Les autres interventions ou programmes gouvernementaux, les facteurs économiques, les tendances sociales et d'autres facteurs semblables sont tous des éléments qui peuvent influencer sur les conséquences. Les gestionnaires, le gouvernement et les contribuables aimeraient connaître la contribution du programme pour déterminer s'il vaut la peine de le poursuivre dans sa forme actuelle. Si nous ne trouvons pas de solution à ce problème de mesure, l'obligation de rendre compte des résultats ne sera jamais respectée. La question qui se pose est la suivante : comment prouver qu'un programme fait une différence

L'évaluation de politiques et de programmes constitue un élément de la mesure du rendement qui tente de répondre à la question de l'attribution<sup>3</sup>. Traditionnellement, elle utilise une forme de comparaison contrôlée pour entrevoir ce qui se passe quand le programme existe et ce qui se passerait si le programme n'existait pas. De nombreuses méthodes de recherche en sciences sociales ont été conçues qui tiennent compte de ce problème d'attribution. Et quand on a le temps, l'argent et le savoir-faire, une étude d'évaluation reste probablement le meilleur moyen de le régler.

### **Le dossier de la mesure du rendement**

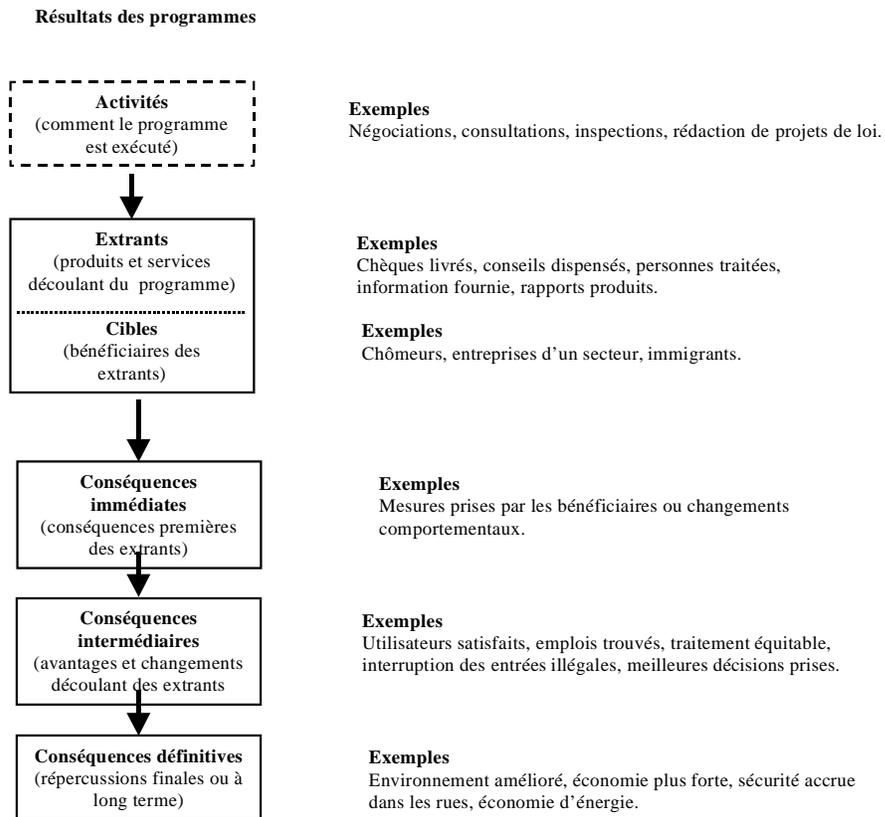
On se sert largement et de plus en plus de la mesure du rendement pour mesurer le rendement des programmes gouvernementaux (Mayne et Zapico-Goni, 1997). Comparativement à l'évaluation, qui donne habituellement lieu à des mesures ponctuelles spéciales et à une analyse exhaustive des données recueillies, la mesure du rendement se caractérise par une mesure régulière et souvent plus directe des aspects du rendement d'un programme. On se sert d'indicateurs de rendement pour suivre le rendement et la rétroaction donnée aux gestionnaires et au personnel. Les indicateurs peuvent servir de fondement aux rapports qui portent sur ce que le programme a permis de réaliser.

La mesure du rendement vise souvent les incidences de premier niveau d'un programme, à savoir les extrants précis (produits et services) fournis par le personnel affecté au

---

<sup>3</sup> Il existe de nombreux ouvrages sur le sujet. Voir, par exemple, Hudson, Mayne et Thomlison (1992), Freeman et Rossi (1993) et Wholey, Hatry et Newcomer (1994).

programme. Dans ces cas, il est peu probable que la question de l'attribution pose un problème étant donné qu'il existe un lien direct évident entre ce que fait le personnel et ses produits immédiats. Toutefois, comme nous l'avons vu, les organisations s'efforcent



de plus en plus de mesurer ou de suivre les effets ultérieurs de ces services et produits, c'est-à-dire les conséquences intermédiaires ou même les conséquences définitives qu'elles essaient d'obtenir. La question de l'attribution revient alors rapidement sur le tapis. En l'absence d'une étude d'évaluation exhaustive, que peut-on faire?

Il est possible de structurer un système de mesure du rendement pour essayer d'obtenir directement une mesure de l'attribution. On peut constituer avec soin une série chronologique et modifier le programme au fil du temps en suivant les changements qui se produisent au niveau de tous les facteurs pertinents. Ou encore, en plus de mesurer les incidences sur les bénéficiaires du programme, on pourrait aussi mesurer les changements

qui se produisent dans un groupe de comparaison semblable qui ne bénéficie pas du programme. Pour être efficaces, ces approches deviennent en fait des évaluations, faisant appel à un concept quasi expérimental.

Même si elle est possible, cette stratégie de mesure soigneusement élaborée et souvent dispendieuse n'est habituellement pas associée avec la plupart des approches de mesure du rendement. En l'absence d'une étude d'évaluation, que peut-on faire lorsqu'on compose avec un système de mesure ou de suivi du rendement « normal » ou typique pour trouver une solution au problème de l'attribution? C'est la question dont traite le présent document.

### **Reconnaître les limites de la mesure**

Premièrement, il faut reconnaître qu'il n'est habituellement pas possible de déterminer avec certitude la mesure dans laquelle un programme gouvernemental contribue à une conséquence particulière, même avec une étude d'évaluation soigneusement conçue. On peut arriver à fournir des preuves considérables des incidences d'un programme et accroître considérablement la compréhension de la façon dont un programme influe sur une conséquence donnée, mais dans la plupart des cas d'une certaine complexité, on ne pourra obtenir de garantie absolue. Il faut plutôt parler de réduire l'incertitude dans laquelle baigne la connaissance de la contribution du programme. À partir d'un point où on ne sait vraiment rien de la mesure dans laquelle un programme influe sur une conséquence souhaitée, on peut en arriver à conclure avec une certitude raisonnable que le programme contribue véritablement à une conséquence, qu'il fait bel et bien une différence. On peut même être en mesure de fournir une estimation raisonnable de l'importance de l'incidence du programme.

Aussi, peut-être faudra-t-il revoir la définition de la mesure sur le plan pratique. Dans le secteur public, la mesure est moins une question de précision et davantage une question d'accroissement de la compréhension et de la connaissance. Elle a pour objet d'accroître les connaissances au sujet de ce qui fonctionne dans un domaine et par conséquent, de réduire l'incertitude.<sup>4</sup> Cette façon de voir la mesure laisse supposer qu'il est presque toujours possible de mesurer les choses, et en particulier la contribution d'un programme. Autrement dit, il est presque toujours possible de recueillir des données et des renseignements supplémentaires qui accroîtront la compréhension d'un programme et de

---

<sup>4</sup> Pour une discussion de la question, voir le *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1996.

ses incidences, même s'il est impossible de « prouver » quoi que ce soit de façon absolue. Il faut intégrer des outils de mesure moins précis et qualitatifs à notre concept de la mesure dans le secteur public.

Les limites de la mesure signifient qu'il faut accepter une certaine incertitude dans les mesures du rendement dont nous pouvons bien disposer dans beaucoup de cas. Pour connaître la contribution d'un programme avec un degré élevé de certitude, il faut alors une évaluation bien conçue. Le présent document traite des cas où l'on est prêt à se contenter d'une certitude moindre ou des cas où l'on doit s'en contenter, des cas où la mesure a pour objet d'aider à comprendre ou à acquérir une certaine confiance, à savoir que le programme produit réellement une incidence. À notre avis, c'est ce que vise la mesure du rendement ou c'est ce qu'elle devrait viser. Une bonne stratégie de mesure devrait englober tant la mesure continue que l'évaluation périodique du rendement.

### **Deux utilisations de la mesure du rendement : comprendre et faire rapport**

Il faut distinguer deux utilisations qui peuvent être faites de l'information sur la mesure du rendement. Premièrement, l'information sur le rendement peut servir à mieux comprendre la contribution d'un programme. C'est l'optique de la gestion, l'optique de celui qui veut utiliser la mesure pour en apprendre davantage sur le programme, c'est-à-dire pour savoir si le programme fait une différence et comment il fait une différence, l'optique de celui qui cherche à connaître. On doit déterminer si le programme constitue l'outil stratégique approprié pour obtenir le résultat souhaité. La question qui se pose ici est de savoir comment utiliser la mesure du rendement comme outil d'enquête.

La mesure du rendement peut aussi servir à expliquer ou à prouver le rendement atteint par un programme. Dans beaucoup d'administrations, on insiste davantage, dans les rapports déposés au Parlement et rendus publics, sur ce que les fonds dépensés et les pouvoirs exercés ont permis d'accomplir. Les mesures du rendement constituent souvent le fondement de tels rapports. Ici, la question est de savoir comment on peut utiliser l'information sur la mesure du rendement pour produire des rapports crédibles sur ce qui a été accompli; comment peut-on le mieux utiliser l'information sur la mesure du rendement pour faire rapport de la contribution d'un programme

Il ne faut pas oublier ces deux utilisations quand on se demande comment on peut régler la question de l'attribution au moyen des mesures du rendement.

### **Approches de l'attribution : analyse de la contribution**

Pour comprendre et faire rapport, il faut entreprendre une analyse spécifique dont l'objet est de fournir de l'information sur la contribution d'un programme aux conséquences sur lesquelles celui-ci cherche à exercer une influence. Compte tenu des observations formulées ci-dessus sur la nature de la mesure dans le secteur public, la meilleure façon de décrire cette tâche serait peut-être de dire que, quand on cherche à faire rapport, on essaie de tracer un tableau crédible de l'attribution d'un programme. Quand on cherche à comprendre, la tâche consiste à glaner le plus de connaissances possibles à partir des mesures du rendement sur l'efficacité des activités du programme. Dans l'encadré, nous proposons un certain nombre de stratégies qui peuvent servir à régler la question de l'attribution au moyen de la mesure du rendement. Ensemble, elles constituent les éléments d'une **analyse de la contribution**.

L'analyse de la contribution a pour objet d'explorer et peut-être de prouver ce que Hendricks (1996) appelle « l'association plausible », c'est-à-dire de déterminer si « une personne raisonnable sachant ce qui s'est produit dans le cadre du programme et que les conséquences souhaitées se sont véritablement produites, est d'accord pour dire que le programme a contribué à ces conséquences ».

**Reconnaître le problème.** Trop souvent, la mesure du rendement et particulièrement l'information communiquée sur le rendement

que l'on obtient grâce aux systèmes de mesure du rendement ignorent complètement le problème de l'attribution. Le rendement mesuré est attribué au programme soit directement, soit implicitement parce qu'aucun des autres facteurs en jeu n'a fait l'objet d'une discussion ou d'une analyse. Ce genre d'information sur le rendement aura peu de crédibilité aux yeux de quiconque ne connaissant qu'un peu le programme et son contexte. Pour les gestionnaires, ce genre d'information n'ajoute aucune valeur. Dans la plupart des cas, on peut invoquer nombre de facteurs autres que le programme comme tel

#### **Analyse de la contribution : régler la question de l'attribution au moyen des mesures du rendement**

- Reconnaître le problème.
- Présenter la logique du programme.
- Recenser et documenter les changements de comportement.
- Utiliser des indicateurs discriminatoires.
- Suivre le rendement dans le temps.
- Discuter et tester les différentes explications.
- Recueillir des éléments probants pertinents supplémentaires.
- Recueillir des éléments probants touchant des secteurs multiples.
- Au besoin, accepter la nécessité de faire une évaluation.

pour expliquer les conséquences observées. Plus ces autres facteurs sont manifestes, moins l'information sur le rendement est crédible. Discuter des autres facteurs peut aussi aider à comprendre le programme, son fonctionnement et ses incidences.

Alors, la première chose à faire est simplement de reconnaître qu'en plus du programme, d'autres facteurs entrent en ligne de compte et que, par conséquent, il n'est pas toujours facile de déterminer le rôle que le programme joue ou a joué dans la production de la conséquence en question. Les gestionnaires doivent être réalistes au sujet des conséquences qu'ils essaient d'influencer s'ils veulent en arriver à mieux comprendre comment leurs activités font une différence et si elles font une différence. Pour ce qui est de l'information communiquée, il est plus honnête, et partant, plus crédible de reconnaître que d'autres facteurs entrent en jeu que de prétendre que ceux-ci n'existent pas. Comme nous le verrons ci-après, il y a plus à faire, mais reconnaître que d'autres facteurs entrent en ligne de compte tout en croyant que le programme fait une différence constitue une première étape essentielle.

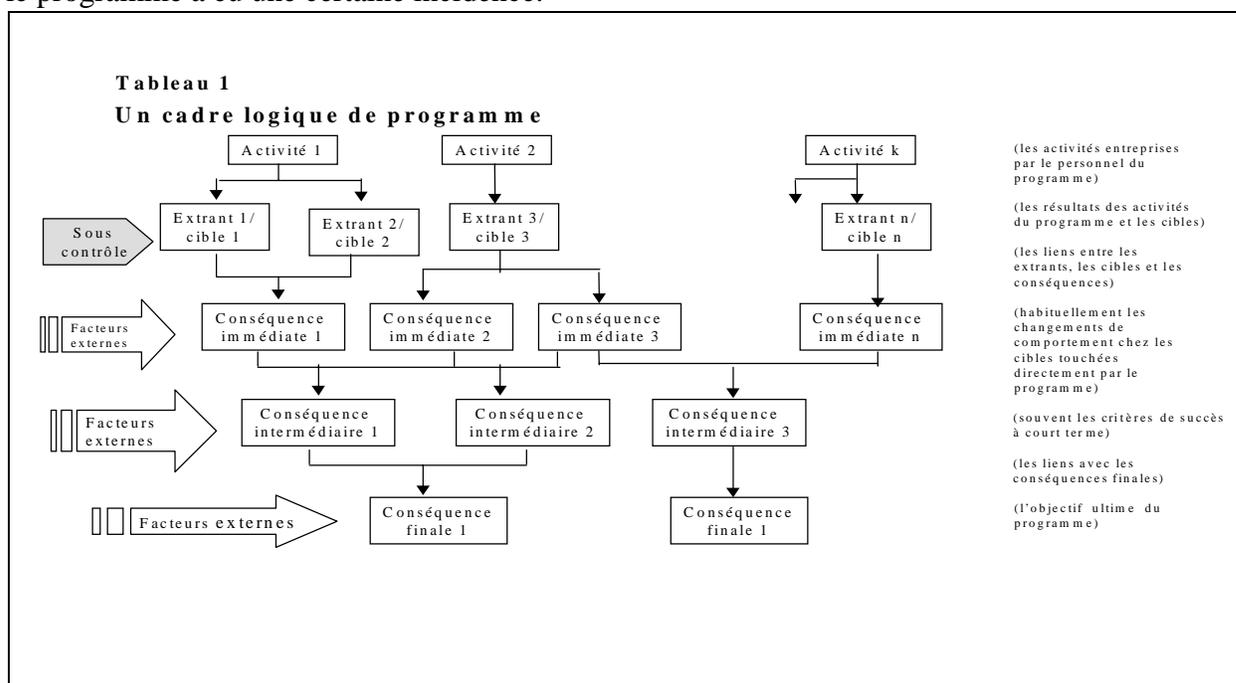
**Analyser et présenter la logique du programme.** Le programme repose sur une logique qui explique ce que le programme est censé accomplir et comment il est censé y parvenir. Si l'on se fie à l'expérience passée, cette logique ou théorie peut être assez convaincante ou bien établie. En suivant la logique, on peut voir ce qui est supposé ou censé se produire. La construction et la présentation de la théorie du programme forment une composante normale de la planification d'une étude d'évaluation (Wholey 1983), où l'on utilise souvent un diagramme logique (Julian, Jones et Devo 1995).

Dernièrement, la force de cette démarche transparait de plus en plus dans le monde de la mesure du rendement : on y parle de diagrammes séquentiels des conséquences, de chaînes des résultats et d'arbre des indicateurs visibles » (Meekings 1995) pour décrire le même outil diagnostique. En plus de tenir compte de la question de l'attribution, ces outils se révèlent inestimables pour la conception et la mise en œuvre des systèmes de mesure du rendement. De plus, en obligeant les concepteurs de programmes à énoncer clairement les problèmes que les programmes sont censés régler et de quelle façon ils sont censés les régler, les modèles logiques encouragent les concepteurs à être plus précis.

Le cadre logique d'un programme cherche à expliquer sur une page la façon dont le programme est censé fonctionner – c'est-à-dire comment les divers extrants devraient

produire un certain nombre de résultats qui mèneront aux conséquences finales escomptées du programme. Les cadres logiques peuvent aussi faire mention des incidences non souhaitées qui pourraient se produire et qui doivent être surveillées ainsi que des principaux facteurs externes qui influent sur les conséquences.

Le tableau 1 illustre de façon générique à quoi peut ressembler un cadre logique, lequel peut prendre diverses formes. Un cadre logique illustre les liens entre des extrants précis, des conséquences intermédiaires précises et des conséquences finales précises. Dans d'autres cas, il peut convenir de présenter une image moins compliquée de la logique du programme. Le tableau 2 présente une image moins compliquée d'un programme environnemental. Les cadres logiques englobent explicitement l'idée de cibles – les parties que le programme est censé atteindre<sup>5</sup> et les conséquences immédiates. Pourquoi? Parce que c'est souvent à ces niveaux que les indicateurs de rendement permettent la meilleure mesure – c'est-à-dire les niveaux de la chaîne des résultats sur lesquels le programme exerce généralement le meilleur contrôle. De plus, prouver que les conséquences immédiates escomptées se sont bel et bien produites constitue une étape essentielle de l'établissement du tableau global du rendement. Ainsi, on peut prouver que le programme a eu une certaine incidence.



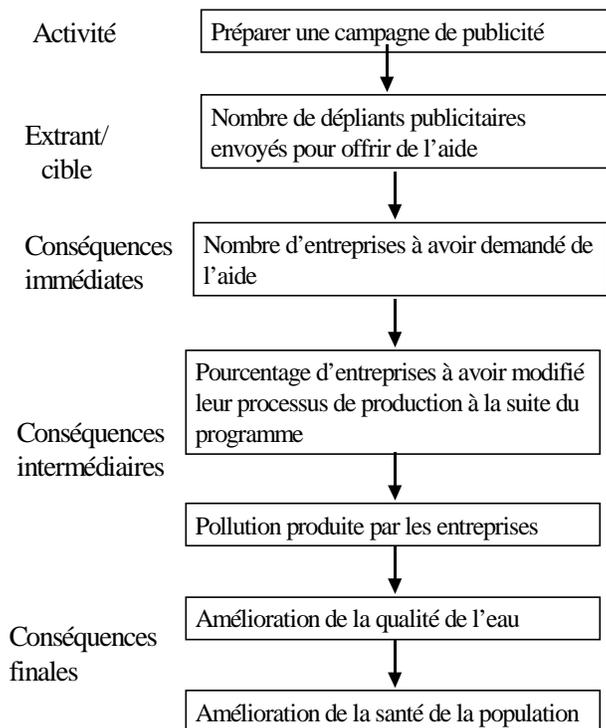
<sup>5</sup> Montague (1998) discute de l'importance d'inclure les cibles dans un diagramme logique.

L'élaboration et l'utilisation d'un cadre logique offre de nombreux avantages pour les gestionnaires de programmes. Elles leur permettent notamment de se concerter sur ce qu'ils essaient d'accomplir grâce au programme, d'en arriver à comprendre la façon dont le programme devrait fonctionner, de déterminer clairement les clients du programme, de rechercher et d'obtenir un accord sur les résultats précis escomptés – les attentes au niveau du rendement – et de déterminer les principales mesures du rendement. Nous nous intéressons particulièrement aux avantages supplémentaires qu'offre la détermination :

- des relations de cause à effet qui sont implicitement contenues dans la théorie du programme;
- des facteurs externes qui entrent en ligne de compte;
- des secteurs où l'incidence du programme n'est pas bien comprise.

D'habitude, parmi les liens » entre les résultats mentionnés dans le cadre logique, certains sont bien connus et ont déjà été établis par la pratique passée. Leur contribution aux incidences escomptées risque donc de donner lieu à moins de désaccords. D'autres

**Tableau 2**                    **Cadre logique**  
Programme d'aide technique aux industries en  
vue de réduire la pollution de l'eau (\*)



(\*) Extrait de *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector*. Le ministère national de la Planification de la Colombie et la Banque mondiale, 25 janvier 1996, p. 9.

liens peuvent ne pas être aussi bien acceptés et ce sont ces liens qui semblent indiquer les secteurs où il serait le plus profitable de rechercher d'autres éléments probants (c'est-à-dire d'autres mesures du rendement). Tout élément probant supplémentaire que l'on pourra recueillir ajoutera à la compréhension du fonctionnement du programme et appuiera l'argument selon lequel le programme fait une contribution. De même, s'il est établi que des facteurs externes importants ont une incidence sur les conséquences escomptées, les éléments probants venant réfuter ou déterminer le degré d'influence de ces facteurs seront utiles pour régler la question de l'attribution.<sup>6</sup>

Ainsi, les gestionnaires peuvent utiliser l'outil diagnostique que constituent les diagrammes logiques pour mieux comprendre l'idée qu'ils se font et que les autres se font du fonctionnement du programme. Ils peuvent concevoir les activités du programme en fonction de ces attentes. En présentant et en expliquant la logique sous-jacente au programme quand on communique le rendement, on énonce précisément les éléments mesurés et les principales hypothèses au sujet de la contribution du programme. Résultat : les faiblesses des hypothèses liées au programme sont mises à jour, ce qui dénote les cas où il faudra plus d'éléments probants. Faire rapport de l'information de cette façon permet au moins de connaître les objections qui pourraient être soulevées quant à la crédibilité des mesures du rendement utilisées.

### **Déterminer, mesurer et documenter les changements de comportement attendus.<sup>7</sup>**

Pour qu'il y ait une conséquence, les programmes doivent changer le comportement des gens. Les extraits du programme doivent avoir pour objet d'amener les clients du programme ou l'auditoire cible – la cible – à agir différemment de manière à ce que les conséquences prévues puissent se concrétiser. Souvent, les cadres logiques mettent uniquement l'accent sur l'ordre des événements attendus et, à ce titre, ils sont peut-être un peu trop généraux pour que l'on puisse déterminer les changements de comportement préalablement nécessaires à chacun des événements. En essayant de déterminer et ensuite de documenter les changements qui se sont produits dans le groupe visé par le

---

<sup>6</sup> Pour ce qui est de la communication, nous ne suggérons pas qu'il faudrait recueillir ou rechercher seulement les éléments probants qui appuient l'affirmation voulant que le programme ait une incidence. Être en mesure d'affirmer avec une certaine certitude que la contribution du programme n'est pas connue constitue aussi une connaissance valable. Par les mesures du rendement, nous essayons de recueillir autant d'éléments probants que possible pour comprendre l'étendue et la nature de la contribution du programme et pour appuyer toute affirmation à cet égard.

<sup>7</sup> Les idées présentées dans cette section ont été proposées par Steve Montague de Performance Management Network, Ottawa.

programme au niveau de l'attitude, des connaissances, des perceptions et des décisions prises, c'est-à-dire les changements qui sont logiquement liés aux conséquences observées, on peut souvent acquérir une bonne compréhension de l'incidence réelle du programme. De plus, il s'agit souvent de certaines des conséquences immédiates et intermédiaires qui peuvent être mesurées plus facilement. Résultat : il peut être utile d'établir des attentes et des cibles de rendement à ce niveau, où il existe un degré de contrôle raisonnable (États-Unis, GAO, 1998).

Un cadre logique plus détaillé offre une approche selon laquelle on se concentre sur les changements de comportement précis produits par les extrants du programme que l'on peut observer chez les « cibles » du programme. Cette approche exige que l'on détermine clairement qui sont les divers clients du programme et quels changements devraient se produire dans leur comportement. Le fait d'observer que ces changements à court terme se sont produits peut renforcer la logique en faveur de l'attribution du programme.

Aussi, les gestionnaires qui essaient soit de mieux comprendre les répercussions de leurs programmes, soit de communiquer l'information sur le rendement peuvent tirer avantage de l'élargissement de l'analyse des cadres logiques de manière à ce qu'elle tienne compte des changements de comportement précis qui devraient découler du programme.

**Utiliser des indicateurs discriminatoires.** Un bon cadre logique illustre souvent les nombreux aspects du rendement qui pourraient être mesurés et communiqués. Il faut choisir avec beaucoup de soin les indicateurs de rendement. Ici, nous considérons la question de l'attribution lorsqu'il est important d'utiliser des indicateurs de rendement qui isolent le mieux les conséquences en question ou qui mettent le plus l'accent sur celles-ci. Souvent, les indicateurs utilisés n'ont qu'un rapport général avec les circonstances des clients du programme, l'économie ou la société dans son ensemble. Quand on réfléchit un peu plus au fonctionnement du programme (l'analyse du cadre logique), on peut souvent améliorer les indicateurs de manière à mieux les orienter sur les avantages précis que le programme est censé permettre de concrétiser. En particulier, on peut essayer de « préciser le dénominateur » de l'indicateur.<sup>8</sup>

Beaucoup d'indicateurs sont des ratios où le dénominateur qualifie le numérateur. Prenons un programme conçu pour réduire les accidents d'avion grâce à l'inspection de

---

<sup>8</sup> L'expression et l'exemple ont été mis au point par Hugh McRoberts du Bureau du vérificateur général.

la navigabilité de l'avion. Le nombre d'accidents d'avion par mille de vol pourrait être un indicateur. Le nombre d'accidents d'avion occasionnés par une défaillance structurale par mille de vol constituerait un meilleur indicateur. Cependant, il peut se produire des défaillances structurales, que l'avion soit inspecté ou non. Par conséquent, il serait peut-être encore mieux d'utiliser deux indicateurs : le nombre d'accidents d'avion par mille de vol attribuable à une défaillance structurale dans un avion inspecté et le nombre d'accidents d'avion par mille de vol attribuable à une défaillance structurale dans un avion non inspecté. En comparant les défaillances structurales dans les avions inspectés et dans les avions non inspectés, on peut déterminer ce que l'inspection fait pour réduire les problèmes qu'elle est conçue pour régler. Le problème de l'attribution se pose toujours, mais l'utilisation d'indicateurs plus pointus le réduit et améliore les chances de fournir de l'information utile sur la contribution du programme.

**Suivre le rendement dans le temps ou l'espace.** Dans les cas où les activités du programme ont varié dans le temps, on peut renforcer l'affirmation selon laquelle les activités ont bel et bien fait une différence en montrant que les conséquences ont varié au même rythme que les activités. Dans le plus simple des cas, le fait qu'une conséquence attendue est observée après (et non avant) le début des activités du programme semble indiquer que le programme produit un effet. Dans le plus compliqué des cas, si la conséquence s'améliore aux endroits (ou aux moments) où le programme a été mis en œuvre, mais pas aux autres endroits (comme dans le cas d'un programme national offert à de nombreux endroits), on peut soutenir avec encore plus de vigueur que le programme fait une différence. Hendricks (1996) recense un certain nombre de cas semblables où, en suivant les mesures du rendement, on peut prouver que :

- les conséquences se sont manifestées à un moment approprié après le début des efforts;
- les conséquences se sont manifestées à différents endroits ou chez différentes personnes;
- les conséquences se sont estompées lorsque les efforts ont cessé;
- seules les conséquences sur lesquelles nous aurions dû avoir un effet se sont manifestées;
- les conséquences ont été observées seulement aux endroits ou aux moments où nous étions actifs;
- les conséquences les plus importantes ont été observées là où nous avons déployé le plus d'effort.

Dans certains secteurs de programmes, comme dans celui des incidences des activités de recherche, il est probable qu'il s'écoulera pas mal de temps avant que les conséquences escomptées se produisent et le tableau de l'attribution esquissé grâce au suivi du rendement dans le temps pourrait ne pas être aussi clair. Dans ces cas, on doit tout de même suivre le rendement dans le temps pour déterminer si les conséquences escomptées se sont concrétisées, mais il est encore plus difficile de prouver ou de comprendre l'attribution. Il faut alors avoir recours à certaines des autres approches décrites dans le présent document.

**Explorer et discuter les autres explications plausibles.** Le problème de l'attribution se pose lorsqu'on croit qu'un programme a donné lieu à certaines conséquences ou lorsqu'on essaie d'affirmer qu'un programme a donné lieu à certaines conséquences et qu'il existe d'autres explications plausibles. Autrement dit, ceux qui doutent que ce soit véritablement la contribution du programme qui a compté invoqueront d'autres raisons à l'appui de la conséquence observée – par exemple, d'autres programmes gouvernementaux connexes, les tendances économiques ou sociales, un comportement qui n'est pas influencé par le programme.

Traiter explicitement de ces autres explications constitue souvent le meilleur moyen d'étayer un argument en faveur de l'incidence du programme. Pour ce faire, il faut :

- recenser les autres explications les plus susceptibles d'être invoquées;
- présenter la preuve ou l'argument dont vous disposez et, s'il y a lieu, écarter les autres explications;
- présenter toute preuve selon laquelle le programme constitue l'explication la plus probable.

Bien entendu, si vous disposez de peu d'éléments probants qui contrecarrent les autres explications plausibles, vous aurez peut-être à conclure que vous ne savez pas vraiment quelle a été la contribution du programme et (voir ci-après) à laisser entendre qu'une évaluation plus approfondie ou que d'autres éléments probants sont nécessaires.

Le type d'éléments probants qui pourrait servir à contrecarrer les arguments à l'appui des autres explications dépend du programme et de sa situation. Il en existe deux grands types. D'abord, il y a l'argument logique. On peut se reporter à la théorie sur laquelle

repose le programme et au genre de théorie qu'il faudrait pour appuyer les arguments à l'appui des hypothèses concurrentes. Pour appuyer les autres explications, il se peut que l'on ait à faire intervenir des hypothèses plus improbables que celles qui sont liées au programme. Ensuite, comme on l'explique plus loin, on peut faire intervenir les éléments probants existants dans le cas des autres explications.

Régler le problème de l'attribution de cette façon montre que :

- vous êtes conscient de la complexité de la situation;
- vous reconnaissez et comprenez les autres facteurs qui entrent en ligne de compte;
- vous concluez néanmoins (en supposant que vous tiriez une conclusion) que l'explication la plus plausible de la conséquence observée est que le programme a contribué de façon significative.

Vous vous déchargez alors du fardeau de la preuve : il appartient aux autres de prouver qu'un autre facteur a été le principal élément de la chaîne des événements à avoir amené la conséquence.

Si vous ne discutez pas des autres explications, on pourra contester efficacement votre affirmation au sujet de l'efficacité du programme simplement en mentionnant l'existence d'autres explications.

**Recueillir des éléments probants pertinents supplémentaires.** La mesure du rendement concerne la collecte d'éléments probants sur le rendement d'un programme. Nous croyons qu'une partie du travail devrait être consacrée à la collecte d'éléments probants à l'appui des déclarations au sujet de l'attribution.

Comme nous l'avons déjà laissé entendre, on peut recueillir des éléments probants pour les autres explications de la conséquence observée. Cela voudra dire recueillir des données comme des renseignements contextuels et historiques au sujet de la vraisemblance des autres explications. Les données pourraient faire partie du système régulier de mesure du rendement, mais elles sont plus susceptibles d'être recueillies de temps en temps lorsqu'une analyse de la contribution du programme est entreprise. La collecte des données pourrait nécessiter un examen des ouvrages pertinents, des enquêtes, le suivi des facteurs externes pertinents, des visites sur place ou des groupes de

discussion. Plus on pourra monter un dossier solide, plus la conclusion au sujet de la contribution du programme sera valable.

En plus, on peut essayer de recueillir des éléments probants touchant directement la contribution du programme, le plus souvent en ayant recours à **l'opinion de spécialistes**. Dans le cas de nombreux programmes, il y a des personnes de l'extérieur qui sont considérées comme des spécialistes du domaine, des incidences du programme et de l'environnement dans lequel le programme évolue. Un sondage structuré pourrait fournir certains éléments probants, bien que de nature subjective, sur la mesure dans laquelle le programme influe sur une conséquence. On sonde souvent ces personnes pour obtenir d'autres renseignements au sujet du programme, auquel cas il ne coûte pas très cher d'ajouter des questions au sujet de l'attribution. On peut aussi convoquer des spécialistes à un groupe de discussion pour en savoir davantage sur les raisons pour lesquelles certaines vues ont cours. En l'absence d'autres données plus chères, cette démarche peut constituer un moyen relativement peu cher de se rassurer davantage au sujet de l'influence du programme.<sup>9</sup>

Deux autres sources de données sont souvent négligées. Souvent, il existe des quantités considérables de données dans les **dossiers du programme**, dont certains peuvent fournir des renseignements sur la contribution du programme. Ces données, qui ont probablement été recueillies à d'autres fins, peuvent souvent contenir des renseignements valables, particulièrement si elles sont utilisées de concert avec les nouvelles données recueillies. Dans d'autres cas, des **analyses secondaires** utiles peuvent exister – c'est-à-dire des études sur le domaine du programme qui ont été faites par d'autres et qui pourraient clarifier les questions de mesure et d'attribution. Dans d'autres cas encore, il a peut-être des **méta-analyses** qui ont été faites – c'est-à-dire des analyses qui résument un certain nombre d'études dans le domaine.

Finalement, on peut souvent utiliser les **éléments probants découlant d'une étude de cas** sur les conséquences d'un programme. Dans le cas des programmes qui comportent des cas, des projets ou des événements précis, les éléments probants sur l'attribution d'un ou deux cas, projets ou événements peuvent être assez convaincants; ils peuvent révéler la véritable nature du programme et prouver, au moins dans ces cas, qu'on peut

---

<sup>9</sup> Une mise en garde : si un spécialiste donné est directement concerné par le programme, il faudra alors ne pas tenir compte de ses vues.

être à peu près sûr de l'incidence des activités du programme. De plus, les études de cas peuvent aussi illustrer si la logique du programme est bel et bien raisonnable (ou non). Ce type d'éléments probants peut être assez convaincant, mais des mises en garde appropriées s'imposent, surtout quand les éléments probants sont assez anecdotiques. Les éléments probants découlant d'une étude de cas et les éléments probants anecdotiques conviennent mieux à l'illustration d'un cas concret qui vient compléter les autres éléments probants recueillis. Comme tels, ils peuvent toutefois être assez trompeurs étant donné qu'il peut s'agir de l'un des quelques cas à avoir fonctionné alors que la vaste majorité n'a pas fonctionné, comme l'a récemment constaté le GAO des États-Unis (1996) lors de son examen des « Réussites » du ministère de l'Environnement des États-Unis. De plus, les éléments probants anecdotiques poussent les lecteurs à généraliser, ce contre quoi il faudrait les mettre en garde. Néanmoins, si le contexte et les limites sont clairs, les études de cas ont souvent un rôle utile à jouer.

**Utiliser plusieurs éléments probants.** Nous avons parlé d'un certain nombre de moyens de régler le problème de l'attribution. À notre avis, plus on utilise de moyens dans un cas donné, plus l'information sur l'attribution dont on disposera sera valable. C'est ce qu'on appelle l'argument de plusieurs éléments probants. Même s'il n'existe aucun élément probant unique qui soit très convaincant, un ensemble plus vaste d'éléments probants différents et complémentaires peut devenir assez convaincant. Aussi, quand on essaie de réduire l'incertitude entourant l'attribution, l'utilisation de plusieurs éléments probants peut constituer une stratégie sensée, pratique et crédible.

**Accepter la nécessité d'une évaluation.** Dans certains cas, si les éléments probants touchant divers secteurs s'en vont dans des directions différentes, il n'y aura peut-être pas grand-chose de crédible qui pourra être dit au sujet de la contribution du programme. S'il est essentiel d'avoir de bons renseignements sur l'attribution, alors la meilleure stratégie est peut-être simplement de reconnaître son ignorance et de proposer qu'une évaluation soit effectuée pour régler la question de l'attribution. Toutefois, dans la plupart des cas, si le programme a bel et bien contribué de façon significative, les éléments probants sur divers secteurs viendront le confirmer.

### **Faire de son mieux face à l'incertitude**

Dans le présent document, nous avons soutenu que ce qu'il faut faire pour régler la question de l'attribution au moyen de l'information sur la mesure du rendement, c'est d'explorer la question de façon systématique et, quand vient le temps de la

communication, c'est de tracer un tableau crédible de l'attribution pour accroître ce que l'on sait de la contribution faite par le programme. Nous devons accepter le fait que notre tâche est de mesurer dans le but de réduire l'incertitude au sujet de la contribution faite par le programme, pas de prouver la contribution qui a été faite.

Nous proposons la tenue d'une **analyse de la contribution** qui permettrait d'examiner et de présenter le meilleur dossier possible – une information sur le rendement crédible – aux fins d'attribution à partir des éléments probants dont on dispose.

**Une information sur le rendement crédible.** En se servant de l'analyse de la contribution, il faudrait pour arriver à prouver raisonnablement qu'un programme a bel et bien fait une différence :<sup>10</sup>

- articuler clairement le contexte du programme et ses buts généraux;
- présenter une théorie plausible qui mènerait aux buts généraux (la logique du programme n'a pas été réfutée, c'est-à-dire qu'il n'existe peu ou pas d'éléments probants contradictoires et que les hypothèses de base semblent garder leur validité);
- faire ressortir l'analyse de la contribution indiquant qu'il existe un lien entre ce que le programme a permis de faire et les conséquences observées;
- souligner que les principales autres explications des conséquences qui se produisent, comme les autres programmes connexes ou les facteurs externes, ont été écartées ou qu'il est clair qu'elles n'ont eu qu'une influence limitée.

Si cela ne suffit pas et s'il reste trop de trous à remplir, on doit admettre qu'il manque trop d'éléments et accepter la nécessité de faire une évaluation qui permettra de mieux comprendre la contribution du programme.

La reconnaissance du problème et la compréhension des autres facteurs qui entrent en ligne de compte entraîneront probablement la collecte de données et de renseignements supplémentaires. Il en résultera une meilleure compréhension du programme et de la manière dont il est censé fonctionner et peut-être même un remaniement du programme en vue de refléter cette compréhension améliorée. De plus, une meilleure information sur le rendement permettra une démonstration plus crédible des incidences du programme grâce à la mesure du rendement.

---

<sup>10</sup> Hendricks (1996) propose une liste semblable.



## Bibliographie

- Bureau du vérificateur général du Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor (1998). *La reddition de comptes dans le secteur public : Vers une modernisation*.
- Freeman, H. E., et Rossi, P. (1993). *Evaluation: A Systemic Approach*. Sage.
- Hatry, Harry (1997). We Need a New Concept of Accountability. *The Public Manager*. 26(3), p. 37-38.
- Hendricks, Michael (1995). *Performance Monitoring*. Exposé présenté à la conférence internationale de l'évaluation, Vancouver, le 4 novembre.
- Hendricks, Michael (1996). *Performance Monitoring: How to Measure Effectively the Results of Our Efforts*. Exposé présenté à la conférence annuelle de l'American Evaluation Association, Atlanta, le 6 novembre.
- Hudson, J., J. Mayne, et R. Thomlison, Eds. (1992). *Action-Oriented Evaluation: Canadian Practices*. Wall & Emerson.
- Julian, D. A., Jones, A., et Devo, D. (1995). Open Systems Evaluation and the Logic Model: Program Planning and Evaluation Tools. » *Evaluation and Program Planning*. 18(4), p. 333-341.
- Mayne, J. et E. Zapico, Ed. (1997). *Performance Monitoring for Public Sector Reform: Future Directions from International Experience*. Transaction Publishers.
- Meekings, A. (1995). Unlocking the Potential of Performance Measurement: A Practical Implementation Guide. » *Public Money & Management*, octobre-décembre. p. 5-12.
- Montague, S. (1998). *Build Reach into Your Logic Chart*.  
<http://www.pmn.net/contributions/reachlog.htm>
- OCDE (1997). *En quête de résultats : Pratiques de gestion des performances*. Paris.
- United States General Accounting Office (1996). *Observations on DOE's Success Stories Report*. Témoignage devant le sous-comité de l'énergie et de l'environnement, Comité de la science, Chambre des représentants (GAO/T-RCED-96-133).
- United States General Accounting Office (1998). *Managing for Results: Measuring Program Results That Are Under Limited Federal Control*. (GAO/GGD-99-16).
- Vérificateur général du Canada (1996). *Rapport à la Chambre des communes : Question d'une importance particulière*, Ottawa. p. 23.
- Vérificateur général du Canada (1997). *Rapport à la Chambre des communes : chapitre 11, Vers une gestion axée sur les résultats*. Ottawa.
- Wholey, J. S. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*. Little, Brown and Co.
- Wholey, J., Hatry, H., & Newcomer, K. (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation*. Jossey-Bass.