

Université du Québec à Hull

**Évaluation de l'utilité réelle des indicateurs de performance en place  
à Développement des Ressources Humaines Canada**

Manon Nadeau-Beaulieu

Essai présenté à

**Michel Blanchette**, Directeur de programme

**Farid Ben Hassel**, Directeur d'essai

**Alain Beaufils**, Lecteur interne

Département des études avancées  
CTB-6010 Essai

Avril 2001

## Sommaire

Cette étude traite de l'utilité des indicateurs en place à DRHC. La problématique se base sur la nécessité des ministères de rendre des comptes sur leurs activités et le rendement de leurs programmes. Après une brève révision de la problématique et de la situation actuelle au sein du gouvernement fédéral, l'étude expose les caractéristiques d'un bon indicateur ainsi que les facteurs qui composent celle-ci.

Un questionnaire a été établi en relation avec les six caractéristiques et leurs différents facteurs afin d'évaluer l'utilité et la pertinence des indicateurs en place. Les résultats du questionnaire figure à la fin du document et l'analyse des résultats montre que 13 indicateurs sur 19 ne répondent pas aux caractéristiques d'un bon indicateur. La conclusion de l'étude établit donc que la majorité des indicateurs ne sont pas utiles à la haute gestion dans le contexte actuel de reddition de compte. Une refonte des indicateurs en place serait donc nécessaire afin de permettre au ministère de répondre à ses obligations face à la chambre des communes et à la population canadienne.

## Table des matières

<b>SOMMAIRE</b>	<b>2</b>
<b>1- INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>2- MÉTHODOLOGIE</b>	<b>8</b>
2.1 Type de recherche	8
2.2 Limites et contributions du projet	8
2.3 Élaboration d'un modèle d'évaluation	9
<b>3- CONTEXTE ACTUEL DE LA GESTION - PROBLÉMATIQUE</b>	<b>10</b>
3.1 Tendance vers une gestion performante	10
3.2 La gestion dans le secteur public	12
3.3 La gestion et les indicateurs de performance à DRHC	14
<b>4- CADRE THÉORIQUE</b>	<b>20</b>
4.1 Les indicateurs de gestion	20
4.1.1 Définition et objectifs	20
4.1.2 Caractéristiques des indicateurs	21
4.1.3 Utilité des indicateurs	25
<b>5- DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE D'ÉVALUATION</b>	<b>27</b>
<b>6- LES INDICATEURS À DRHC</b>	<b>32</b>
6.1 Application du modèle d'évaluation aux indicateurs en place	33
6.1.1 Investissement dans les ressources humaines	34
6.1.2 Travail	37
6.1.3 Assurance	40
6.1.4 Sécurité du revenu	45
6.2 Résultats d'ensemble et statistiques	52
<b>7- CONCLUSION</b>	<b>54</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>55</b>

<b>ANNEXES, TABLEAUX ET FIGURES</b>	<b>57</b>
<b>Tableau 3 : Grille d'évaluation d'un indicateur de rendement</b>	<b>57</b>
<b>Tableau 4 : Clé de pointage de la grille de correction</b>	<b>61</b>
<b>Tableau 5 : Résultats du questionnaire</b>	<b>62</b>
<b>Tableau 6 : Statistiques des résultats</b>	<b>65</b>

## Remerciements

La réalisation de ce travail est due à la collaboration et au soutien reçu de mon directeur d'essai, mes professeurs ainsi que de mes collègues de travail. Je tiens ici à remercier toutes les personnes qui ont collaboré et m'ont grandement aidé dans ma recherche. Sans eux l'accomplissement de ce travail aurait été beaucoup plus difficile.

Je tiens à souligner tout particulièrement mon directeur d'essai, M. Farid Ben Hassel, professeur à l'Université du Québec à Rimouski, qui n'a pas eu de réticences à superviser mon travail malgré la distance et la longue période prise pour terminer le tout. J'aimerais également remercier MM Alain Beaufilet et Michel Blanchette de l'Université du Québec à Hull, pour leur soutien et d'avoir rendu possible l'accomplissement de ce travail avec la supervision d'un professeur d'une autre université.

Enfin, je désire également faire mention de l'aide apportée par différents gestionnaires et collègues dans l'orientation du travail et pour avoir rendu disponibles les différentes données nécessaires. Je pense entre autres à M. Mike Saucier, directeur général de la Direction de l'Investissement dans les Ressources Humaines, à Mme Lise Ménard, Agente principale de planification et de la gestion de la qualité au sein de la section de Planification générale et Analyse ainsi que de mes supérieurs immédiats. De plus, j'aimerais souligner l'aide, le support et la motivation que M. Khalid El Mellahi a su m'apporter.

## 1- Introduction

Un essai est une analyse et une synthèse d'une problématique donnée. La problématique que j'ai choisie porte sur l'utilité des indicateurs de performance pour mon employeur actuel soit Développement des Ressources Humaines Canada (DRHC<sup>1</sup>).

L'idée de ce sujet m'est venue à la suite d'un des postes que j'ai occupés au sein du ministère. Une des mes fonctions était de mettre à jour les rapports de performance de DRHC. Je me suis rendue compte que l'obtention des données par les différents programmes et divisions du ministère était difficile et que bien souvent certains programmes prenaient un temps énorme avant de les fournir. Suite à ces constatations, je me suis interrogée sur l'utilité des indicateurs. Si les programmes prenaient du temps pour fournir les données, il devait nécessairement y avoir une cause... Était-ce parce que les gestionnaires ne considéraient pas les indicateurs importants pour les aider dans leurs décisions ? L'indicateur n'était-il pas utile dû au fait qu'il ne mesurait pas les bons paramètres ? Les données étaient-elle trop longues à extraire ? L'information était-elle déjà désuète lorsqu'elle était disponible pour utilisation ? J'ai donc tenter de répondre à quelques-unes de ces interrogations par l'intermédiaire de mon essai.

Comme vous allez le constater, je n'ai pas couvert tous les aspects pouvant affecter l'utilisation des indicateurs de performance. Le sujet est vaste et pourrait faire l'objet de thèses plus élaborées. Ce que j'ai tenté de faire ici est de déterminer la qualité des indicateurs utilisés. J'ai donc essayé à l'aide d'un outil d'évaluation de déterminer si les indicateurs en place répondent aux qualités et caractéristiques de base d'un indicateur. Ceci m'a permis de répondre en partie à mes interrogations.

La section deux traite de la question méthodologique, indispensable à toute analyse. Elle aborde, entre autres, les limites et les contributions du projet. La section trois, intitulée Contexte actuel de la gestion – Problématique, aborde le volet de la gestion axée sur les performances et ce

---

<sup>1</sup> L'acronyme DRHC sera utilisé tout au cours de ce document pour désigner le ministère fédéral du Développement des Ressources Humaines Canada. Ceci sera fait pour alléger le texte et en faciliter la lecture.

plus particulièrement dans le secteur public et à Développement des Ressources Humaines Canada. La section quatre traite de la partie théorique des indicateurs et aborde leur définition, la question de leur utilité ainsi que leurs caractéristiques. La section cinq présente et explique le modèle d'évaluation utilisé pour la recherche. La section six aborde les indicateurs de performance à DRHC et applique ceux-ci au modèle d'évaluation. Enfin la dernière section traite des résultats de l'analyse.

## **2- Méthodologie**

### **2.1 Type de recherche**

Afin d'être en mesure de mener à bien mon projet, j'ai choisi une méthode de recherche à la fois quantitative et qualitative. Quantitative puisque pour évaluer les indicateurs en place à Développement des Ressources Humaines Canada, j'ai élaboré un questionnaire visant à noter le degré de réponse de chacun des indicateurs étudiés face aux caractéristiques de base que requiert un indicateur pour être valable et valide. La recherche fut également qualitative compte tenu de l'ampleur modeste de l'étude, les limites de l'approche quantitative utilisée ont du être compensées par l'exercice d'interprétations qualitatives.

Les questionnaires étant destinés à évaluer les indicateurs n'ont pas été distribués aux utilisateurs directs au sein du ministère mais à des évaluateurs externes qui n'ont pas vraiment de connaissances étendues des mandats de DRHC. La raison poussant le choix des évaluateurs est simple : les indicateurs ont pour mission de démontrer aux Canadiens et aux Canadiennes que les ministères sont en mesure d'atteindre les résultats escomptés. La logique nous dit donc que si le Canadien moyen n'est pas en mesure de comprendre ce que l'indicateur indique et le lien qu'il effectue avec les objectifs du programme auquel il est rattaché, il est fort possible que ce même indicateur ne soit pas pertinent puisqu'il n'atteint pas son but premier.

### **2.2 Limites et contributions du projet**

Le projet d'évaluation des indicateurs de performance à DRHC se veut être uniquement une constatation de base sur l'utilité des indicateurs perçus par le Canadien et la Canadienne moyenne. Cette recherche établit donc les points faibles et les points forts des indicateurs en place en mettant en lumière les principales lacunes identifiées.

L'étude ne proposera pas de nouveaux indicateurs ou des changements à ceux déjà existants. Le travail accompli a pour unique but d'évaluer les indicateurs par rapport aux objectifs de leur programme et à ce qu'ils cherchent à mesurer.

### **2.3 Élaboration d'un modèle d'évaluation**

L'élaboration d'un modèle d'évaluation fut l'une des parties les plus difficiles du travail. Premièrement parce qu'il était important de ne pas perdre de vue le but du travail et qu'il fallait cibler la recherche. La revue de littérature que j'ai effectuée, fait mention des caractéristiques d'un bon indicateur, de l'importance de réviser ceux-ci constamment, de mettre à jour les énoncés des indicateurs et de s'assurer de réviser l'objectif en fonctions des événements nouveaux. Cependant, les méthodes d'évaluation d'un indicateur se font rares sinon inexistantes et les outils concrets d'évaluation radicalement absents.

J'ai donc construit un questionnaire d'évaluation basé sur les caractéristiques de base des indicateurs. Les questions ont été formulées en tenant compte de ce que les différentes caractéristiques contiennent comme facteurs. Par exemple pour la caractéristique intelligibilité et facilité d'interprétation, les questions ont été orientées vers l'évaluation de la formulation des phrases, vers l'accessibilité du vocabulaire employé et la forme de présentation. En m'assurant que chaque facteur est rejoint par une des questions incluses dans le questionnaire, je me suis assurée que tous les points à évaluer étaient présents. Une grille de notation a également été établie. La notation a été déterminée selon le degré d'importance de chacune des caractéristiques telles qu'identifiées dans la littérature. C'est pourquoi la notation de certaines questions est plus élevée que d'autres.

Les conclusions tirées à la suite des questionnaires sont basées sur les résultats de la clé de correction mais aussi sur les commentaires des évaluateurs. Le questionnaire étant principalement basé sur les caractéristiques d'un bon indicateur, il met un peu de côté le fait que même si l'indicateur eut été valide par rapport à son objectif, il peut passer complètement à côté de l'objectif de son programme. C'est pourquoi j'ai jugé essentiel de prendre également en considération les commentaires des évaluateurs.

### **3- Contexte actuel de la gestion - Problématique**

La gestion efficace de l'entreprise se révèle être un défi de taille. De plus en plus, les gestionnaires ont besoin d'une information régulière, fiable et en mesure de leur donner rapidement des indications sur la santé de leur entreprise et ce à tous les niveaux.

La concurrence ne se situe plus uniquement au niveau des entreprises présentes dans l'environnement immédiat mais aussi au niveau mondial. Grâce aux nouvelles technologies, à l'avènement de l'Internet et à la quantité faramineuse d'informations disponibles, le gestionnaire d'aujourd'hui fait face à un marché en perpétuel changement qui s'agrandit de jour en jour.

#### **3.1 *Tendance vers une gestion performante***

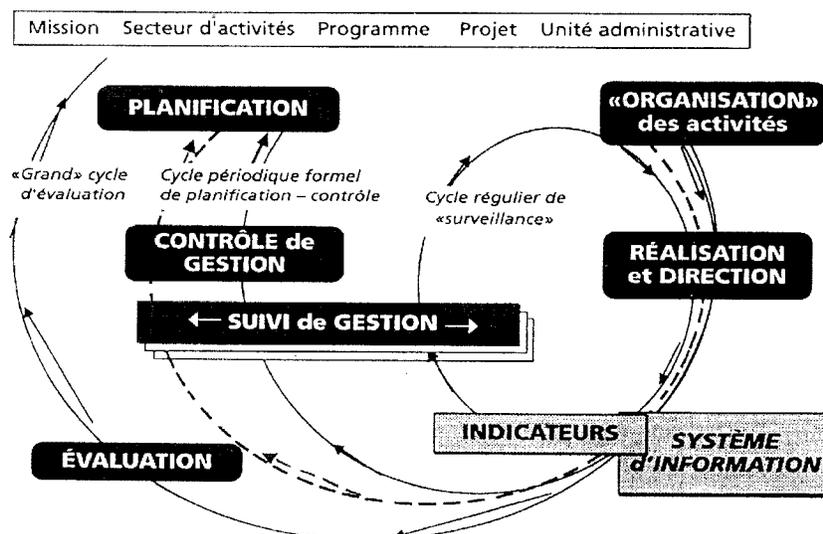
Pour se maintenir au même niveau que la concurrence et même tenter de dépasser celle-ci, le gestionnaire d'entreprise ne peut plus uniquement compter sur son talent. L'entreprise doit être performante et offrir un produit ou un service de qualité supérieure. Elle doit être à l'écoute de ses clients et mettre tout en œuvre pour répondre à ses besoins et à ses attentes.

Les systèmes d'informations de gestion deviennent donc une nécessité. Même si souvent le gestionnaire est en mesure de percevoir un problème ou une situation épineuse, un bon système d'information est nécessaire pour quantifier le problème et permettre au gestionnaire de prendre connaissance de tous les paramètres. Cependant, quoique très utiles aux gestionnaires, les systèmes d'information de gestion ont aussi leurs limites. Les données manquent souvent de filtrage et ne sont pas présentées de façon claire et concise. Les informations sont également basées sur des données historiques. Celles-ci ayant une valeur différente selon leur positionnement dans le temps, une information datant d'un mois n'est pas nécessairement utile à un gestionnaire pour prendre une décision sur des activités journalières.

D'autres outils sont donc venus se greffer aux éléments déjà disponibles. L'un d'entre eux est le tableau de bord qui est directement rattaché à la stratégie (mission, vision et objectifs) et qui constitue une façon de sélectionner, d'agencer et de présenter l'information (les indicateurs) de façon sommaire et ciblée, en général sous forme de "flash" accompagné de reportage ventilé ou synoptique<sup>2</sup>. Le tableau, par l'intermédiaire des indicateurs de performance, met l'accent sur les facteurs clés de l'entreprise. Étant directement reliés à la mission et aux objectifs de l'entreprise, les indicateurs permettent de voir facilement les éléments problématiques ou ceux qui éventuellement pourraient le devenir.

Les tableaux de bord ainsi que les indicateurs s'inscrivent donc très bien dans le processus de gestion qui englobe la planification, l'organisation, la direction et le contrôle. Le tableau 1, ci-dessous, montre bien les relations qui s'effectuent entre les diverses fonctions, les indicateurs et les systèmes d'information.

**Tableau 1 : Les relations entre les fonctions de gestion, les systèmes d'information et les indicateurs de performance.**



\* Le tableau a été tiré du livre *Tableau de bord de gestion* de Pierre Voyer.

<sup>2</sup> Voyer, Pierre, *Tableaux de bord de gestion*, Presse de l'Université du Québec, 1994, p.11

### **3.2 La gestion dans le secteur public**

Le secteur public est de plus en plus sensibilisé au fait qu'il doit non seulement offrir des services à ses citoyens mais également leur offrir un service de qualité à faible coût. De plus, les finances, les activités et les performances de l'état sont de plus en plus vérifiées et surveillées par les contribuables, ce qui oblige le secteur public à rendre des comptes et à le faire de façon claire, simple, compréhensible et significative. Les gestionnaires sont prêts à travailler dans le cadre de régimes sévères d'obligations de rendre compte, à la condition que les mécanismes adoptés soient pratiques et utiles.<sup>3</sup>

Au cours des dernières années, peu de choses ont autant marqué l'évolution de l'administration publique canadienne que l'accent mis sur les résultats. Le programme de gestion moderne contraint les gestionnaires à aller au-delà des activités et des extrants pour porter leur attention sur les résultats réels, c'est-à-dire sur les conséquences et les effets de leur programme. Pour pratiquer une gestion axée sur les résultats, il faut définir clairement les résultats à obtenir, mettre en œuvre le programme et le service, mesurer et évaluer le rendement puis apporter les ajustements pour en accroître l'efficacité et l'efficacé.

Les ministères doivent donc se doter de mécanismes d'information qui leur permettent de mesurer, d'évaluer et de communiquer les principaux aspects de leurs programmes et de leurs rendements dans les domaines essentiels. Ces mécanismes rendront les gestionnaires responsables des résultats et permettront de réaliser des analyses impartiales faisant aussi bien état des volets positifs que négatifs du rendement. De plus, une initiative du Conseil du Trésor vise une saine gestion des ressources et une prise de décision efficace, il s'agit de la modernisation de la fonction de contrôleur. La fonction de contrôleur est une responsabilité de gestion qui vise une bonne pratique de gestion dans plusieurs disciplines. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a défini la modernisation de la fonction de contrôleur en sept éléments:

---

<sup>3</sup>OCDE., *La gestion des performances dans l'administration*, PUMA Gestion publique, 1996

leadership, gens, valeurs et éthique, information sur le rendement, gestion du risque, gérance, et responsabilisation. La modernisation de la fonction de contrôleur est une réforme de la gestion. Elle suppose que l'accent qui était mis jusqu'ici sur les contrôles et la conformité sera maintenant accordé aux résultats et aux valeurs. La modernisation de la fonction de contrôleur vise à passer d'une vocation principalement financière à une perspective plus large de la gestion.

Dans son état actuel, la gestion axée sur les résultats est encore assez loin de l'idéal. Le gouvernement du Canada est déterminé à poursuivre l'adoption d'une approche axée sur les résultats qui permettra de faire la distinction entre les points forts et les points faibles des programmes. Il s'agit d'aider les gestionnaires à établir un cycle de planification, de mesure, d'évaluation et de communication plus productif, et de divulguer les résultats aux citoyens, par l'intermédiaire des ministres et du Parlement<sup>4</sup>.

Des systèmes ont donc été mis en place à la suite d'une recommandation du Conseil du Trésor en 1996. Nous sommes en mesure de retrouver des indicateurs de performance dans la majorité des ministères fédéraux. Les indicateurs les plus communément utilisés, dans le secteur public, sont les indicateurs descriptifs. Ceux-ci ne disent pas en eux-mêmes ce qu'est une bonne ou une mauvaise performance mais se borne à susciter certaines questions. Les indicateurs descriptifs sont mieux appropriés à des fins de développement, c'est-à-dire comme moyen d'apprentissage pour les gestionnaires et par le personnel qu'à des fins d'obligations redditionnelles. Les indicateurs doivent présenter un intérêt direct pour les gestionnaires et pouvoir être utilisés par eux plutôt que d'apparaître comme un fardeau imposé dont il faut se débarrasser avant de pouvoir commencer à travailler sérieusement.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, 2000 p.12-13

<sup>5</sup> OCDE., *La gestion des performances dans l'administration publique*, PUMA Gestion publique, 1996

### **3.3 La gestion et les indicateurs de performance à DRHC<sup>6</sup>**

Dans le climat actuel de réduction des dépenses de l'état et d'évolution de la prestation des services, on demande aux ministères et à DRHC de continuer à offrir des services de qualité et d'atteindre des résultats tangibles. DRHC a donc élaboré un cadre de responsabilité axée sur les résultats propre à assurer une bonne gestion interne.

Le remaniement des façons d'exercer les activités a entraîné une prestation décentralisée des services au niveau régional, des contrôles bureaucratiques assouplis et une latitude plus grande au chapitre de la gestion des ressources et des programmes afin d'optimiser les services offerts au public. Dans ce contexte, ce sont les résultats qui constitueront la principale mesure de la réussite, et non les moyens d'y parvenir. Toutefois, des pouvoirs accrus et une plus grande souplesse au niveau local doivent s'accompagner, en ce qui concerne la gestion, d'une série de responsabilités clairement définies. Les gestionnaires doivent avoir une idée claire de ce dont ils seront tenus responsables, des résultats attendus d'eux et, enfin, de la façon dont ces résultats seront mesurés et utilisés. Le cadre de responsabilité axé sur les résultats comprend donc les éléments suivants :

- les principes clés
- la responsabilisation
- les valeurs
- la gestion par résultats
- les services de qualité
- la prestation des services ministériels

---

<sup>6</sup> La section intitulée : « La gestion et les indicateurs de performance à DRHC » est composé d'une grande part de texte provenant du document « Cadre de Responsabilité axée sur les résultats » publié par DRHC en 1996.

## **Principes clés**

Le cadre de gestion doit fournir un moyen systématique de déterminer les attentes, de permettre aux directeurs et gestionnaires de mesurer les résultats d'activités contrôlables afin qu'ils puissent en être tenus responsables devant l'organisation et leur collectivité et, finalement, de favoriser les meilleures pratiques. Dans ce sens le cadre doit inclure les préoccupations concernant les clients, les employés, les partenaires et l'organisation.

## **Responsabilisation**

Chaque ministère doit faire face à différentes responsabilités. Tout d'abord, nous retrouvons la responsabilisation ministérielle. Celle-ci se fonde sur la responsabilité collective et individuelle des ministres devant la Chambre des Communes. Dans une fonction publique en évolution, il est essentiel de protéger le contrôle parlementaire en clarifiant et en renforçant la responsabilité ministérielle. D'autres domaines de responsabilité sont également présents dans le secteur public, par exemple la responsabilité en matière de programmes liée à l'exécution efficace des programmes ministériels (rendement en matière de programme), la responsabilité financière confiée au sous-ministre en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour gérer les ressources, et la responsabilité reliée à l'environnement de travail.

C'est à l'intérieur de ces domaines de responsabilité que les ministres sont tenus de satisfaire les besoins des clients et des intervenants, de voir à l'efficacité générale des programmes, de garantir que les ressources seront gérées de façon efficace et rentable, et d'assurer la gestion de risque et la gestion efficiente des ressources humaines.

## **Valeurs**

Les valeurs de DRHC sont les mêmes que celles poursuivies par la fonction publique puisque DRHC est une de ses composantes. La fonction publique est en quelque sorte une

fiducie publique qui exige de l'intégrité, de la bonne foi, de la diligence, du professionnalisme, de l'éthique et de la discrétion. La mission de la fonction publique est d'appuyer les ministres élus dans la réalisation de la mission du gouvernement fédéral. Certaines valeurs démocratiques ont défini et continueront de définir la fonction publique et ses composantes : la neutralité, la loyauté et l'appui au gouvernement de l'heure, la responsabilité envers les ministres, le respect de la règle de droit, la justice et l'équité, le service en soi, et l'engagement envers l'intérêt public et les citoyens. Des valeurs éthiques telles que l'honnêteté et la probité, prennent également une importance spéciale dans le contexte d'un gouvernement démocratique.

Les Canadiens doivent faire confiance à la fonction publique, qui a la charge de gérer les ressources avec toutes les responsabilités qui en découlent, et avoir la conviction qu'ils sont traités avec respect et équité. Les élus doivent compter sur les fonctionnaires pour leur fournir des conseils objectifs et précis, et pour suivre leurs directives avec intégrité.

### **Gestion par résultats**

Dans le contexte du nouveau réseau de prestation des services, les centres locaux sont tenus d'assurer aux Canadiens l'ensemble de tous les services offerts par DRHC. De par la situation, les résultats, plus que les processus, détermineront la capacité du ministère à respecter ses engagements face à la population. La nécessité de savoir dans quelle mesure notre rendement correspond aux attentes constitue l'un des aspects fondamentaux de la notion globale de gestion axée sur les résultats. La reddition de comptes est liée à la capacité des gestionnaires de gérer en fonction de résultats. La délégation de pouvoirs accrus au niveau local, qui est en fait une plus grande souplesse accordée aux gestionnaires, marquée par l'assouplissement des règles et des règlements bureaucratiques, doit s'accompagner d'une responsabilisation accrue à l'égard des résultats.

DRHC reconnaît également que la gestion par résultats offre, entre autres, les avantages suivants :

- le décèlement d'attentes irréalistes ;
- un portrait réaliste de l'organisation ;
- l'amélioration de la qualité des services ;
- la détection rapide des lacunes des systèmes ;
- la prévision et la planification de charges de travail ;
- la reconnaissance et la récompense des réalisations ;
- le règlement des questions touchant les niveaux de ressources ;
- l'évaluation des résultats atteints par le truchement d'ententes de partenariat ;
- la possibilité d'influencer l'élaboration des politiques et la conception des programmes ;
- l'évaluation des répercussions de la technologie sur les coûts et les améliorations des services
- la possibilité, pour le ministre, de répondre devant le Parlement de l'efficacité des programmes de DRHC.

DRHC a donc instauré un système comprenant des principes et des mesures de résultats par secteur d'activité, selon trois catégories : les normes de services nationales, les principales mesures de rendement et les autres outils.

### **Services de qualité**

La démarche pour des services de qualité doit suivre un certain itinéraire. Cet itinéraire comprend la consultation des clients, des employés, des syndicats et des partenaires, l'élaboration de normes de services abordables et utiles, la gestion des attentes de la clientèle, la mesure des résultats et la responsabilisation. Le ministère peut donc établir une communication transparente avec ses clients internes et externes et ainsi améliorer les services offerts.

## **Prestation des services ministériels**

Pour veiller à l'établissement d'un contexte favorable à la prestation des services aux clients dans les centres locaux, il est important que les directeurs et la gestion aient à leur disposition les ressources financières, humaines et physiques ainsi que les pouvoirs qui n'entravent pas leur capacité d'obtenir des résultats. DRHC doit revoir constamment les liens entre les gestionnaires et les services ministériels de manière à supprimer les irritants ainsi que les obstacles administratifs, et à assurer la plus grande souplesse.

Ceci permet de bien comprendre le contexte dans lequel les indicateurs de performance de DRHC viennent s'inscrire dans un ensemble dont les éléments sont interdépendants. L'adoption de bonnes pratiques de gestion a entraîné une révision des méthodes de travail incluant l'introduction de mesures de contrôle des résultats. Étant donné l'importance que les résultats de programme prennent au niveau des responsabilités ministérielles et de la reddition de comptes, des valeurs de la fonction publique et de la volonté de fournir des services de qualité aux citoyens, il est essentiel de s'assurer que les instruments de mesures utilisés reflètent la réalité ainsi que les résultats des éléments que nous voulons mesurer.

Les mesures de performance de DRHC sont les indicateurs de performance présents dans les tableaux de bord que les gestionnaires utilisent dans certaines entreprises privées. Ces mesures essaient d'être un reflet fiable du rendement des programmes et d'aider les gestionnaires à prendre les décisions éclairées en fonction des résultats. En plus, dans le contexte omniprésent de reddition de compte, les indicateurs ont pour rôle de venir appuyer les gestionnaires dans leurs actions et de fournir des éléments de réponse pour rendre compte des résultats.

Les indicateurs constituent donc un instrument important qui devrait être utilisé sans réserve quant à la qualité et à la fiabilité de l'information qu'ils sont censés véhiculer. L'évaluation des indicateurs est donc d'importance puisque si des décisions majeures se doivent

d'être basées sur ceux-ci, ils doivent être le reflet de la réalité. Dans le cas contraire, tout porterait à croire que les décisions prises ne seraient pas adéquates si elles sont basées sur des indicateurs inadéquats.

L'analyse des indicateurs de DRHC s'imbrique donc dans une problématique plus grande que l'indicateur en soit. Toutefois, ceux-ci sont d'une grande valeur dans un contexte où les gestionnaires sont redevables de leurs décisions et où des mesures de rendement doivent être utilisées pour valider ou invalider leurs décisions.

## **4- Cadre théorique**

Les indicateurs de performances constituent un outil qui peut être très utile à la gestion des programmes gouvernementaux et à l'évaluation de ceux-ci. Comme nous l'avons déjà mentionné, les gouvernements sont de plus en plus surveillés et l'obligation de rendre des comptes devient de plus en plus grande. La mise en place d'un tel système ne peut se faire sans la présence d'importants facteurs. Par exemple, l'appui et l'engagement de la haute direction ainsi que de toutes les fonctions de l'entreprise font partie des facteurs essentiels. Il faut être conscient que tout indicateur se doit d'être constamment révisé et remodelé de concert avec les objectifs de l'organisation pour qu'il soit en mesure de diffuser une information fiable et utile.

### **4.1 Les indicateurs de gestion**

Les indicateurs de gestion ou de performance forment donc en quelque sorte la pierre angulaire d'un système d'information. Il est donc primordial d'avoir en eux une confiance absolue afin d'être en mesure de prendre des décisions éclairées suite à l'analyse de leurs résultats. L'analyse des écarts permet aux gestionnaires de rajuster le tir et de trouver des solutions pour remédier aux problèmes. Ils permettent également de donner du feed-back et de rendre des comptes sur différentes facettes des programmes évalués.

#### **4.1.1 Définition et objectifs**

Tout d'abord, il est important de bien saisir ce qu'est un indicateur. Selon De Guerny, "Un indicateur est une information généralement chiffrée, choisie pour rendre des comptes, à

intervalle rapproché, de l'exécution d'une mission."<sup>7</sup> La définition de Pierre Voyer quant à elle est un peu plus élargie : " Un indicateur est un objet informationnel élaboré à partir d'objets ou de préoccupations qui détermine et précise la mesure et/ou la collecte d'indices représentatifs à effectuer et au moyen duquel les valeurs significatives sont représentées une fois la mesure effectuée"<sup>8</sup>.

Les deux définitions sont aussi bonnes l'une que l'autre. Ce qui est le plus important à retenir est qu'un indicateur est un instrument de mesure qui permet aux gestionnaires de documenter la performance et de faire un suivi régulier sur les zones névralgiques. Cependant, il faut se rappeler qu'un indicateur doit mesurer les bons éléments au bon moment pour les gestionnaires concernés dans le contexte approprié. Dans le cas contraire, il devient complètement inutile et sa production est une perte de temps.

#### 4.1.2 Caractéristiques des indicateurs

Comme tout instrument de mesure, les indicateurs ont des caractéristiques qui leur sont propres. Celles-ci doivent être présentes dans chacun d'entre eux afin que l'indicateur soit en mesure de correctement répondre à ses fonctions.

Six caractéristiques majeures ont été identifiées par DeGuerny, Guirec et Lavergne comme étant essentielles à un indicateur, (voir tableau 2). Chaque caractéristique est appuyée par une série de facteurs.

---

<sup>7</sup> De Guerny, J., Guirec, J.-C. et Lavergne, J., *Principes et mise en place du tableau du bord de gestion*, 6e édition, Paris, Celmas, 1990, p42

<sup>8</sup> Voyer, Pierre, *Tableaux de bord de gestion*, Presse de l'Université du Québec, 1994, p.71

**Tableau 2 : Caractéristiques d'un indicateur de gestion**

<b>1- Pertinence</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Utile</li><li>- Correspond aux objectifs</li><li>- Sensible</li><li>- Spécifique</li><li>- Daté</li></ul>
<b>2- Fidèle représentation de la réalité mesurée</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Objectif</li><li>- Valide</li><li>- Difficile à biaiser</li><li>- Robuste</li></ul>
<b>3- Obtention rapide et fiabilité des informations</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Disponible rapidement</li><li>- Données facilement accessibles</li><li>- Précision des instruments de mesure</li><li>- Uniformité des modes de calculs</li><li>- Coûts raisonnables pour la cueillette et le traitement des données</li></ul>
<b>4- Intelligible et facile d'interprétation</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Bonne formulation</li><li>- Bien défini</li><li>- Bien présenté</li><li>- Simple, clair, concis et compréhensible</li><li>- Unité de mesure appropriée</li><li>- Facile d'utilisation</li><li>- Forme évocatrice</li></ul>
<b>5- Homogène dans le temps et l'espace</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Capacité de le comparer à des valeurs obtenues à partir de périodes de références différentes mais dont les informations ont été mesurées de la même façon.</li></ul>
<b>6- Capacité de l'adapter au niveau requis</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Additivité</li><li>- Possibilité de l'agréger</li><li>- Possibilité de le présenter à différents niveaux de l'organisation</li></ul>

## 1. Pertinence

La première caractéristique vise principalement à s'assurer que l'indicateur est pertinent et sera utile dans le contexte dans lequel il sera utilisé. Par exemple, un indicateur qui mesurerait le nombre de prestataires qui ont changé d'emploi plus d'une fois durant la dernière année serait inutile pour un programme de création d'emploi. Par contre, un indicateur montrant le nombre de prestataires de l'assurance emploi qui ont trouvé un travail à travers un programme de création d'emploi serait utile pour voir les résultats d'un programme. Cette caractéristique est donc très importante dans la détermination d'un bon indicateur. Les facteurs qui viennent en quelque sorte vérifier si l'indicateur possède la caractéristique sont le facteur d'utilité, de correspondance aux objectifs, de sensibilité, de spécificité et de date.

L'indicateur doit être utile tant pour la planification, que pour le suivi et l'évaluation qui suit. Il doit donc correspondre aux objectifs afin de mesurer les résultats que l'on cherche à atteindre. Par sensible, nous voulons nous assurer que les résultats varieront beaucoup plus rapidement lorsque des modifications vont survenir. L'indicateur doit comporter la mention d'une date afin de s'assurer que l'information véhiculée est encore valable. Enfin, il doit être spécifique à une variante particulière d'un programme. Dans le cas contraire, les données recueillies risquent de ne pas correspondre à ce que nous voulions mesurer.

## 2. Fidèle représentation de la réalité mesurée

Cette caractéristique vient s'assurer que les données fournies par l'indicateur ne seront pas biaisées, qu'elles seront valides et robustes c'est-à-dire capables de résister à l'utilisation qui en sera faite. Les données utilisées pour produire l'indicateur doivent en effet être protégées et difficiles à modifier. Dans le cas contraire, les utilisateurs pourraient modifier les données de base pour obtenir les résultats désirés ce qui rendrait l'utilité de l'indicateur nulle puisque les données présentées ne seraient pas réelles.

L'indicateur doit également être valide au moment de son utilisation. Par exemple, si un indicateur, portant sur un programme qui a connu des changements majeurs, est utilisé pour fins d'évaluation sans que celui-ci ait fait l'objet de révision, il y a fort à parier que l'information véhiculée ne sera pas valable.

### **3- Obtention rapide et fiabilité des informations**

L'indicateur est une donnée dont la durée de vie est plus ou moins courte selon ce que nous cherchons à évaluer. Il est donc important que les informations soient disponibles rapidement pour que son utilité soit encore présente quand les gestionnaires y auront recours. La méthode utilisée pour calculer les indicateurs est également importante. Les instruments de mesure doivent être précis et les modes de calcul doivent être constants si nous voulons par la suite être capable d'effectuer des comparaisons.

Il est aussi recommandé que les données soient facilement accessibles et qu'elles soient diffusées auprès des principaux intéressés dès que le rapport est prêt. Un coût raisonnable doit être associé à la production des indicateurs. En effet, si le coût d'un outil de gestion est exorbitant, il y a de fortes chances que cet outil soit mis de côté surtout dans un contexte de coupures budgétaires.

### **4- Intelligible et facile d'interprétation**

Un bon indicateur doit être facilement compris par ses utilisateurs et facilement déchiffrable. La formulation des phrases ainsi que le vocabulaire utilisé sont des facteurs importants. La présentation, la forme et l'unité de mesure utilisée pour présenter l'information sont aussi des éléments qui ne sont pas à négliger. Cette caractéristique a pour but de s'assurer que l'information diffusée par les indicateurs est claire, à la portée de tous et facile à interpréter. Le but des indicateurs de performances étant de diffuser une bonne information de gestion, il est essentiel d'éviter de mettre des noms ou des descriptions compliquées qui risquent de

devenir incompréhensibles s'ils sont utilisés à l'excès. Une bonne définition de la fonction de l'indicateur, de la manière dont il est mesuré et de ce qu'il signifie doit également exister et être facilement accessible et compréhensible.

## **5- Homogène dans le temps et l'espace**

La signification de l'indicateur doit demeurer la même dans le temps et l'espace pour que des comparaisons avec des valeurs obtenues antérieurement puissent être réalisées. L'homogénéité est donc une caractéristique essentielle si l'entreprise veut avoir des données historiques sur un programme ou un domaine en particulier.

## **6- Capacité de l'adapter au niveau requis**

Les indicateurs doivent présenter la capacité de pouvoir s'additionner avec des indicateurs similaires pour produire des rapports de niveau supérieur. Ainsi, un indicateur de performance d'un secteur d'une entreprise doit être en mesure de s'additionner avec les indicateurs des autres secteurs de l'entreprise pour donner un indicateur global et offrir une vision d'ensemble de la performance.

### **4.1.3 Utilité des indicateurs**

Les indicateurs de performance sont une mesure dont les valeurs sont utilisées comme points de repère dans l'appréciation de l'évolution d'un phénomène plus ou moins quantifiable<sup>9</sup>. Ils sont donc utiles dans le cadre d'une gestion basée sur les résultats et contribuent à une planification ainsi qu'à un suivi rigoureux des activités ou des programmes dans le cas d'une institution gouvernementale.

---

<sup>9</sup> Saucier, Alain., *Les indicateurs et la gestion par résultats*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1995, p.23

Bien entendu, les indicateurs doivent posséder certaines caractéristiques pour que ceux-ci soient valides et fiables. Il faut toutefois éviter d'utiliser cet instrument comme point de référence, donc comme un objectif ou une norme car il tend alors à perdre de sa validité à titre d'indicateur des phénomènes ou réalités qu'il devrait aider à apprécier<sup>10</sup>.

Un indicateur est donc un instrument qui peut devenir indispensable s'il est bien utilisé. Il doit être constamment révisé et remodelé pour s'assurer qu'il continue de jouer correctement son rôle et que les informations qu'il diffuse sont encore pertinentes et reflètent bien la réalité que l'on souhaite mesurer.

---

<sup>10</sup> Saucier, Alain., *Les indicateurs et la gestion par résultats*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1995, p.25

## 5- Développement du modèle d'évaluation

Étant donné l'importance que revêt l'indicateur, nous essaierons de bâtir un modèle d'évaluation afin d'établir si l'indicateur utilisé est réellement celui qu'il faudrait utiliser pour évaluer l'élément désiré. Une fois le modèle établi, il nous sera possible de prendre les indicateurs en place à DRHC et d'évaluer s'ils diffusent une bonne information ou non.

Le modèle d'évaluation qui a été développé, est basé sur les caractéristiques d'un bon indicateur et des facteurs qui les soutiennent. Une grille d'évaluation a été élaborée et est présentée dans le tableau 3 en annexe. La grille d'évaluation a été divisée en 2 parties. La première permet de faire ressortir les informations que nous possédons sur l'indicateur à évaluer. Il s'agit, en fait, des informations de base dont nous avons besoin pour être en mesure de porter une évaluation objective et juste. Les informations demandées sont sous forme non-limitatives qui permet à l'évaluateur d'y intégrer toutes les informations qu'il juge appropriées. Les informations de base comprennent le nom de l'indicateur, le programme auquel il est associé, les objectifs du programme, une note explicative de la méthode de détermination de l'indicateur, une identification des instruments de mesure des données et de l'unité de mesure, la fréquence de l'obtention des données, la provenance et l'accessibilité des données et enfin le coût de la cueillette de l'information.

Par la suite, la deuxième partie consiste en un questionnaire qui vise à vérifier si l'indicateur répond ou non aux caractéristiques. Le questionnaire a été bâti selon la grille de Likert et est composé d'une série de questions auxquels l'évaluateur doit répondre à l'aide de 5 choix de réponses pré-établies. Le tableau qui suit présente les choix proposés et explique leur signification.

<b>Choix de réponses</b>	<b>Significations</b>
Répond tout à fait	L'indicateur répond en tout point à la question posée.
Répond dans l'ensemble	L'indicateur répond à la question mais des améliorations pourraient être apportées.
Répond moyennement	L'indicateur répond tout juste à la question et doit être révisé pour améliorer cet élément.
Répond en partie	L'indicateur englobe une partie de la question mais est loin d'être satisfaisant.
Ne répond pas du tout	L'indicateur est passé complètement à côté de l'élément à mesurer

Les questions ont été regroupées par caractéristiques afin de faciliter la compilation future des résultats. Des commentaires concernant la notation peuvent également être ajoutés après chaque question dans l'espace prévu à cet effet. Les commentaires souhaités dans cet espace sont ceux qui soulignent les manques ou les faiblesses qui sont à revoir et à corriger.

Pour remplir le questionnaire, l'évaluateur doit donc répondre aux différentes questions en se référant constamment aux informations de base contenue dans la première partie. Il doit avoir une compréhension parfaite des objectifs visés par les indicateurs et connaître les différentes facettes du programme dans lequel se retrouve l'indicateur. Les commentaires devraient être inscrits après chaque question pour indiquer les points forts ou faibles de chaque facteur et les points à améliorer.

Une clé de correction (tableau 4, en annexe) a donc été établie pour noter les différents éléments. Les notes attribuées se situent entre 0 et 10 selon l'importance que revêt le critère dans l'évaluation de l'indicateur ainsi que le degré de réponse de l'indicateur au critère. Une note maximale peut-être obtenue selon le critère et la caractéristique mesurée. Un maximum de 250 points peut être obtenu après l'évaluation de l'ensemble des critères. De plus, une note

minimale à atteindre a été établie afin d'être en mesure d'évaluer correctement la valeur d'un indicateur.

<b>Critères à évaluer</b>	<b>Note maximale pouvant être obtenue</b>	<b>Note minimale à atteindre</b>	<b>Pourcentage d'atteinte</b>
Pertinence	50	41	82%
Fidèle représentation de la réalité mesurée	50	38	76%
Obtention rapide et fiabilité des informations	40	31	78%
Intelligible et facile d'interprétation	70	55	79%
Homogène dans le temps et l'espace	20	14	70%
Capacité de l'adapter au niveau requis	20	13	65%
<b>Total pouvant être obtenu</b>	<b>250</b>	<b>192</b>	<b>77%</b>

La pondération des caractéristiques est différente à cause du nombre de questions par caractéristiques et de l'importance de celles-ci. Bien que toutes les caractéristiques soient importantes pour l'évaluation, certaines sont plus représentatives. Plus de points ont été attribués à la pertinence, à la fidèle représentation de la réalité mesurée, à l'intelligibilité et à la facilité d'interprétation. Ces caractéristiques regroupent en fait des facteurs qui sont essentiels pour qu'un indicateur soit utile. Par exemple, il est essentiel qu'un indicateur réponde aux objectifs du programme qu'il mesure (pertinence). Dans le cas où l'objectif ne mesurerait pas les objectifs du programme l'indicateur deviendrait en soit inutile même s'il répondait parfaitement aux autres critères puisqu'il serait dans l'impossibilité de répondre à ce pourquoi il a été créé. La même chose se produit avec des données douteuses (fidèle représentation de la réalité mesurée). Un indicateur qui comporte des données douteuses n'est pas utile pour une bonne gestion.

La même technique a été utilisée pour déterminer la note minimale à atteindre. Il n'est pas nécessaire qu'un indicateur réponde parfaitement à tous les critères pour être valable. C'est pourquoi les résultats à atteindre sont différents selon la caractéristique et l'importance qu'elle revêt pour évaluer l'utilité d'une mesure de rendement. Le tableau montre les notes minimales à atteindre ainsi que les pourcentages associés. Le pourcentage représente la note minimale à atteindre mais interprétée sous une forme différente. Le pourcentage d'atteinte et la note minimale à atteindre sont en fait la même donnée et sont fournis pour faciliter l'analyse des résultats.

La première partie de la grille ne comporte pas de notation en tant que telle. Cependant, les informations qui y sont incluses sont nécessaires pour être en mesure de compléter adéquatement la deuxième partie. Par exemple, l'objectif de l'indicateur doit être connu afin de permettre à l'évaluateur de répondre adéquatement aux questions de la partie deux relative aux différentes caractéristiques.

La difficulté d'une telle grille d'évaluation est qu'elle demeure en soit subjective et que c'est l'évaluateur en bout de ligne qui émet ses commentaires sur l'indicateur. Il est donc très important que l'évaluateur choisi connaisse assez le programme visé pour être en mesure de livrer une appréciation juste. Particulièrement dans les programmes plus spécialisés où l'activité principale est d'appliquer une loi, il est essentiel que l'évaluateur ait pris connaissance de la dite loi et soit en mesure de la comprendre adéquatement. DRHC fournit un excellent exemple de ce type de programme avec les indicateurs qui sont utilisés dans le programme du Travail. L'un d'entre eux se lit comme suit : «Pourcentage de cas de non-conformité visés à la Partie II (à l'exception des situations dangereuses réglées volontairement au moyen de promesses de conformité volontaire) ». Il serait en effet difficile de porter une bonne évaluation sur un tel indicateur si l'évaluateur ne connaît pas la loi à laquelle il fait référence.

Le modèle, tel que je l'ai développé, doit être utilisé par quelqu'un d'impartial qui connaît le programme. L'évaluateur ne devrait donc pas être un des utilisateurs qui risque d'être évalué avec l'indicateur ou quelqu'un qui serait susceptible de subir des pressions qui le

pousserait à biaiser les résultats. Une personne de l'externe avec une documentation solide et une bonne connaissance du milieu serait donc plus à même d'effectuer une pareille évaluation.