

**CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES**

**PROPOSITIONS EN VUE DE L'ÉVALUATION  
DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE  
*LA DIVERSITÉ : UNE VALEUR AJOUTÉE*  
ET DU PLAN D'ACTION AFFÉRENT**

*Avis présenté en septembre 2009  
à la ministre de l'Immigration  
et des Communautés culturelles*

**Publié le 31 mars 2011**

**RECHERCHE ET RÉDACTION**

France Maher

Évelyne Bishisha Bashala

**COLLABORATION**

Martine Jore

Ralph Rouzier

**COMITÉ DE LECTURE :**

Maurice Chalom

Maryse Potvin

Ayman Al-Yassini

Fo Niemi

**RÉVISION**

Vincent Ross

Conseil des relations interculturelles

500, boulevard René-Lévesque Ouest, bureau 10.04

Montréal (Québec)

H2Z 1W7

Téléphone : (514) 873-5634

Télécopieur : (514) 873-3469

Courrier électronique : [info@conseilinterculturel.gouv.qc.ca](mailto:info@conseilinterculturel.gouv.qc.ca)

Site Internet : [www.conseilinterculturel.gouv.qc.ca](http://www.conseilinterculturel.gouv.qc.ca)

**ISBN : 978-2-550-60539-3** (version imprimée)

**ISBN : 978-2-550-60540-9** (version PDF)

**DÉPÔT LÉGAL – BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC 2011**

Dans ce document, le générique masculin est utilisé de façon épiciène

**CET AVIS A ÉTÉ ADOPTÉ LE 9 SEPTEMBRE 2009 LORS D'UNE CONFÉRENCE TÉLÉPHONIQUE  
PAR LES MEMBRES DU CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES.**

## TABLE DES MATIÈRES

Préambule.....	v
Introduction.....	1
1. Première condition : s’entendre sur le but du plan d’action.....	4
2. Deuxième condition : s’entendre sur la portée de l’évaluation et sur la stratégie globale à utiliser.....	6
3. Troisième condition : statuer sur les rôles et les responsabilités des différentes parties impliquées dans l’évaluation en tenant compte de l’efficacité et de l’objectivité.....	10
4. Quatrième condition : s’entendre sur la collecte de données nécessaires à la mesure des effets et des résultats probants.....	17
5. Cinquième condition : faire en sorte que l’évaluation contribue réellement à la mise en œuvre de la politique en permettant de faire les ajustements nécessaires ainsi qu’aux décisions qui seront prises au terme de celle-ci.....	25
Conclusion.....	29
Annexe 1 – Les mesures prévues pour le suivi et l’évaluation tirées du plan d’action <i>La diversité : une valeur ajoutée</i> .....	35
Annexe 2 – Les instances prévues pour la mise en œuvre.....	36
Annexe 3 – Normes conjointes d’évaluation de programme pour la pratique efficace de l’évaluation au Canada, mars 2008.....	37
Annexe 4 – Glossaire.....	41
Annexe 5 – Modèles.....	43
Annexe 6 – Les pratiques étrangères dans la mesure des progrès de la lutte contre la discrimination.....	45
Annexe 7 – Le Conseil des relations interculturelles.....	51



## **PRÉAMBULE**

En septembre 2009, le Conseil des relations interculturelles a déposé cet avis à la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles. Le document propose une méthode afin d'évaluer le *Plan d'action gouvernemental 2008-2013 pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec / La diversité : une valeur ajoutée*. Il expose notamment des méthodes d'évaluation utilisées pour des plans d'action gouvernementaux du même type que celui du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et présente des recommandations.

Le Conseil ne l'a pas immédiatement publié, notamment pour laisser le temps au Ministère de s'appropriier les propositions qu'il avait émises en matière d'évaluation du plan d'action gouvernemental. Il attendait de voir aussi quelle démarche retiendrait précisément le Ministère.

La réalisation de cet avis fait partie de la planification stratégique 2009-2012 du Conseil. Afin de diffuser les résultats de ses recherches, le Conseil le rend public pour qu'il puisse aussi servir à des praticiens de l'évaluation dans le secteur public, sans toutefois exclure le secteur privé. Il peut constituer également une source pour les étudiants dans ce domaine.



## INTRODUCTION

### Le mandat reçu de la ministre

Dans la foulée du plan d'action gouvernemental 2008-2013 *La diversité : une valeur ajoutée*, le Conseil des relations interculturelles (ci-après « le Conseil ») a reçu pour mandat de la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, madame Yolande James, de produire un avis relatif à l'évaluation de ce plan d'action.

Le libellé du mandat précise que « *l'évaluation d'un tel plan d'action est un exercice complexe, nécessitant une évaluation des principales mesures, une évaluation globale du plan d'action, l'intégration de l'analyse différenciée selon les sexes, une stratégie de collecte de données et une démarche structurée à adopter en vue d'arriver à une évaluation satisfaisante* ».

La ministre demande que le Conseil expose, dans cet avis, « *les principales méthodes d'évaluation utilisées pour des plans d'action gouvernementaux de ce type* » et « [présente] *des recommandations à ce sujet* ».

Les propositions seraient par la suite soumises au comité d'évaluation prévu pour la mise en œuvre afin « *d'estimer leur faisabilité, compte tenu des contraintes des ministères et organismes responsables des mesures* ».

Précisons d'emblée que des dispositions sont prévues à l'intérieur même du plan d'action pour en assurer le suivi et l'évaluation. Des mesures en font spécifiquement mention<sup>1</sup> et la structure de gouvernance établie y fait également référence, fournissant au Conseil une preuve tangible de la volonté de ses promoteurs d'évaluer ce plan.

Le premier élément de cette gouvernance est le forum sous-ministériel. Cette instance, formée des sous-ministres des principaux ministères et organismes (MO) engagés dans le plan d'action, doit assurer l'implantation et la coordination de la politique gouvernementale *La diversité : une valeur ajoutée* et du plan d'action. Le second élément est le comité interministériel qui, comme son nom l'indique, est composé des représentants de tous les MO responsables d'une mesure. Il a pour mandat d'assurer le suivi de la mise en œuvre et la liaison entre les différentes instances. Enfin, le comité d'évaluation, composé de praticiens de l'évaluation œuvrant dans les différents MO, est l'instance spécifiquement prévue pour assurer la conduite des travaux d'évaluation.<sup>2</sup>

Au moment de la consultation publique tenue en préparation à la présente politique, plusieurs participants avaient demandé que la mise en œuvre de la politique à venir soit assortie de mécanismes de suivi et d'évaluation. Dans le mémoire qu'elle présentait, la chercheuse Maryse Potvin a écrit que « *Sans évaluation, il est impossible de porter une*

---

<sup>1</sup> Notamment les mesures 7.1, 7.2 et 8.1. Le libellé de ces mesures est présenté à l'annexe 1.

<sup>2</sup> Les rôles et responsabilités des deux premières instances, tels qu'approuvés par le forum sous-ministériel, sont présentés à l'annexe 2.

*appréciation quant à l'intérêt ou l'influence réelle d'un dispositif ou d'une mesure et le risque est grand de fournir des réponses inadaptées aux problèmes à résoudre. »<sup>3</sup>*

Plusieurs participants avaient aussi requis que l'évaluation soit confiée à une instance différente du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC). Rappelons quelques-unes de ces propositions :

- la Fondation canadienne des relations raciales requérait un **bureau central** de coordination de la politique;
- la Fondation de la tolérance proposait un **office gouvernemental** de veille contre le racisme qui relèverait de l'Assemblée nationale;
- la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes suggérait un **secrétariat d'État** sous la responsabilité du Conseil exécutif;
- la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) était d'avis de confier à un **organisme gouvernemental** la responsabilité de coordonner la recherche gouvernementale, de produire un bilan régulier de la situation en matière de discrimination, de développer des indicateurs et de jouer un rôle de veille et un rôle prospectif à cet égard;
- le Conseil suggérait, pour sa part, de confier le suivi à un **organisme** sous la responsabilité du premier ministre ou de la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles.

Outre le questionnement soulevé par la responsabilité de l'évaluation, d'autres aspects peuvent influencer la réalisation de l'évaluation et en réduire les bénéfices escomptés. C'est le cas lorsque la portée de l'évaluation est trop ambitieuse par rapport aux ressources et aux délais impartis. Cela peut également être le cas lorsque l'évaluation se réduit à une simple démonstration de l'action gouvernementale, sans égard aux résultats et impacts obtenus. Enfin, cela peut également s'expliquer par le fait que certains moyens d'action produisent des effets à long terme, lesquels ne peuvent être mesurés à l'intérieur de la durée du plan d'action.

Par le présent avis, le Conseil souhaite contribuer à la réalisation d'une évaluation de qualité, répondant aux prescriptions du Secrétariat du Conseil du trésor<sup>4</sup>, à savoir une évaluation valide, fidèle, crédible et utile tout en évitant un certain nombre d'écueils prévisibles.

### **La méthodologie utilisée et le contenu du document**

Pour étayer ses recommandations, le Conseil a fait appel à la connaissance et à l'expérience détenues par deux de ses professionnelles de recherche en matière

---

<sup>3</sup> Potvin, Maryse, *Vers une politique de lutte contre le racisme et la discrimination. Commentaires généraux et quelques pistes d'action à privilégier*. Mémoire soumis à l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation publique de la Commission sur la culture, sur le document *Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination*, 2006. p. 7

<sup>4</sup> Secrétariat du Conseil du trésor, *L'évaluation de programme : document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes*, Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et aux programmes, 2002, 22 p.



d'évaluation de programmes, complétées par une revue documentaire orientée autour de trois aspects. Un comité de lecture externe, composé de chercheurs et d'organismes qui luttent contre le racisme, a été constitué afin de commenter l'avis.

- 1) **Les règles de pratiques professionnelles** de la *Société canadienne d'évaluation de programme*, lesquelles balisent la pratique de l'évaluation de programmes au Canada et au Québec. Ces normes visent notamment à assurer l'utilité et la faisabilité des évaluations et font en sorte d'assurer que les résultats de l'évaluation soient crédibles, fiables et utiles. L'annexe 3 reproduit l'ensemble des normes en vigueur.

Le Conseil a sélectionné quelques normes qui semblent susceptibles de poser des défis particuliers lors de l'évaluation du plan d'action gouvernemental *La diversité : une valeur ajoutée*. Ces normes, servant à appuyer l'argumentaire, accompagnent le texte à l'intérieur d'un encadré intitulé « normes sous-jacentes » de la *Société canadienne d'évaluation de programme*.

- 2) **Les travaux menés par d'autres États** pour mesurer les progrès dans la lutte contre la discrimination, notamment certaines études provenant de la Suède et d'autres pays de l'Union européenne (annexe 6).

Nous étions alors à la recherche d'enseignements utiles pour pallier les difficultés posées par la mesure des progrès en matière de lutte contre la discrimination et au racisme et nous en avons tenu compte dans nos recommandations. Les modèles seront davantage exploités lors d'une étape subséquente, lorsque seront développés les mécanismes et indicateurs de mesure.

- 3) **Les résultats d'évaluation de politiques gouvernementales** d'envergure similaire, à savoir la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* et de la *Stratégie d'action jeunesse*.

Nous étions particulièrement intéressés par la structure de gouvernance mise en place de même que les méthodes d'évaluation utilisées et les résultats des évaluations. Des éléments de comparaison sont présentés dans le texte sous la rubrique « expérience des autres plans gouvernementaux ».

De nos lectures et analyses ont émergé **cinq conditions** que nous jugeons essentielles à la réussite de l'évaluation du plan d'action gouvernemental *La diversité : une valeur ajoutée*. Une fois celles-ci posées, nous dégagerons une proposition globale de stratégie, laquelle pourra être bonifiée avec la contribution des membres du comité d'évaluation.

Puisque ce rapport doit servir aux décisions qui seront prises concernant l'évaluation du plan d'action, il emprunte à cette discipline la terminologie d'usage. Un glossaire a été ajouté afin de faciliter la lecture de ce rapport, particulièrement certains éléments plus techniques.

## LES CONDITIONS FAVORISANT UNE ÉVALUATION SATISFAISANTE DU PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL *LA DIVERSITÉ : UNE VALEUR AJOUTÉE*

### 1. PREMIÈRE CONDITION : S'ENTENDRE SUR LE BUT DU PLAN D'ACTION

#### Norme sous-jacente de la Société canadienne d'évaluation

Bien définir l'objet examiné

« *Le programme\* à évaluer doit être décrit et documenté avec clarté et précision pour qu'il soit clairement identifié. Le contexte dans lequel se déroule le programme doit être examiné dans le détail afin de cerner ses influences éventuelles sur le programme.* »<sup>5</sup>

Par définition, une politique gouvernementale désigne un ensemble d'actions engagées par un gouvernement dans la poursuite d'un objectif ou d'un ensemble d'objectifs, incarnée par plusieurs instances.

Les politiques gouvernementales comportent plusieurs caractéristiques qui en complexifient l'évaluation. Ces caractéristiques ont trait aux facteurs suivants :

- multiplicité des clientèles,
- multiplicité des instances chargées de la mise en œuvre,
- intervention à plusieurs niveaux,
- activités de portée et de nature différentes,
- effets à court, moyen et long termes.

Dans le cadre du plan d'action gouvernemental *La diversité : une valeur ajoutée*, on compte plus de 147 moyens d'action regroupés en 21 mesures, 3 orientations et 8 choix stratégiques. La mise en œuvre du plan d'action relève d'une vingtaine de MO qui pourront compter sur la collaboration de plusieurs partenaires.

Pour arriver à suggérer une méthodologie adaptée, il importe, en premier lieu, de s'entendre sur le but et la portée du plan d'action et de distinguer les objectifs globaux des objectifs plus opérationnels. Ces différentes catégories d'objectifs et d'interventions sont susceptibles de nécessiter des stratégies d'évaluation différentes et, ce faisant, un choix d'indicateurs de performance de portée différente.

#### **Recommandation 1**

De manière à favoriser une compréhension commune de la portée du plan d'action, nous préconisons l'élaboration d'un **modèle logique\*** par le comité d'évaluation. Le modèle logique servira à « *identifier le rationnel de la politique (les besoins à l'origine de la politique, la raison d'être, les cibles et les objectifs); à circonscrire les moyens et la nature de l'intervention; les ressources allouées (intrants) et les activités de production; les résultats attendus : les résultats opérationnels ou de production (extrants : produits et*

---

\* Terme défini dans le glossaire.

<sup>5</sup> [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=fr).

\* Terme défini dans le glossaire.

services livrés à la clientèle dans le cadre de la politique); les effets intermédiaires (court, moyen terme); les effets ultimes (long terme) ainsi que les effets non prévus ».<sup>6</sup>

L'élaboration du modèle logique dépasse la simple transposition, dans un cadre particulier, de la description du programme\* ou, dans notre cas, des énoncés compris dans le plan d'action gouvernemental. Les règles qui prévalent lors de la rédaction d'un plan ou d'une stratégie (par exemple, l'ordonnement des mesures, leur regroupement de même que la terminologie employée<sup>7</sup>) ne sont pas les mêmes que pour son évaluation.<sup>8</sup>

Au chapitre des différences, notons également que les objectifs identifiés dans le modèle logique doivent être mesurables et qu'un regroupement d'objectifs par cibles et par clientèles (plutôt que par organisation chargée de la mise en œuvre) facilite le choix d'indicateurs pour en mesurer le degré de réussite.

**Tableau 1** Esquisse du modèle logique

RAISON D'ÊTRE	Favoriser la pleine participation des Québécoises et Québécois des communautés culturelles (QCC) à la vie économique, sociale et culturelle en toute égalité et sans discrimination			
CIBLE ULTIME	Assurer le respect des droits et l'égalité de fait des QCC			
OBJECTIFS GLOBAUX	Favoriser une offre de service publique inclusive et équitable	Améliorer le respect et l'exercice des droits	Assurer la pleine participation à la vie économique	Assurer la pleine participation à la vie sociale et culturelle
OBJECTIFS SPÉCIFIQUES  16 DES 21 MESURES <sup>8</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appuyer les services publics afin de prévenir la discrimination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Déployer une stratégie visant à sensibiliser l'ensemble de la population québécoise au racisme et à la discrimination</li> <li>▪ Accroître l'éducation aux droits et informer sur les recours existants</li> <li>▪ Améliorer le traitement des plaintes en matière de discrimination</li> <li>▪ Soutenir les victimes de racisme et de discrimination</li> <li>▪ Surveiller et prévenir la propagande et les crimes haineux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accroître la représentativité des QCC et des autres groupes cibles au sein de l'administration publique</li> <li>▪ Sensibiliser et outiller les employeurs afin d'accueillir et de maintenir en emploi une main-d'œuvre diversifiée (gestion de la diversité)</li> <li>▪ Soutenir la mise en place du réseau Leaders diversité, un forum de dirigeants d'entreprises engagés dans la promotion de la diversité en emploi</li> <li>▪ Soutenir la participation à la vie économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assurer une meilleure représentation de la diversité culturelle dans le secteur de la culture et des communications et sensibiliser l'industrie quant à son impact possible sur les préjugés et le racisme</li> <li>▪ Mieux faire connaître la diversité ethnoculturelle et accroître la portée des activités de rapprochement interculturel</li> <li>▪ Encourager et reconnaître l'engagement [de différents acteurs] en matière de lutte contre le racisme et la discrimination</li> <li>▪ Mobiliser et favoriser l'engagement des partenaires des milieux de vie</li> <li>▪ Stimuler la participation à la vie publique et la représentation dans les instances décisionnelles</li> <li>▪ Viser l'équité de représentation des différentes composantes de la société dans les c.a. des sociétés d'État et des organismes publics</li> </ul>
Nature de l'intervention, ressources allouées, activités de production, etc.				

<sup>6</sup> Ce modèle est inspiré de celui développé par P. Simard., D. Otis, A. Laferrière et J. Fortin, *Guide d'accompagnement pour l'élaboration d'un cadre logique d'intervention (SADC) : ébauches des cadres logiques*, Québec, ÉNAP, Décembre 1997, cité dans Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Cadre d'évaluation de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, 2004.

\* Terme défini dans le glossaire.

<sup>7</sup> Une illustration nous est offerte dans le titre de la politique, soit *La diversité : une valeur ajoutée*, lequel a été préféré à une référence plus directe à la lutte contre la discrimination et au racisme.

<sup>8</sup> Précisons que les cinq mesures afférentes des choix stratégiques 7 et 8 ne sont pas incluses dans le modèle logique puisqu'il s'agit de mesures servant à structurer la gouvernance et le suivi du plan d'action. Voir annexe 1.

Le tableau 1 à la page précédente présente l'esquisse du modèle logique que nous avons élaboré avec la collaboration des agents de recherche du MICC. Il s'agit d'une proposition qui devra être complétée pour y joindre les autres rubriques (notamment la nature des interventions et les ressources investies) et validée par le comité d'évaluation. À noter que la distinction entre les différentes catégories d'objectifs énoncés sera utile pour la suite de notre document.

## **2. DEUXIÈME CONDITION : S'ENTENDRE SUR LA PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET SUR LA STRATÉGIE GLOBALE À UTILISER**

### Normes sous-jacentes de la Société canadienne d'évaluation

Préciser l'objectif poursuivi par l'évaluation

*« Les buts et les méthodes de l'évaluation doivent faire l'objet d'un suivi, et leur description doit être suffisamment détaillée pour qu'on puisse les repérer et les évaluer. »*

*Les méthodes de cueillette de l'information doivent être choisies ou élaborées, puis mises en oeuvre, de manière à ce que l'information obtenue soit suffisamment fiable pour l'utilisation que l'on veut en faire.*

*L'évaluation doit être complète et équitable en ce qui a trait à l'examen et à la consignation des forces et des faiblesses du programme à évaluer, pour que l'on puisse miser sur les forces et rectifier les problèmes. »*

Au Québec, les ouvrages théoriques traitant de l'évaluation de politiques gouvernementales multisectorielles sont rares. En France, le *Conseil scientifique de l'évaluation* a identifié six aspects devant normalement être couverts par une évaluation de politiques publiques.

1. *« Cohérence (dans la conception et la mise en œuvre) : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ? »*
2. *Atteinte des objectifs : dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?*
3. *Efficacité : dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ces objectifs ?*
4. *Efficience : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?*
5. *Impact (effectivité) : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?*
6. *Pertinence : une politique se justifie très généralement par l'identification d'un "problème de société" auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. »*<sup>10</sup>

<sup>9</sup> [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=fr).

<sup>10</sup> Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996.

Certains de ces aspects sont repris, en d'autres termes, dans le plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée* nous renseignant quant à la portée envisagée des travaux d'évaluation. C'est ainsi que l'on parle :

- d'un **suivi des progrès réalisés** (incluant des études, des recherches et des évaluations de programme) (mesure 7.1);
- de l'évaluation de l'**impact** des propositions législatives et réglementaires ainsi que des projets de politiques ou de stratégies d'action sur la pleine participation (mesure 7.2);
- de l'évaluation et de la **mesure de la discrimination** (choix stratégique 8);
- du dépôt d'une évaluation globale de la **mise en œuvre** du plan d'action quelques années après l'entrée en vigueur de la politique.

On le constate, les intentions sont vastes. Il y a lieu de les établir clairement car nous avons constaté qu'il est souvent difficile pour les organisations de dépasser le stade d'une évaluation de la mise en œuvre, comme le démontre l'exemple suivant.

Expérience des autres plans gouvernementaux	La portée de l'évaluation
<p>Le cadre d'évaluation de la <i>Stratégie d'action jeunesse 2006-2009</i> référerait à deux phases. La phase 1 portant sur le suivi de la mise en œuvre, la phase 2 sur la mesure des effets.</p> <p>Or, au moment où la nouvelle stratégie jeunesse a été déposée en 2009, un seul document était disponible pour juger l'atteinte des résultats de la stratégie précédente. Il s'agissait d'un bilan des deux premières années de mise en œuvre. De plus, ce bilan était partiel puisque les données afférentes à de nombreux indicateurs n'étaient pas encore disponibles au moment de la parution du bilan.</p> <p>Le Conseil permanent de la jeunesse a d'ailleurs déploré les lacunes dans les mécanismes de mesure des résultats de la première stratégie et le fait que « <i>l'évaluation générale de la stratégie est toujours manquante et [que] les évaluations précises des mesures ne sont que très peu nombreuses</i> »<sup>11</sup></p> <p>À noter qu'un second document, présentant notamment les résultats d'entrevues menées auprès des partenaires, pourrait être diffusé à l'automne 2009 et que la nouvelle <i>Stratégie d'action jeunesse 2009-2014</i> est assortie de deux catégories d'indicateurs : des indicateurs de mise en œuvre et des indicateurs d'effets (impact).</p>	

Sans poser un jugement sur le travail accompli lors de l'évaluation de la première stratégie, il est cependant possible de tirer quelques leçons de cette expérience. La première est de déposer plus rapidement le cadre d'évaluation : celui de la *Stratégie d'action jeunesse 2006-2009* n'a été approuvé qu'à la dernière année de la période de mise en œuvre de la stratégie.

Ensuite, il y a lieu de formaliser plus tôt l'ensemble des mécanismes permettant, à terme, de mesurer les effets du plan d'action, puisque ce dernier volet de l'évaluation est souvent négligé. De plus, la mesure des effets nécessite souvent une première lecture de la

<sup>11</sup> Conseil permanent de la jeunesse, *Prise 2 : un suivi et des actions s'imposent !*, Septembre 2008, p. 16.

situation de départ (appelée « temps zéro » représenté par le symbole  $T_0$ ) laquelle sert par la suite à mesurer le progrès accompli.

## **Recommandation 2**

Convenir **rapidement** de la portée de l'évaluation et de la stratégie à déployer pour les différents niveaux d'évaluation afin d'avoir une vue globale des mécanismes de mesure à mettre en place et d'assurer de meilleures conditions de réalisation. Cette stratégie peut être actualisée au besoin.

C'est ainsi que nous suggérons de distinguer différents niveaux (ou enjeux) de l'évaluation, soit :

**Niveau I** : l'évaluation de la mise en œuvre, laquelle s'attardera aux conditions susceptibles d'avoir une incidence sur les résultats. Parmi ces conditions, mentionnons le contexte de mise en œuvre et le niveau d'adhésion des parties touchées par le plan d'action. Au nombre des instances qui seront consultées, mentionnons d'abord les MO impliqués et les regroupements représentatifs des personnes bénéficiaires des différentes mesures<sup>12</sup>.

**Niveau II** : l'évaluation de l'impact du plan d'action ou plus précisément la mesure des effets (bruts) de l'intervention, laquelle mettra à profit un ensemble d'indicateurs **d'effet** développés pour chacune des mesures<sup>13</sup>. Cette première information sur les effets spécifiques des mesures sera complétée par des travaux d'évaluation plus approfondis pour certaines mesures. Certains de ces travaux seront lancés par le comité d'évaluation, d'autres par les MO, à l'intérieur de leur plan d'évaluation respectif. Dans ce dernier cas, les MO assumeront l'entière responsabilité des travaux mais seront incités à en transmettre les résultats au comité d'évaluation.

Enfin, une vérification sera faite de l'effet des interventions sur chacun des quatre objectifs globaux identifiés précédemment (voir tableau 1).

**Niveau III** : l'évaluation globale du plan d'action qui vise, au terme de la durée de ce dernier, à poser un jugement global sur celui-ci. C'est ainsi que les résultats des deux premiers niveaux d'évaluation seront pris en compte.

**Niveau IV** : la mesure des discriminations, dont la portée de l'évaluation est déjà définie dans le plan d'action (mesure 8.1). Elle consiste à produire des avis et des états de situation sur la pleine participation à la société québécoise. Les expériences étrangères seront particulièrement utiles pour développer des mécanismes de mesures probants (voir annexe 6).

Des activités de suivi, distinctes de l'évaluation et complémentaires à celle-ci, seront également menées, notamment pour assurer la reddition de comptes annuelle des MO impliqués dans le plan d'action.

---

<sup>12</sup> Notamment ceux ayant déposé un mémoire dans le cadre de la consultation publique de la Commission sur la culture, concernant le document *Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination*, 2006.

<sup>13</sup> Voir l'annexe 6 pour des exemples d'indicateurs.

Ce découpage facilitera grandement le partage des rôles et responsabilités, comme il sera démontré à la section suivante.

### Recommandation 3

Formaliser la stratégie d'évaluation à travers un **cadre d'évaluation**\*. À cet effet, faire en sorte que le cadre d'évaluation soit rendu disponible le plus rapidement possible. Le cadre d'évaluation permettra de préciser les enjeux poursuivis par l'évaluation ainsi que les questions d'évaluation et les données nécessaires pour répondre aux questions posées, notamment sous forme d'indicateurs de performance, de même que les techniques et les outils de collectes envisagés.

Le tableau 2 illustre une partie des informations qui seront obtenues suite à l'élaboration du cadre d'évaluation.

**Tableau 2** Exemple de l'information contenue dans un cadre d'évaluation

Enjeux d'évaluation	Angles (questions d'évaluation)	Données nécessaires	Techniques et outils utilisés	Indicateurs de performance
	Sera complété lors des travaux d'élaboration du cadre d'évaluation			

#### *- La portée optimale des travaux d'évaluation et le calendrier de réalisation*

La stratégie d'évaluation proposée met en lumière les différents niveaux d'évaluation (I à IV) ainsi que certains liens entre les travaux d'évaluation et les activités de suivi. La documentation présentée par le MICC semble suggérer que l'évaluation des retombées se fera au terme de la durée du plan, soit en 2014.

Nous souscrivons au fait que les mesures d'impact nécessitent d'attendre la fin de la période de réalisation (évaluation de niveau II). Des travaux d'évaluation doivent toutefois être amorcés : des indicateurs permettant d'évaluer l'effet de chacune des mesures du plan d'action devront être mis en place rapidement<sup>14</sup>; les mesures – ou les groupes de mesures – devant faire l'objet d'une évaluation plus approfondie doivent être identifiés tandis que des procédés pour évaluer le degré d'atteinte de chacun des objectifs globaux ainsi que les conditions de mise en œuvre doivent être élaborés.

#### **Expérience des autres plans gouvernementaux**

#### **Trop grand nombre de mesures**

Dans le mémoire déposé par le Conseil permanent de la jeunesse suite au bilan de la *Stratégie action jeunesse 2006-2009*, celui-ci se demandait si « *la Stratégie ne proposait pas trop de mesures par rapport aux capacités de suivi ou si les ressources allouées à l'évaluation n'étaient pas trop restreintes* »<sup>15</sup>.

\* Terme défini dans le glossaire

<sup>14</sup> Voir l'annexe 6 pour des exemples d'indicateurs.

<sup>15</sup> Conseil permanent de la jeunesse, *Op. cit.*, p. 7.

#### Recommandation 4

Considérant qu'il ne sera pas possible ni même justifié d'assujettir l'ensemble des mesures à une évaluation approfondie de leurs impacts, le Conseil préconise que le choix des mesures à évaluer fasse l'objet d'une recommandation du comité d'évaluation.

Ceci implique que le comité d'évaluation puisse avoir un budget réservé à l'évaluation afin de ne pas dépendre des choix budgétaires des MO en ce qui a trait aux mesures qui seront évaluées. La cinquième condition porte sur cet aspect. Nous y reviendrons.

### 3. TROISIÈME CONDITION : STATUER SUR LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTES PARTIES IMPLIQUÉES DANS L'ÉVALUATION EN TENANT COMPTE DE L'EFFICACITÉ ET DE L'OBJECTIVITÉ

#### Normes sous-jacentes de la Société canadienne d'évaluation

Formaliser les responsabilités en matière d'évaluation

*« Les parties prenantes à l'évaluation ou les personnes touchées par ses résultats doivent être identifiées, pour que leurs besoins soient pris en compte.*

*De même, la planification des travaux d'évaluation et leur réalisation doivent tenir compte des positions possibles des divers groupes d'intérêts de façon à s'assurer de leur coopération et d'éviter d'éventuelles tentatives pour « paralyser l'évaluation ou pour en biaiser ou en détourner les résultats ».*

*Les obligations respectives des parties à l'évaluation (qui fera quoi, comment et quand) doivent faire l'objet d'une entente écrite dont les parties seront tenues de respecter toutes les modalités – ou de les renégocier officiellement.*

*La nécessité que les personnes responsables de l'évaluation détiennent les compétences requises pour effectuer leur travail, afin que les constatations de l'évaluation aient le plus de crédibilité et reçoivent le meilleur accueil possible.*

*Les méthodes de production de rapports doivent prévenir les distorsions causées par les sentiments et les biais personnels des parties à l'évaluation, afin que les rapports reflètent bien les constatations de l'évaluation »<sup>16</sup>*

Il importe de distinguer les activités de « suivi de la réalisation » de l'évaluation proprement dite. La confusion réside dans le fait que ces deux activités peuvent porter sur la mise en œuvre. Dans le premier cas, il s'agit de la coordination qu'exerce l'organisation responsable, en l'occurrence le MICC, sur le déploiement du plan d'action. Quant à elle, l'évaluation s'intéressera plutôt à la façon dont ce déploiement s'est déroulé de même que l'évaluation des effets des actions réalisées.

On le constate, il est tout à fait possible de séparer ces deux responsabilités (coordination et évaluation) et c'est d'ailleurs ce que le Conseil préconise. Voyons les expériences récentes en semblable situation où l'on constate que cette séparation des responsabilités n'est pas toujours effective.

<sup>16</sup> [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=fr).



La structure de gouvernance élaborée par le MICC est quelque peu différente. Au comité interministériel s'ajoute une instance décisionnelle de haut niveau (le forum sous-ministériel). Fait à noter, aucun mécanisme de représentation des clientèles touchées par les mesures n'est prévu. Nous y reviendrons.

Le comité d'évaluation prévu par le MICC dont le mandat n'est pas encore arrêté, aurait la responsabilité de l'évaluation, mais les activités de suivi seraient plutôt confiées au comité interministériel. Cette façon de faire permet d'éviter que les énergies du comité d'évaluation ne soient accaparées par le suivi de la mise en œuvre au détriment de la mesure des effets et des impacts. Le Conseil souscrit entièrement à ce partage de responsabilités.

<b>Expérience des autres plans gouvernementaux</b>	<b>Le partage des responsabilités</b>
----------------------------------------------------	---------------------------------------

Le cadre d'évaluation de la Stratégie d'action jeunesse mentionne que « *le Secrétariat à la jeunesse (SAJ) est l'interlocuteur gouvernemental privilégié en matière de jeunesse. Il coordonne donc l'élaboration, l'implantation et l'évaluation de la Stratégie* ». <sup>17</sup>

Pour ce faire, le SAJ compte sur la collaboration du comité des partenaires et du comité interministériel de la Stratégie d'action jeunesse. Alors que le comité interministériel est formé de représentants des ministères et des organismes gouvernementaux (MO) qui offrent les principaux services aux jeunes, le comité des partenaires est, pour sa part, constitué des principaux groupes de la société civile qui travaillent auprès des jeunes ou qui les représentent qui jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de la Stratégie au cours des trois années de sa mise en œuvre. <sup>18</sup>

Un comité de suivi et d'évaluation, composé de représentants des MO impliqués « *les mieux placés dans leur organisation pour obtenir et fournir de l'information sur les mesures* ». Ce comité a pour mandat :

- d'apporter son expertise au développement du présent cadre de suivi et d'évaluation proposé par le SAJ qui sera soumis au comité interministériel pour approbation;
- de valider les différents outils de collecte d'information proposés par le SAJ qui seront soumis au comité interministériel pour approbation;
- de rendre disponibles les résultats reliés aux indicateurs de suivi des mesures sous forme de document synthèse (pour le bilan 2008 et pour le bilan évaluatif 2009);
- d'assurer le suivi et la mise à jour de l'état de réalisation des mesures à l'aide de l'outil de suivi;
- d'assurer le suivi des évaluations réalisées, en cours et prévues au sein de leur MO;
- de synthétiser les résultats d'évaluation obtenus à l'aide de l'outil de suivi;
- de contribuer à l'analyse de l'ensemble de l'information et de formuler des commentaires et des suggestions sur les différents bilans en découlant.

Il nous apparaît également souhaitable, pour assurer la crédibilité des travaux, que le MICC (plus précisément, la Direction de la gestion de la diversité et de l'intégration

<sup>17</sup> Secrétariat à la jeunesse, *Cadre pour le suivi et l'évaluation de la stratégie d'action jeunesse 2006-2009*, Ministère du Conseil exécutif, 30 octobre 2008.

<sup>18</sup> Ministère du Conseil exécutif, *Bilan des deux premières années de la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009*, 101 p.

sociale) ne soit pas le premier responsable de l'évaluation en raison des autres rôles qu'il exerce dans l'élaboration et la mise en oeuvre du plan d'action. Outre son rôle de coordination dont nous avons déjà fait mention, ajoutons celui d'expert de la problématique ainsi que celui de promoteur des propositions présentées auprès de l'exécutif mais également auprès des partenaires.

### **Recommandation 5**

Le Conseil suggère de séparer les responsabilités en matière de coordination de la mise en oeuvre et d'évaluation et, à l'intérieur de l'évaluation, celles portant sur les résultats et celles portant sur la mesure des impacts spécifiques et globaux.

<b>Expérience des autres plans gouvernementaux</b>	<b>Le partage des responsabilités</b>
----------------------------------------------------	---------------------------------------

<p>Un modèle différent a été retenu par le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) pour mener à bien l'évaluation de la <i>Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire</i>. D'abord le SACA a mandaté la Direction de l'évaluation du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour réaliser l'évaluation de la mise en oeuvre de la politique. Cette évaluation est annoncée dans la politique, ainsi que dans le plan d'action.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Le cadre d'évaluation a été rendu disponible en 2004 alors que la politique avait été lancée en 2001.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Un appel d'offre a par la suite été lancé pour la réalisation de l'évaluation, laquelle portait sur la mise en oeuvre de la politique et de ses premières retombées. C'est un groupe universitaire qui a été retenu et qui a assuré la suite du processus d'évaluation.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'ensemble de la stratégie ainsi que le partage des responsabilités seraient formalisés à l'intérieur d'un seul et même document dont nous avons déjà fait mention, soit le cadre d'évaluation. La figure 3 à la page suivante illustre ce partage des responsabilités ainsi que les différents niveaux d'évaluation que nous préconisons.

### ***- Responsabilité en matière de suivi***

La coordination de la mise en oeuvre (suivi) étant assurée par le MICC, celui-ci serait responsable de l'identification et du déploiement des mécanismes de suivi (indicateurs de mise en oeuvre, tableau de bord). Les données qui en résulteront seraient présentées au comité interministériel, lequel se verrait confier la responsabilité de ce suivi.

### **Recommandation 6**

Le Conseil suggère de recourir au potentiel technologique offert par les outils de communication (notamment Internet et Intranet) et de traitement des données afin de faciliter la collecte auprès des différentes parties impliquées dans le suivi et l'évaluation du plan d'action.

La *Stratégie d'action jeunesse* comportait de nombreuses mesures mises en œuvre par une multitude d'acteurs. De l'aveu des responsables de l'évaluation, il s'avérait impossible d'unifier les systèmes de mesure développés par chacun de ces acteurs. La stratégie a donc été de prendre appui sur les systèmes existants, en les bonifiant au besoin. Le Secrétariat à la jeunesse a eu recours à Internet pour assurer un suivi centralisé de certaines données.

Dans le cadre de la *Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, des bulletins d'information produits par le SACA rendaient compte de l'avancement de l'évaluation, tandis que l'équipe de chercheurs recrutés pour l'étude qualitative assurait la diffusion des rapports sur un site Internet.

### **- Responsabilités en matière d'évaluation**

La responsabilité de la mesure de la discrimination (niveau IV), déjà précisée dans le plan d'action, est confiée au Conseil<sup>19</sup> par l'élaboration d'avis. Précisons que le niveau IV est indépendant des autres niveaux. La situation globale en matière de discrimination et de racisme pourrait s'améliorer ou se dégrader sans égard nécessairement aux résultats de la mise en œuvre des mesures spécifiques.

En ce qui concerne l'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact (niveaux I et II), de même que l'évaluation globale (niveau III) la responsabilité en incomberait au comité d'évaluation, lequel s'adjoindrait, au besoin, des sous-comités auxquels seraient conviés des représentants des clientèles touchées par les mesures (sous-comité clientèle) et des experts externes (chercheurs, spécialistes de la collecte de données).

Les responsabilités pour l'évaluation d'un objectif ou d'une mesure spécifique seraient attribuées selon un principe d'impartialité mais également d'efficacité. À titre d'illustration, mentionnons le fait que la CDPDJ est déjà chargée de veiller à l'évaluation de l'application des mesures législatives sur l'accès à l'égalité. Les travaux pour l'évaluation de l'impact de chacun des objectifs globaux demeurerait cependant sous la responsabilité du comité d'évaluation.

### **- Implication de la société civile**

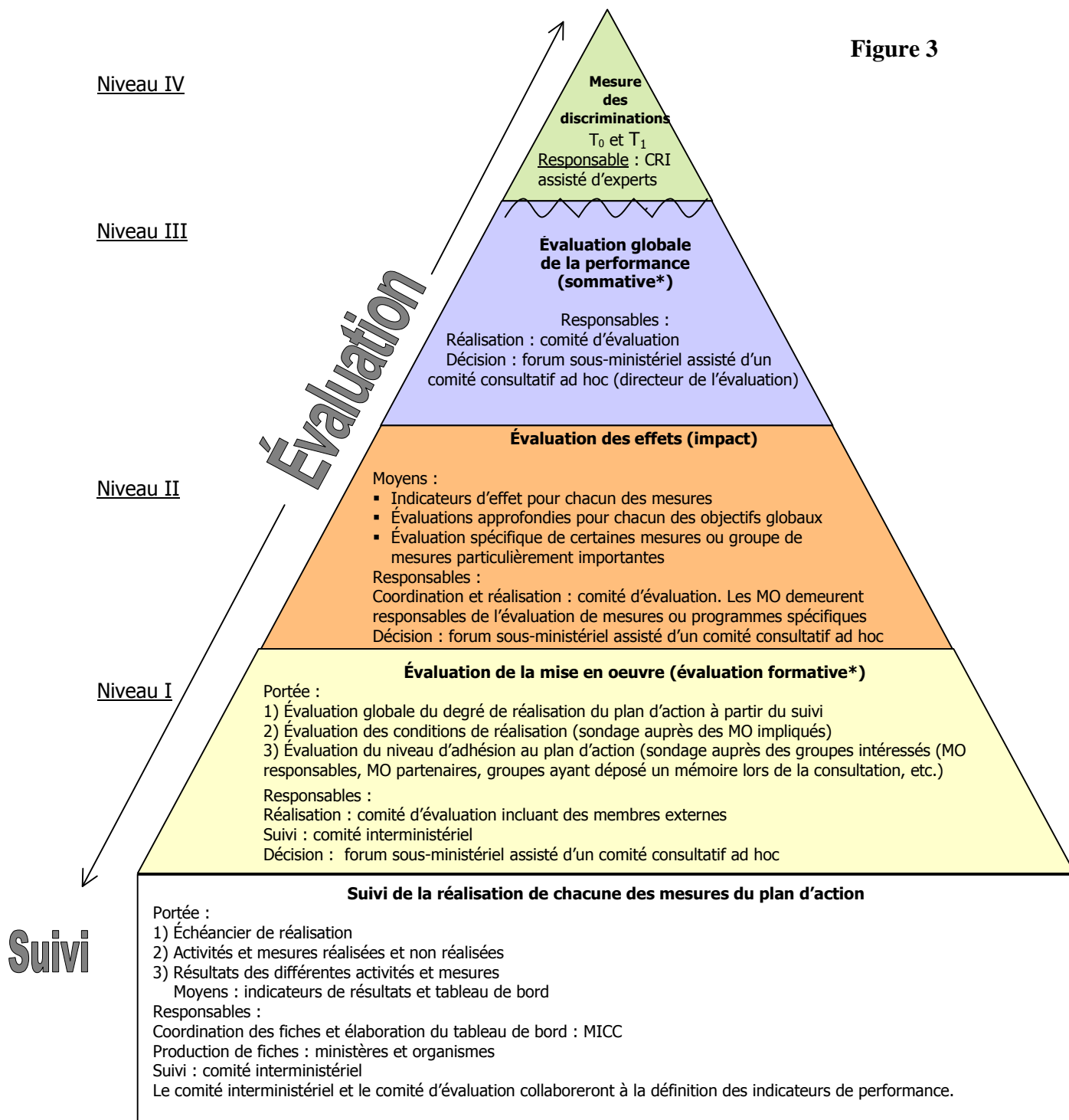
La participation des groupes ou individus concernés constitue souvent un enjeu des évaluations. L'implication habituelle est de requérir leur appréciation sur le programme évalué. Une implication plus poussée consisterait à les faire participer à l'évaluation, comme le veut l'approche de l'évaluation participative\*.

---

<sup>19</sup> Choix stratégique 8, Annexe 1

\* Terme défini dans le glossaire

Figure 3



\* Termes définis dans le glossaire

Le recours à des représentants de la société civile a été utilisé dans les deux cas d'évaluation des politiques gouvernementales examinées, avec plus au moins de succès, comme en témoigne le bilan dans l'encadré suivant.

<b>Expérience des autres plans gouvernementaux</b>	<b>L'implication de la clientèle</b>
----------------------------------------------------	--------------------------------------

La *Stratégie d'action jeunesse* a formé des sous-comités de partenaires issus de la société civile. Or selon le bilan qu'en fait le Conseil permanent de la jeunesse, la consultation des partenaires a été insuffisante. « *Le Comité des partenaires, qui devrait être la pierre angulaire de la stratégie, a été sous-utilisé et s'est réuni trop peu fréquemment pour pouvoir vraiment agir.* »<sup>20</sup>

La situation est différente pour la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*. La part prise par les organismes non gouvernementaux semble avoir été plus grande, si l'on en juge par les écrits qui figurent dans les bulletins de liaisons et sur le site Internet tout au long des travaux. L'évaluation a agi comme catalyseur de la politique, faisant en sorte que les acteurs se l'approprient davantage, ce qui constitue un effet intéressant et souhaitable.

Le SACA a choisi une approche d'évaluation participative de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, laquelle « *met l'accent sur le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la politique* ».

Ce type d'évaluation consiste en un dialogue entre les acteurs et les évaluateurs, qui aura un impact sur la poursuite de la mise en œuvre de la politique. « *C'est dans ce sens qu'on peut qualifier ce type d'évaluation de "catalyseur" : étant participative et formative, elle intervient elle-même, de façon inévitable mais transparente, dans les processus de la mise en œuvre* »<sup>21</sup>.

Considérant le fait que les membres du comité d'évaluation risquent d'être assez nombreux en tenant compte de la représentation des MO impliqués, considérant également les difficultés que poseraient le choix d'un représentant parmi tous les groupes de la société civile qui souhaiteraient éventuellement être associés à l'évaluation, nous ne recommandons pas de faire siéger des représentants de la société civile au sein du comité d'évaluation. L'avenue du Secrétariat à la jeunesse, soit la formation de sous-comités, nous apparaît intéressante en autant que ces instances participent réellement à l'évaluation par le biais de sous-comités.

### **Recommandation 7**

Le Conseil recommande d'intégrer divers groupes aux travaux d'évaluation par la création de sous-comités, sous l'égide du comité d'évaluation. Ces sous-comités regrouperont des représentants des catégories d'individus touchés par les différents objectifs poursuivis par le plan d'action (par ex : des organismes de protection des droits,

<sup>20</sup> Conseil permanent de la jeunesse, *Op. cit.* p. 16.

<sup>21</sup> White, Deena et al., *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve : L'évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, Université de Montréal, 2005, p. 2.

des organismes ethnoculturels ou des représentants des entreprises et des syndicats). Un sous-comité formé de chercheurs serait également utile pour circonscrire les outils de mesure, notamment les indicateurs servant à mesurer l'évolution de la situation en matière de discrimination.

Pour faire en sorte que ces sous-comités contribuent réellement aux travaux, le Conseil propose d'agir à titre d'interface entre le comité d'évaluation et ces groupes afin de soutenir un dialogue permanent. Ceci se traduirait par la collecte de commentaires tout au long des travaux d'évaluation par le biais, notamment, de l'espace de collaboration virtuelle disponible sur le site internet du Conseil<sup>22</sup>.

<b>Expérience des autres plans gouvernementaux</b>	<b>L'indépendance des évaluateurs</b>
----------------------------------------------------	---------------------------------------

La *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* fournit une illustration du défi que pose le principe du respect de l'indépendance des évaluateurs quant aux constats qu'ils émettent.

« [L']évaluation s'est déroulée en partenariat avec le Comité aviseur de l'action communautaire autonome et le Comité interministériel de l'action communautaire. [...] Les partenaires ont participé à toutes les étapes de la démarche, en passant par la planification à la mise en œuvre, la définition des cas, des enjeux et des questions prioritaires; la planification de la collecte et de l'interprétation des données; la validation des résultats et la formulation des recommandations; la diffusion des informations sur les activités et des résultats de l'évaluation dans leurs réseaux. »<sup>23</sup>

Les chercheurs externes demeuraient cependant responsables du jugement posé et se gardaient le droit de diffuser les résultats après que ceux-ci aient été validés par les intervenants concernés. Précisons toutefois que plus d'un an après leur production, cinq des neuf rapports, portant chacun sur un champ d'application différent, n'étaient toujours pas validés, ce qui en retarde la diffusion.<sup>24</sup>

Tout en délimitant les responsabilités de chacune des instances, il demeure que des interactions et échanges seront nécessaires entre les parties, particulièrement au début de la démarche d'évaluation. C'est ainsi que le comité d'évaluation pourrait être consulté dans le choix des indicateurs de mise en œuvre<sup>25</sup> et, à l'inverse, le forum et le comité interministériel prendraient connaissance des recommandations du comité d'évaluation et du Conseil au sujet de la stratégie d'évaluation et des méthodes et indicateurs envisagés.

Il est primordial que le comité d'évaluation conserve une certaine indépendance. Les décisions fondamentales quant à la portée de l'évaluation ou encore le jugement posé sur

<sup>22</sup> Nous reviendrons sur cet aspect à la condition 5.

<sup>23</sup> <http://www.evalprsac.com/>.

<sup>24</sup> Les résultats détaillés de l'évaluation de la politique d'action communautaire sont accessibles, pour les cinq rapports diffusés, sur le site de l'évaluation de la mise en œuvre de la Politique sur l'action communautaire (<http://www.evalprsac.com/>).

<sup>25</sup> Ce dernier comité pourrait contribuer à l'ébauche d'un tableau de bord pour le suivi de la mise en œuvre, mais cette tâche ne devrait pas être prépondérante ni se faire au détriment de leur responsabilité liée à la mesure des effets.

les résultats ne peuvent être laissés à la supervision du forum sous-ministériel sans prévoir des règles entourant d'éventuelles demandes de changement.

### **Recommandation 8**

C'est ainsi que le Conseil suggère que le forum sous-ministériel soumette les décisions litigieuses concernant l'évaluation à un comité *ad hoc*, formé des directeurs des instances présentes au sein du comité d'évaluation, pour recommandations.

Ce recours ponctuel serait simple d'application et utile pour résoudre certaines impasses comme celle touchant le cadre de l'évaluation de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, où les intérêts des uns sont susceptibles d'aller à l'encontre de la conduite de l'évaluation, notamment en ce qui a trait à la diffusion de ses résultats, comme nous l'avons déjà souligné.

### **Recommandation 9**

Formaliser la composition et le rôle du comité d'évaluation. Le Conseil suggère :

- que le comité d'évaluation soit composé des professionnels œuvrant en évaluation de programmes dans les MO impliqués, accompagné du Conseil à titre de représentant des acteurs externes et d'une personne représentant le Secrétariat à la condition féminine (pour assurer la prise en compte de l'analyse différenciée selon les sexes).
- Que le comité d'évaluation soit responsable de la conduite des travaux d'évaluation en apportant son expertise aux étapes clés du processus d'évaluation et en offrant l'accompagnement requis. Cette tâche consiste notamment à :
  - contribuer à l'élaboration du cadre d'évaluation qui sera soumis au forum sous-ministériel pour approbation;<sup>26</sup>
  - à valider les indicateurs de performance et les différents outils de collecte d'information proposés par le MICC et qui seront soumis au forum sous-ministériel pour approbation;
  - à s'assurer de l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action (évaluation à mi-parcours);
  - à s'assurer de l'évaluation des effets du plan d'action et de son évaluation globale.

## **4. QUATRIÈME CONDITION : S'ENTENDRE SUR LA COLLECTE DE DONNÉES NÉCESSAIRES À LA MESURE DES EFFETS ET DES RÉSULTATS PROBANTS**

### Norme sous-jacente de la Société canadienne d'évaluation

Adopter une démarche rigoureuse, appuyée par des données probantes

Une attention particulière doit être portée à la sélection des données à recueillir. La portée doit être « *assez vaste pour répondre aux questions pertinentes sur le programme, tout en étant adaptée aux besoins et aux intérêts des clients et des diverses parties prenantes indiquées* »<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> C'est vraisemblablement à la Direction de la performance du MICC qu'incomberait la tâche de formuler une première proposition de cadre d'évaluation, à partir notamment des recommandations comprises dans le présent avis.

<sup>27</sup> [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=fr).

Selon le modèle logique dont nous avons amorcé le développement<sup>28</sup>, le plan d'action vise la pleine participation des Québécoises et Québécois des communautés culturelles<sup>29</sup> à la société, particulièrement par la réalisation des quatre objectifs globaux suivants :

1. une offre de service publique inclusive et équitable,
2. le respect et l'exercice des droits,
3. la pleine participation à la vie économique, particulièrement à travers l'emploi,
4. la pleine participation à la vie sociale et culturelle.

En collaboration avec des représentants du MICC, nous avons tenté de préciser la clientèle associée à chacun de ces objectifs de manière à mettre en lumière le travail à faire pour constituer des bases de données utiles aux travaux d'évaluation.

**- Premier objectif global : une offre de service publique inclusive et équitable**

Clientèle cible :

- les Québécoises et Québécois des communautés culturelles transigeant avec l'État.

Autres parties impliquées :

- le personnel œuvrant dans les services publics, notamment dans les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux et les différents corps policiers.

Une offre inclusive de services publics suppose notamment l'absence d'éléments susceptibles de limiter l'accès au service pour certains groupes. Un moyen de s'en assurer est d'identifier les écarts de représentation de la clientèle dans ces services.

Une autre façon de faire consiste à analyser les pratiques en vigueur dans l'admissibilité aux programmes gouvernementaux afin de s'assurer qu'elles sont dépourvues d'éléments discriminants. L'examen des plaintes déposées par les citoyens peut également être révélateur de problèmes à ce niveau. Dans plusieurs cas, une meilleure définition des caractéristiques de la clientèle sera nécessaire afin d'être en mesure de fournir des explications aux différences identifiées (soit dans l'accès, soit dans les critères d'admissibilité).

Dans le plan d'action, on souligne la nécessité de produire des données statistiques relatives à l'identification à un groupe ethnique ou à une minorité visible<sup>30</sup>. Les lectures sur les expériences étrangères ont convaincu le Conseil que la mesure de la discrimination et du racisme rend nécessaire un monitoring ethnique\*. À cette préoccupation s'ajoute celle de l'analyse différenciée selon les sexes. Nous reviendrons

---

<sup>28</sup> Tiré de la proposition de modèle logique présenté à la p. 5 du présent document

<sup>29</sup> « L'expression *Québécois des communautés culturelles* fait référence aux personnes immigrantes et aux personnes issues de l'immigration autre que française et britannique qui sont nées au Québec ; elle inclut donc les groupes désignés par le terme "minorités visibles" » (Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Plan d'action gouvernemental 2008-2013 pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec / La diversité : une valeur ajoutée*, 2008, p. 2)

<sup>30</sup> *Idem*, p. 55.

\* Terme défini dans le glossaire.



sur ces deux aspects à la fin de la présente section, puisqu'ils concernent plusieurs objectifs.

**- *Second objectif global : le respect et l'exercice des droits***

Clientèles cibles :

- la population québécoise;
- les Québécoises et les Québécois des communautés culturelles (particulièrement les minorités visibles).

Autres parties impliquées :

- les organismes publics ou privés impliqués dans la protection et la défense des droits.

Le second objectif concerne le respect et l'exercice des droits. Par les activités de sensibilisation qu'il comporte, il vise l'ensemble de la population québécoise, tandis que les activités d'information sur les droits et les mesures de soutien concernent, pour leur part, les personnes des communautés culturelles victimes d'actes de racisme et de discrimination.

La diffusion d'information sur le racisme et les discriminations de même que sur les recours possibles pourraient entraîner une augmentation des plaintes portées pour ces motifs. Ces données sont utiles pour mesurer les résultats des actions pour les différentes catégories de clientèles (par ex : appartenance à une minorité ethnique, clientèle immigrante ou native). La mesure des actions doit cependant dépasser le simple décompte des plaintes déposées pour analyser également les résultats de ces plaintes (délai, taux de résolution, compensation versée, satisfaction des plaignants, etc.).

Il peut être nécessaire d'obtenir la collaboration d'organismes chargés d'assister les victimes d'acte de racisme et de discrimination afin de mieux documenter les résultats des actions posées. Ceci constitue un motif additionnel pour les associer à la démarche d'évaluation (voir la recommandation 7 formulée à cet effet).

**- *Troisième objectif global : la pleine participation à la vie économique***

Clientèle cible :

- les Québécoises et Québécois des communautés culturelles (particulièrement les clientèles plus vulnérables : les minorités visibles, les femmes et les jeunes).

Autres instances impliquées :

- les employeurs potentiels et les organisations liées (les dirigeants d'entreprises privées, les syndicats, les sociétés d'État, etc.);
- les intervenants (les MO, les institutions d'enseignement).

Le troisième objectif vise l'accès, le maintien et la progression en emploi des Québécoises et Québécois des communautés culturelles, particulièrement des minorités visibles. Il se mesure d'abord par les écarts entre la situation des populations cibles et celle de l'ensemble de la population.

Les données du recensement relèvent périodiquement de tels écarts, notamment dans le taux d'emploi et le taux de chômage. Considérant que le calendrier de production des données de recensement n'est pas compatible avec celui de la mise en œuvre du plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée*<sup>31</sup>, il devient nécessaire d'identifier d'autres façons de mesurer ces écarts et, globalement, de juger des progrès accomplis.

Le ralentissement économique et les mises à pied massives qui touchent certains secteurs d'activités pourraient limiter l'atteinte de cet objectif. En conséquence, nous suggérons le recours à des mécanismes de mesures permettant d'isoler, en partie du moins, les effets de la conjoncture. Ceci peut se faire par les moyens suivants :

- des comparaisons interprovinciales des principaux indicateurs d'emploi fournis mensuellement par l'Enquête sur la population active, ventilées par sous-groupe (par exemple : les ménages immigrants et non immigrants).<sup>32</sup>
- La mesure de l'ouverture des entreprises à une main-d'œuvre diversifiée, en évaluant le degré de mise en place des pratiques de gestion de la diversité.<sup>33</sup>
- L'utilisation de test de discrimination (ou « testing ») cherchant à évaluer le caractère discriminatoire ou non d'un processus de sélection.<sup>34</sup>

Les tests de discrimination (*testing*) nous apparaissent particulièrement intéressants, puisque ces procédés bénéficient d'une approche rigoureuse, développée par l'Organisation internationale du travail<sup>35</sup>, utilisée avec succès dans plusieurs États (dont le Canada<sup>36</sup>, les États-Unis, la Belgique, l'Espagne et plus récemment la France), qui permet l'obtention de mesures comparatives et d'évaluer la situation, sans égard à la situation économique.

Les résultats de ces études, s'ils sont diffusés comme cela a été fait en France et en Espagne, pourraient également permettre de sensibiliser l'opinion publique à la situation et faire évoluer les mentalités.

---

<sup>31</sup> Le prochain recensement sera en 2011. Il ne couvre pas la période de mise en œuvre du plan d'action. Par ailleurs, les données économiques ne sont disponibles qu'environ deux ans après le recensement et les données économiques pour le recensement suivant ne seront disponibles qu'en 2018.

<sup>32</sup> L'enquête sur la population active fournit une estimation de l'emploi et du chômage. Un ménage immigrant comprend au moins un de ses membres ayant immigré au pays.

<sup>33</sup> En utilisant, par exemple, l'outil de mesure développé par le Conseil des relations interculturelles sur les pratiques de gestion de la diversité ethnoculturelle et connu sous l'appellation de « Edit » pour Entreprises Diversifiées et Talentueuses.

<sup>34</sup> Ce procédé consiste à soumettre deux candidatures identiques à une même offre d'emploi avec comme seule différence l'usage d'un patronyme suggérant l'appartenance à une minorité ethnoculturelle par l'un d'eux. On compare ensuite la réponse à chacune des candidatures.

<sup>35</sup> International Labour Organization, *Situation Testing : Assessing Discrimination in Access to Employment (Based on ILO methodology)*, Metropolis conference 2008, Bonn. Ce procédé a notamment été utilisé en Belgique, en Espagne, en France par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

<sup>36</sup> Voir : Oreopoulos, Philip. *Why Do Skilled Immigrants Struggle in the Labor Market? A Field Experiment with Six Thousand Résumés*, University of British Columbia, National Bureau of Economic Research, Canadian Institute For Advanced Research, Mai 2009, 33 p. + tableaux.

## **Recommandation 10**

Le recours aux tests de discrimination est déjà prévu par la CDPDJ comme moyen d'action. Le Conseil suggère d'en étendre la portée en réalisant deux mesures : l'une en 2009 et l'autre en 2014. L'échantillon devrait être suffisant pour fournir des indications par secteur professionnel ou par région géographique donnée afin de mieux cibler les interventions futures.

### ***- Quatrième objectif global : la pleine participation à la vie sociale et culturelle***

Clientèle cible :

- les Québécoises et Québécois des communautés culturelles (particulièrement les clientèles plus vulnérables : les minorités visibles, les femmes et les jeunes).

Autres instances impliquées :

- les différents milieux sociaux et culturels susceptibles de les accueillir (les secteurs de la culture et des communications, l'industrie des médias, les institutions démocratiques);
- les organismes représentant les groupes vulnérables.

Le quatrième objectif consiste à assurer une meilleure représentation dans la vie sociale et culturelle en s'assurant que les Québécoises et Québécois des communautés culturelles y soient suffisamment représentés, notamment au sein des instances culturelles et démocratiques qui animent ces milieux.

Il suppose notamment le décompte de la présence de ces citoyens dans les organisations ciblées, notamment parmi les membres des conseils d'administration ainsi que dans les postes clés de l'organisation. Idéalement il faudrait mesurer l'évolution de cette situation par une mesure de la situation au départ et une seconde à la fin de la mise en œuvre. L'examen des modalités de nomination serait également nécessaire afin d'identifier des obstacles au recours à une plus grande diversité.

### ***- Monitoring ethnique***

On le constate, plusieurs des données nécessaires à l'évaluation du plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée* supposent l'établissement d'un monitoring ethnique. Le monitoring ethnique est défini par la *Commission for Racial Equality* (CRE) comme « un procédé consistant à colliger et analyser les données sur des individus appartenant à des groupes ethnoculturels de façon à faire ressortir de possibles iniquités ou écarts ». Cet organisme appuie la nécessité d'un tel système en soutenant « qu'une politique d'égalité sans monitoring ethnique s'apparentait à vouloir une saine gestion financière sans conserver de registres comptables » [notre traduction]<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Les textes originaux sont : « *Ethnic monitoring is the process you use to collect, store, and analyse data about people's ethnic backgrounds. You can use ethnic monitoring to: highlight possible inequalities; investigate their underlying causes; and remove any unfairness or disadvantage* » et « *To have an equality policy without ethnic monitoring is like aiming for good financial management without keeping financial records* ». **Source** : Commission for Racial Equality, *Ethnic monitoring: A guide for public authorities*, (Non-statutory), p. 3. Cette commission a été remplacée par la *Commission for Equality and Human Rights*.

La nécessité d'un monitoring ethnique constitue un élément qui revient presque invariablement dans toutes les expériences de suivi de la lutte contre la discrimination et le racisme, bien qu'il n'y ait pas de consensus sur la diffusion de statistiques ethniques. En l'absence d'autres facteurs explicatifs, l'appartenance à une origine ethnoculturelle différente de celle de la majorité peut constituer une explication de certains écarts; et ces écarts, si l'on souhaite s'y attaquer, doivent être identifiés et suivis afin de mesurer les progrès réalisés (voir annexe 6).

Plus précisément, comme le rappelle P. Simon,<sup>38</sup> « *la discrimination indirecte ne peut s'apprécier qu'à travers ses effets négatifs sur les personnes appartenant ou supposées appartenir à un groupe "ethnique ou racial", effets qui doivent être évalués au moyen d'une comparaison entre la position obtenue par le groupe "ethnique ou racial" et celle d'un groupe de référence. L'évaluation suppose :*

1. *de définir des groupes constitués à partir des caractéristiques particulières;*
2. *d'enregistrer les caractéristiques individuelles et de les réunir dans des tableaux statistiques comparatifs faisant apparaître les groupes;*
3. *d'établir les écarts ou différentiels statistiques;*
4. *d'en démontrer le caractère substantiel ou significatif par des indicateurs d'ordre et de grandeur appropriés.*

Aux impératifs d'améliorer l'information sur la performance des programmes s'ajoute la nécessité, pour les États, de respecter les engagements sur les droits humains, ce qui amène la mise en place de dispositifs mesurant les progrès dans la lutte contre le racisme et la discrimination.

Cela pourrait se traduire notamment par une obligation faite aux MO partenaires de distinguer, dans leurs fichiers administratifs compilés pour leur clientèle, les variables immigrants ou natifs et minorités visibles ou non, comme c'est le cas au Canada et de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Soulignons que les prescriptions de la *Loi sur l'administration publique* suggèrent que les MO améliorent la connaissance des attentes de leur clientèle et que l'appartenance ethnique (particulièrement dans le cas de certaines minorités visibles) ou le fait d'être immigrant sont des variables susceptibles d'être déterminantes dans l'établissement des besoins.

### **Recommandation 11**

Conscient du fait que plusieurs systèmes de collecte de données en usage dans les MO québécois ne permettent pas actuellement de compiler ce type de données et que des efforts doivent être consentis pour y remédier, le Conseil considère que la politique et le plan d'action *La diversité, une valeur ajoutée* offrent l'occasion d'un engagement des MO à cet égard.

L'engagement des MO à revoir leur système de données afin d'y ajouter des données nécessaires à la mesure des résultats sera assujéti à une analyse objective de faisabilité.

---

<sup>38</sup> <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/notecussetstatistiqueethniques.pdf>.

Un inventaire recensera les données nécessaires, ethniques ou autres, devant être recueillies dans le cadre d'évaluation. Pour les données qui ne seraient pas disponibles dans les systèmes actuels, une grille sera complétée afin de faire ressortir les éléments suivants :

- les raisons appuyant cette collecte pour les fins de l'évaluation,
- les procédés de rechange pour obtenir ces données,
- les autres bénéfices (pour les clients, pour les organisations),
- les risques (données sensibles),
- les coûts et l'échéancier.

### ***- Discriminations multiples et analyse différenciée selon les sexes***

Le plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée* aborde la question des discriminations multiples<sup>39</sup>, lesquelles affectent une personne appartenant à plus d'un groupe susceptible d'être discriminé (par exemple une femme handicapée portant le voile et identifiée à une minorité visible). Cette problématique est également connue sous l'appellation de « discrimination croisée » ou « discrimination intersectionnelle »<sup>40</sup>.

Le plan suggère « *d'accroître les connaissances sur l'interrelation des diverses formes de discrimination, particulièrement sur l'intersectionnalité de la discrimination fondée sur le sexe et la « race », l'origine ethnique, la couleur ou la religion* ».<sup>41</sup>

Parmi ces motifs de discrimination figure la variable « sexe », laquelle est trop souvent absente des analyses. C'est pour cette raison que le gouvernement du Québec a fait de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) l'un des outils principaux de sa politique pour l'égalité entre les sexes<sup>42</sup>.

Brièvement, l'ADS est un outil qui permet de connaître, à toutes les étapes du processus de création des politiques, des programmes et des mesures du gouvernement, les effets différenciés de ceux-ci sur les femmes et les hommes.

Appliquée au plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée*, l'ADS vise à prendre en compte les caractéristiques propres aux femmes et aux hommes et à analyser leurs incidences sur les résultats, de façon à prévenir ou réduire d'éventuelles inégalités. Dans certaines situations, ceci peut mener à l'offre de mesures différentes aux femmes et aux hommes.

En visant l'égalité de fait entre les sexes, l'ADS rejoint tout à fait la cible ultime de la politique, soit d'assurer le respect des droits et l'égalité de fait des Québécoises et Québécois des communautés culturelles.

---

<sup>39</sup> MICC, 2008, *Op.cit*, p. 60.

<sup>40</sup> Des nuances pourraient être apportées dans l'emploi de ces différents termes, mais elles ne sont pas nécessaires à notre propos. Voir : [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/fr/fs33\\_multiplediscrimination\\_july2007\\_fr.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/fr/fs33_multiplediscrimination_july2007_fr.pdf)

<sup>41</sup> MICC, 2008, *Op.cit*, p. 60.

<sup>42</sup> Secrétariat à la condition féminine, *Politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait.*, 2007, 91 p.

D'ailleurs, une application rigoureuse de cette approche nécessite également la prise en compte d'autres variables susceptibles d'influer sur les résultats. L'appartenance à une minorité visible et le fait d'être immigrant ou non sont au nombre des variables dont le croisement permet de raffiner l'analyse et d'éclairer de façon significative le type d'actions à entreprendre.

On le constate, l'utilisation de l'analyse différenciée selon les sexes conduit à adopter une approche intégrée de la discrimination et de l'égalité, ce que prône justement la politique gouvernementale *La diversité : une valeur ajoutée*. Le Conseil suggère d'examiner plus particulièrement ces façons de faire en recourant à l'expertise développée par le Secrétariat à la condition féminine.

### **Recommandation 12**

Assurer la présence d'une personne représentant le Secrétariat à la condition féminine à l'intérieur du comité d'évaluation de manière à assurer la prise en compte de l'analyse différenciée selon les sexes tout au long des travaux.

#### **- Mise en commun de certains travaux**

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoyait la mise en place d'une instance chargée de favoriser une meilleure compréhension de la situation du Québec en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

C'est à cette fin que le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) a été créé. On le décrit comme un lieu d'observation, de recherche et d'échange chargé de fournir des informations fiables et rigoureuses, notamment de nature statistique, en matière de pauvreté et d'exclusion sociale<sup>43</sup>. Ce centre est rattaché au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale alors qu'au départ il devait s'agir d'un observatoire externe.

Le CEPE a récemment rendu public un avis sur les indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale à mettre en place afin de mesurer les progrès réalisés au Québec en ces domaines<sup>44</sup>. Le suivi qu'il propose est constitué de grands indicateurs à portée générale. L'avis souligne toutefois la nécessité de prendre en compte « *les besoins propres à certains groupes de la société qui présentent des difficultés particulières* », notamment en raison de leur origine ethnique<sup>45</sup>.

### **Recommandation 13**

De manière à réduire les efforts et les coûts associés à la collecte de données, particulièrement les données dites « ethniques », le Conseil suggère que des échanges soient réalisés entre le comité d'évaluation, le Conseil et l'équipe chargée du suivi des efforts de la lutte contre la pauvreté afin d'identifier des objets de suivis communs.

---

<sup>43</sup> Smereka, Myroslaw, *L'exclusion sociale reliée au transport des personnes au cœur du développement durable*, Les productions LPS, 2007, p. 24.

<sup>44</sup> Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *Prendre la mesure de la pauvreté, Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale*, avril 2009.

<sup>45</sup> Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2009, p. 16.

**5. CINQUIÈME CONDITION : FAIRE EN SORTE QUE L'ÉVALUATION CONTRIBUE RÉELLEMENT À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE EN PERMETTANT DE FAIRE LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AINSI QU'ÀUX DÉCISIONS QUI SERONT PRISES AU TERME DE CELLE-CI**

Normes sous-jacentes de la Société canadienne d'évaluation

Faire en sorte que l'évaluation contribue aux décisions et que les constatations soient divulguées (le pourquoi)

*« L'importance de planifier, d'exécuter l'évaluation et d'en diffuser les résultats de manière à encourager les parties prenantes à en prendre acte, afin d'accroître la probabilité que l'évaluation soit utilisée.*

*L'évaluation doit être efficiente et produire des renseignements suffisamment utiles pour que l'on puisse justifier les ressources dépensées.*

*Les parties à l'évaluation doivent veiller à ce que toutes les constatations, ainsi que les contraintes pertinentes, soient mises à la disposition des personnes touchées par l'évaluation et de toute autre personne ayant légalement et expressément le droit d'en recevoir les résultats. »<sup>46</sup>*

Le cas de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* fournit un bel exemple de la contribution possible de l'évaluation, qui va bien au-delà de la mesure des résultats. Grâce à leur implication dans l'évaluation, les différents acteurs (MO, représentants des groupes de la société civile) pourraient davantage s'appropriier les objectifs poursuivis par l'action gouvernementale.

**Expérience des autres plans gouvernementaux**

Le processus d'évaluation de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* « s'est avéré interactif et le transfert des connaissances s'est effectué dans les deux sens; des acteurs et des groupes visés vers les évaluateurs ainsi que des évaluateurs vers ces acteurs et groupes et ce, tout au long des études de cas. Ceci s'est concrétisé, entre autres, par une collaboration étroite avec le comité de suivi, comprenant des représentants de l'ensemble des partenaires; par des séances de travail avec des acteurs clés portant sur différentes questions méthodologiques et substantives; et par la préparation de "séminaires" dans des champs d'action différents. »<sup>47</sup>

Les acteurs des différents MO gouvernementaux visés par la mise en oeuvre de la politique se sont ainsi mieux approprié la politique.

L'appropriation d'une politique par les acteurs chargés de l'appliquer constitue un gage de succès. En ce qui a trait à la politique gouvernementale *La diversité : une valeur ajoutée* et au plan d'action qui y est rattaché, certains indices donnent à penser que le niveau d'appropriation par les MO partenaires n'est pas celui souhaité. La politique et le plan d'action sont encore méconnus par de nombreux intervenants préoccupés par les

<sup>46</sup> [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=fr).

<sup>47</sup> <http://www.evalprsac.com/>.

enjeux que ces documents soulèvent. Ces perceptions seront confirmées ou infirmées par les travaux d'évaluation de la mise en œuvre.

Or, il importe de partager les objectifs auprès du plus grand nombre d'acteurs si l'on en juge les résultats préliminaires de l'évaluation de la stratégie gouvernementale de lutte contre le décrochage scolaire. Les auteurs concluent que les 200 millions de dollars investis n'ont pas permis d'accroître de façon notable la persévérance scolaire. Or, au nombre des écueils qui ont limité le succès, la faible mobilisation autour de la stratégie par la communauté éducative élargie a été particulièrement soulignée<sup>48</sup>.

#### **Recommandation 14**

Le Conseil souhaite que l'évaluation de mi-parcours, portant sur les conditions de mise en œuvre (évaluation, niveau I), soit non seulement utile aux décisions qui seront prises au terme de la période prévue pour la réalisation de ce plan d'action, mais qu'elle concoure au succès de la mise en œuvre. Cela peut se faire grâce à une plus grande appropriation des objectifs poursuivis par le plan d'action par l'ensemble des acteurs impliqués et par l'identification, en cours de route, des changements qui s'imposent.

Il importe donc de fournir davantage de moyens aux activités d'évaluation. La situation actuelle est qu'aucune ressource financière n'est dévolue à cette fin. Les ressources proviendraient des MO selon leurs intérêts et leur volonté. Cette situation met en péril la portée et la qualité des travaux qui seront menés.

#### **Recommandation 15**

Le Conseil suggère qu'une enveloppe soit octroyée spécifiquement au comité d'évaluation pour la réalisation des différents travaux d'évaluation, notamment l'évaluation des conditions de mise en œuvre (niveau I) et les évaluations d'impact sur les principaux objectifs (niveau II). Les évaluations de mesures spécifiques demeureraient à la charge des MO.

#### **Expérience des autres plans gouvernementaux**

Précisons que l'évaluation de la mise en œuvre de la *Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* par une équipe de chercheurs a coûté plus de 300 000 \$ et que la *Stratégie d'action jeunesse* a consacré environ 500 000 \$ à la réalisation d'environ cinq évaluations spécifiques sur les cinq millions dévolus « *aux activités d'évaluation ainsi que la mise en place de nouveaux projets identifiés au cours de ces évaluations* ». <sup>49</sup>

Étant donné le nombre important de mesures et l'absence de données permettant la mesure de l'impact de plusieurs objectifs, nous considérons qu'une enveloppe minimale de 500 000 \$ serait nécessaire. Ce budget s'ajouterait aux ressources déjà prévues par les MO pour l'évaluation. Une coordination serait assurée par le comité d'évaluation afin d'assurer la complémentarité des différents travaux.

<sup>48</sup> Cauchy, Clairandré, « Échec de la lutte contre le décrochage », *Le Devoir*, jeudi 9 juillet 2009, p. A1 et A8. Résultats préliminaires de l'évaluation de la stratégie, dirigée par le professeur Michel Janosz de l'Université de Montréal et la Direction de la coordination des interventions en milieu défavorisé du MELS.

<sup>49</sup> Information fournie par le Secrétariat à la jeunesse dans le cadre d'un entretien téléphonique.



Enfin, le travail de collecte, d'analyse et d'interprétation ainsi que la présentation de l'information permettant un diagnostic de la discrimination (niveau IV) doit être rigoureux et reposer sur des méthodes crédibles. Or l'utilisation de telles méthodes nécessitera également des ressources qui ne peuvent être assumées seulement par le Conseil, instance à qui incombe cette mesure, comme nous l'avons déjà mentionné.



## CONCLUSION

La ministre a requis l'avis du Conseil pour faire des recommandations sur l'évaluation de la politique gouvernementale et du plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée*.

Le Conseil a constaté la réelle volonté d'évaluer l'action gouvernementale en considérant les nombreuses références à l'évaluation comprises dans le plan d'action. Le Conseil souhaite un suivi des progrès réalisés et l'évaluation des retombées de la politique et du plan d'action, notamment sur la pleine participation des groupes visés, de façon à « corriger le tir au besoin ». Le plan d'action envisage le dépôt d'une évaluation globale de la mise en oeuvre du plan d'action quelques années après l'entrée en vigueur de la politique (mesures 7.1 et 7.2) et enfin, le document confie au Conseil la responsabilité de produire « *des avis et des états de situation sur la pleine participation à la société [des Québécoises et Québécois des communautés culturelles]* ». (mesure 8.1)

Nos propositions vont dans ce sens en partageant les rôles et responsabilités de ces différents niveaux d'évaluation. Nous suggérons de devancer cependant l'évaluation des conditions de mise en oeuvre de façon à ce qu'elle agisse comme catalyseur pour favoriser l'appropriation par les partenaires de la politique et du plan d'action.

De même, sans aller jusqu'à recommander d'inclure des représentants de la société civile au sein du comité d'évaluation, nous considérons important que les différents milieux et clientèles touchés par le plan d'action soient impliqués dans la mise en oeuvre et les activités de suivi des résultats. Nous suggérons à cette fin la création de sous-comités représentatifs de ces milieux et clientèles et de confier au Conseil un rôle d'interface.

Le plan d'action souligne également l'importance d'une structure de gouvernance forte pour assurer le suivi et l'évaluation des actions gouvernementales. Nous souscrivons à cet objectif. C'est pourquoi nous avons suggéré l'ajout d'une instance ponctuelle, garantissant une plus grande protection du comité d'évaluation contre les interférences susceptibles de nuire à l'impartialité des travaux qui y seront menés.

Ce ne sont que quelques-unes des propositions formulées dans cet avis, lesquelles sont regroupées autour de cinq conditions, jugées essentielles à la réalisation d'une évaluation de qualité.

### **Première condition : s'entendre sur le but du plan d'action**

#### ***Recommandation 1***

De manière à favoriser une compréhension commune de la portée du plan d'action, nous préconisons l'élaboration d'un modèle logique par le comité d'évaluation.

## **Deuxième condition : s'entendre sur la portée de l'évaluation et sur la stratégie globale à utiliser**

### ***Recommandation 2***

Convenir **rapidement** de la portée de l'évaluation et de la stratégie à déployer pour les différents niveaux d'évaluation afin d'avoir une vue globale des mécanismes de mesure à mettre en place et d'assurer de meilleures conditions de réalisation. Cette stratégie pourra être actualisée au besoin.

C'est ainsi que nous suggérons de distinguer différents niveaux (ou enjeux) de l'évaluation<sup>50</sup> soit : l'évaluation de la mise en œuvre (niveau I), l'évaluation de l'impact du plan d'action ou plus précisément la mesure des effets (niveau II), l'évaluation globale du plan d'action (niveau III), la mesure des discriminations (ou l'état de situation sur la pleine participation à la société québécoise) (niveau IV).

Ce découpage facilitera grandement le partage des rôles et responsabilités.

### ***Recommandation 3***

Formaliser la stratégie d'évaluation à travers un cadre d'évaluation. À cet effet, faire en sorte que le cadre d'évaluation soit rendu disponible le plus rapidement possible. Le cadre d'évaluation permettra de préciser les enjeux poursuivis par l'évaluation ainsi que les questions d'évaluation et les données nécessaires pour répondre aux questions posées, notamment sous forme d'indicateurs de performance, de même que les techniques et les outils de collecte envisagés.

### ***Recommandation 4***

Considérant qu'il ne sera pas possible ni même justifié d'assujettir l'ensemble des mesures à une évaluation approfondie de leurs impacts, le Conseil préconise que le choix des mesures à évaluer fasse l'objet d'une recommandation du comité d'évaluation.

## **Troisième condition : statuer sur les rôles et les responsabilités des différentes parties impliquées dans l'évaluation en tenant compte de l'efficacité et de l'objectivité**

### ***Recommandation 5***

Le Conseil suggère de séparer les responsabilités en matière de coordination de la mise en œuvre et d'évaluation, et, à l'intérieur de l'évaluation, celles portant sur les résultats et celles portant sur la mesure des impacts spécifiques et globaux.

### ***Recommandation 6***

Le Conseil suggère de recourir au potentiel technologique offert par les outils de communication (notamment Internet et Intranet) et de traitement des données afin de faciliter la collecte auprès des différentes parties impliquées dans le suivi et l'évaluation du plan d'action.

---

<sup>50</sup> Des activités de suivi seraient également menées, notamment pour assurer la reddition de comptes annuelle des ministères et organismes impliqués dans le plan d'action. Ces évaluations seraient distinctes et complémentaires à l'évaluation.

### ***Recommandation 7***

Le Conseil recommande d'intégrer divers groupes aux travaux d'évaluation par la création de sous-comités, relevant du comité d'évaluation. Ces sous-comités regrouperaient des représentants des catégories d'individus touchés par les différents objectifs poursuivis par le plan d'action (par ex : des organismes de protection des droits, des organismes ethnoculturels ou des représentants des entreprises et des syndicats). Un sous-comité formé de chercheurs serait également utile pour circonscrire les outils de mesure, notamment les indicateurs servant à mesurer l'évolution de la situation en matière de discrimination.

Pour faire en sorte que ces sous-comités contribuent réellement aux travaux, le Conseil propose d'agir à titre d'interface entre le comité d'évaluation et ces groupes afin de soutenir un dialogue permanent. Ceci se traduirait par la collecte de commentaires tout au long des travaux d'évaluation par le biais, notamment, de l'espace de collaboration virtuelle disponible sur le site Internet du Conseil.

### ***Recommandation 8***

Le Conseil suggère que le forum sous-ministériel soumette les décisions litigieuses concernant l'évaluation à un comité *ad hoc*, formé des directeurs des instances présentes au sein du comité d'évaluation, pour recommandation.

### ***Recommandation 9***

Formaliser la composition et le rôle du comité d'évaluation. C'est ainsi que le Conseil suggère :

- que le comité d'évaluation soit composé des professionnels oeuvrant en évaluation de programmes dans les MO impliqués, accompagné du Conseil à titre de représentant des acteurs externes et d'une représentante du Secrétariat à la condition féminine (pour assurer la prise en compte de l'analyse différenciée selon les sexes);
- que le comité d'évaluation soit responsable de la conduite des travaux d'évaluation en apportant son expertise aux étapes clés du processus d'évaluation et en offrant l'accompagnement requis. Cette tâche consiste notamment à :
  - contribuer à l'élaboration du cadre d'évaluation qui sera soumis au forum sous-ministériel pour approbation;
  - valider les indicateurs de performances et les différents outils de collecte d'information proposés par le MICC et qui seront soumis au forum sous-ministériel pour approbation;
  - s'assurer de l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action (évaluation à mi-parcours);
  - s'assurer de l'évaluation des effets du plan d'action et de son évaluation globale.

### **Quatrième condition : S'entendre sur la collecte de données nécessaires à la mesure des effets et des résultats probants**

#### ***Recommandation 10***

Le recours aux tests de discrimination est déjà prévu par la CDPDJ comme moyen d'action. Le Conseil suggère d'en étendre la portée en réalisant deux mesures : l'une en 2009 et l'autre en 2014. L'échantillon devrait être suffisant pour fournir des indications

par secteur professionnel ou par régions géographique afin de mieux cibler les interventions futures.

#### ***Recommandation 11***

Conscient du fait que plusieurs systèmes de collecte de données en usage dans les MO québécois ne permettent pas actuellement de compiler ce type de données et que des efforts doivent être consentis pour y remédier, le Conseil considère que la politique et le plan d'action *La diversité, une valeur ajoutée* offrent l'occasion d'un engagement des MO à cet égard.

L'engagement des MO à revoir leur système de données afin d'y ajouter des données nécessaires à la mesure des résultats sera assujéti à une analyse objective de faisabilité.

#### ***Recommandation 12***

Assurer la présence d'une représentante du Secrétariat à la condition féminine à l'intérieur du comité d'évaluation de manière à assurer la prise en compte de l'analyse différenciée selon les sexes tout au long des travaux.

#### ***Recommandation 13***

De manière à réduire les efforts et les coûts associés à la collecte de données, particulièrement les données dites « ethniques », le Conseil suggère que des échanges soient réalisés entre le comité d'évaluation, le Conseil et l'équipe chargée du suivi des efforts de la lutte contre la pauvreté afin d'identifier des objets de suivis communs.

**Cinquième condition : faire en sorte que l'évaluation contribue réellement à la mise en œuvre de la politique en permettant de faire les ajustements nécessaires ainsi qu'aux décisions qui seront prises au terme de celle-ci**

#### ***Recommandation 14***

Le Conseil préconise une évaluation à mi-parcours portant sur les conditions de mise en œuvre (niveau I). Cette évaluation permettra de tirer des renseignements et des recommandations, notamment sur les succès ou difficultés de réalisation, le niveau d'adhésion des partenaires et le degré de coordination des efforts.

#### ***Recommandation 15***

Le Conseil suggère qu'une enveloppe soit octroyée spécifiquement au comité d'évaluation pour la réalisation des différents travaux d'évaluation, notamment l'évaluation des conditions de mise en œuvre (niveau I) et les évaluations d'impact sur les principaux objectifs (niveau II) Les évaluations de mesures spécifiques demeureront à la charge des MO.

Enfin, le Conseil souhaite que ces conditions et recommandations soient prises en compte dans les choix à faire concernant la portée et les modalités de l'évaluation.

Le mandat ministériel mentionne que la faisabilité de ces propositions doit tenir compte « des contraintes des ministères et organismes responsables des mesures ». Le Conseil tient à préciser qu'il serait périlleux de s'en remettre uniquement à la volonté de chacun des MO impliqués dans la mise en œuvre du plan pour décider des mesures à évaluer et

surtout des ressources à consentir à l'évaluation. L'indépendance et l'impartialité face aux résultats constituent des conditions fondamentales dans la conduite de travaux d'évaluation et le non-respect de cette condition peut jeter un discrédit sur l'ensemble des travaux.

L'exemple récent de l'évaluation de la stratégie gouvernementale de lutte au décrochage scolaire a démontré qu'une mobilisation tardive et une reddition de comptes trop timide ont nui à sa mise en œuvre. C'est pour ces raisons que le Conseil a apporté une attention particulière aux mécanismes de gouvernance et a fait des suggestions pour que l'évaluation contribue davantage aux succès de la mise en œuvre, permettant notamment une plus grande mobilisation des acteurs et des ajustements en cours de route.





## **ANNEXE 1 – LES MESURES PRÉVUES POUR LE SUIVI ET L'ÉVALUATION TIRÉES DU PLAN D'ACTION *LA DIVERSITÉ : UNE VALEUR AJOUTÉE***

### **CHOIX STRATÉGIQUE 7 : STIMULER ET DÉPLOYER LES EFFORTS GOUVERNEMENTAUX**

#### **Mesures**

7.1 Assurer le suivi des progrès réalisés [...] par la mise en place de mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes afin d'assurer le suivi de la politique et du plan d'action, d'en évaluer les retombées et de corriger le tir au besoin.

Au nombre des mécanismes de gouvernance prévus par le plan d'action, mentionnons la présence d'une structure de gouvernance composée de trois instances; le recours, au besoin, à des études, des recherches et des évaluations de programme et à des analyses comparatives et le dépôt d'une évaluation globale de la mise en oeuvre du plan d'action quelques années après l'entrée en vigueur de la politique.

7.2 Évaluer l'impact des propositions législatives et réglementaires ainsi que des projets de politiques ou de stratégies d'action sur la pleine participation.

### **CHOIX STRATÉGIQUE 8 : ÉVALUER ET MESURER LA DISCRIMINATION**

#### **Mesures**

8.1 Produire des avis et des états de situation sur la pleine participation à la société québécoise.

8.2 Élargir les connaissances et disposer de données fiables et objectives en matière de racisme et de discrimination.

8.3 Renforcer la compréhension de la discrimination croisée qui affecte les Québécoises et Québécois des communautés culturelles et proposer des projets spécifiques adaptés aux besoins et aux réalités des femmes.

## ANNEXE 2 – LES INSTANCES PRÉVUES POUR LA MISE EN ŒUVRE

Tirées du : plan d'action *La diversité : une valeur ajoutée* et de la documentation déposée par le MICC lors des rencontres de ces comités. Ces rôles et responsabilités ont été approuvés par le forum sous-ministériel le 26 mars 2009.

### FORUM SOUS-MINISTÉRIEL :

Ce forum réunit les représentants des ministères qui ont des responsabilités dans la mise en oeuvre du plan d'action gouvernemental. Il assure « *l'implantation et la coordination de la politique et du plan d'action en participant à la définition des grandes lignes directrices guidant l'action, des balises et des résultats souhaités* ». Il assure en outre « *l'évaluation globale de la mise en oeuvre et des retombées du plan d'action en 2014* ».

### COMITÉ INTERMINISTÉRIEL

Ce comité réunit les représentants de tous les ministères responsables d'une mesure dans le plan d'action gouvernemental 2008-2013 afin de permettre la coordination des mesures qui y figurent. Il assure le lien entre le forum sous-ministériel et les MO responsables de mesures sur le plan de la mise en oeuvre, de l'évaluation et de la reddition de comptes. Il collabore en outre à la définition d'indicateurs de performance et à l'évaluation des progrès réalisés.

### COMITÉ D'ÉVALUATION

La composition et les rôles et responsabilités de ce comité n'ont pas encore été formalisées. Le Conseil a formulé la recommandation qui suit.

#### Recommandation

Le comité d'évaluation serait composé des professionnels oeuvrant en évaluation de programmes dans les MO impliqués ainsi que du Conseil à titre de représentant des acteurs externes et d'une représentante du Secrétariat à la condition féminine pour assurer la prise en compte de l'analyse différenciée selon le sexe.

Il relèverait du forum sous-ministériel qui serait assisté, pour les questions litigieuses, d'un comité *ad hoc* constitué des directeurs des unités d'évaluation prenant part aux travaux d'évaluation.

Le comité interministériel serait tenu informé de l'avancement des travaux d'évaluation, mais son rôle se situerait davantage au niveau des activités de suivi et de reddition de comptes.

### **ANNEXE 3 – NORMES CONJOINTES D'ÉVALUATION DE PROGRAMME POUR LA PRATIQUE EFFICACE DE L'ÉVALUATION AU CANADA, MARS 2008<sup>51</sup>**

#### ***Normes d'utilité (U)***

Les normes d'utilité visent à faire en sorte que l'évaluation réponde aux besoins d'information des utilisateurs projetés.

U1 Désignation des parties prenantes.- Les parties prenantes à l'évaluation ou les personnes touchées par ses résultats doivent être désignées, pour que leurs besoins soient pris en compte.

U2 Crédibilité des évaluateurs.- Les personnes qui mènent l'évaluation doivent être fiables et avoir les compétences requises pour effectuer leur travail, afin que les constatations de l'évaluation aient le plus de crédibilité et reçoivent le meilleur accueil possible.

U3 Portée et sélection des renseignements.- Le choix des renseignements à recueillir doit être assez vaste pour répondre aux questions pertinentes sur le programme, tout en étant adapté aux besoins et aux intérêts des clients et des diverses parties prenantes indiquées.

U4 Détermination des valeurs.- Les perspectives, les méthodes et la justification servant à interpréter les constatations doivent être soigneusement décrites pour que les motifs des décisions fondées sur les valeurs soient clairs.

U5 Clarté des rapports.- Les rapports d'évaluation doivent clairement décrire le programme à évaluer (contexte, buts, méthodes) et les constatations de l'évaluation, pour que les renseignements essentiels soient fournis et faciles à comprendre.

U6 Opportunité et diffusion des rapports.- Les constatations provisoires importantes et les rapports d'évaluation doivent être diffusés aux utilisateurs visés pour pouvoir servir au moment opportun.

U7 Impact de l'évaluation.- Il faut planifier et exécuter l'évaluation et en présenter les résultats de manière à encourager les parties prenantes à en prendre acte, afin d'accroître la probabilité que l'évaluation soit utilisée.

#### ***Normes de faisabilité (F)***

Les normes de faisabilité visent à faire en sorte que l'évaluation soit menée avec réalisme, prudence, tact et parcimonie.

---

<sup>51</sup> *Normes d'évaluation des programmes*, Comité conjoint sur les normes pour l'évaluation de l'éducation, Société canadienne d'évaluation, mars 2008.  
[http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=FR](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=FR)

F1 Pragmatisme des méthodes.- Les méthodes d'évaluation doivent être pragmatiques, afin de réduire les perturbations tout en obtenant les renseignements nécessaires.

F2 Viabilité politique.- L'évaluation doit être planifiée et exécutée en présentant quelles seront les positions des divers groupes d'intérêts, afin de s'assurer de leur coopération et d'éviter (ou de contrer) d'éventuelles tentatives pour paralyser l'évaluation ou pour en biaiser ou en détourner les résultats.

F3 Rapport coût-efficacité.- L'évaluation doit être efficiente et produire des renseignements suffisamment utiles pour que l'on puisse justifier les ressources dépensées.

### ***Normes de rectitude (R)***

Les normes de rectitude visent à faire en sorte que l'évaluation soit exécutée dans le respect de la loi et de l'éthique et avec le souci du bien-être des parties prenantes à l'évaluation ou des personnes touchées par ses résultats.

R1 Souci du service au client.- L'évaluation doit être conçue de manière à aider l'organisme à étudier les besoins de tous les participants visés et à y répondre efficacement.

R2 Accords formels.- Les obligations respectives des parties à l'évaluation (qui fera quoi, comment et quand) doivent faire l'objet d'une entente écrite dont les parties seront tenues de respecter toutes les modalités – ou de les renégocier officiellement.

R3 Droits des sujets humains.- L'évaluation doit être conçue et exécutée de manière à respecter et à protéger les droits et le bien-être des sujets humains.

R4 Interactions humaines.- Dans leurs échanges pour les fins de l'évaluation, les évaluateurs doivent respecter la dignité et la valeur de la personne humaine pour que les participants ne soient pas menacés et ne subissent aucun préjudice.

R5 Intégralité et équité de l'évaluation.- L'évaluation doit être complète et équitable en ce qui a trait à l'examen et à la consignation des forces et des faiblesses du programme à évaluer, pour que l'on puisse miser sur les forces et rectifier les problèmes.

R6 Divulcation des constatations.- Les parties à l'évaluation doivent veiller à ce que toutes les constatations, ainsi que les contraintes pertinentes, soient mises à la disposition des personnes touchées par l'évaluation et de toute autre personne ayant légalement et expressément le droit d'en recevoir les résultats.

R7 Conflits d'intérêts.- Les conflits d'intérêts doivent être traités franchement et ouvertement pour qu'ils ne compromettent ni le déroulement, ni les résultats de l'évaluation.

R8 Responsabilité financière.- L'affectation et l'utilisation des ressources par les évaluateurs doivent être prudentes, conformes à l'éthique et reposer sur de saines méthodes de reddition de comptes pour que toutes les dépenses soient comptabilisées et justifiées.

### *Normes d'exactitude (E)*

Les normes d'exactitude visent à faire en sorte que l'évaluation mette au jour et communique des renseignements techniquement fiables sur les aspects qui déterminent la valeur ou le mérite du programme à évaluer.

E1 Documentation du programme.- Le programme à évaluer doit être décrit et documenté avec clarté et précision pour qu'il soit clairement identifié.

E2 Analyse du contexte.- Le contexte dans lequel se déroule le programme doit être examiné dans le détail afin de cerner ses influences éventuelles sur le programme.

E3 Description des buts et méthodes.- Les buts et les méthodes de l'évaluation doivent faire l'objet d'un suivi, et leur description doit être suffisamment détaillée pour qu'on puisse les repérer et les évaluer.

E4 Sources d'information défendables.- La description des sources utilisées pour une évaluation de programme doit être suffisamment détaillée pour que l'on puisse déterminer si l'information est adéquate.

E5 Validité de l'information.- Les méthodes de cueillette de l'information doivent être choisies ou élaborées, puis mises en oeuvre, de manière à ce que l'interprétation qu'on en donne corresponde à l'utilisation que l'on veut en faire.

E6 Fiabilité de l'information.- Les méthodes de cueillette de l'information doivent être choisies ou élaborées, puis mises en oeuvre, de manière à ce que l'information obtenue soit suffisamment fiable pour l'utilisation que l'on veut en faire.

E7 Examen systématique de l'information.- L'information recueillie, traitée et présentée dans le cadre de l'évaluation doit être systématiquement examinée, et toute erreur décelée doit être corrigée.

E8 Analyse de l'information quantitative.- L'information quantitative d'une évaluation doit faire l'objet d'une analyse appropriée et systématique pour s'assurer que l'on a bien répondu aux questions d'évaluation.

E9 Analyse de l'information qualitative.- L'information qualitative d'une évaluation doit faire l'objet d'une analyse appropriée et systématique pour s'assurer que l'on a bien répondu aux questions d'évaluation.

E10 Justification des conclusions.- Les conclusions de l'évaluation doivent être clairement justifiées pour que les parties prenantes puissent les évaluer.

E11 Impartialité des rapports.- Les méthodes de production de rapports doivent prévenir les distorsions causées par les sentiments et les biais personnels des parties à l'évaluation, afin que les rapports reflètent bien les constatations de l'évaluation.

E12 Méta-évaluation.- L'évaluation doit elle aussi être évaluée en cours de route et en fin de parcours en fonction des présentes normes et d'autres normes pertinentes, pour en orienter la conduite et, à la fin, pour que les parties prenantes puissent en examiner attentivement les forces et les faiblesses.

## **ANNEXE 4 – GLOSSAIRE**

### ***Cadre d'évaluation***

Le cadre d'évaluation est un outil de planification utilisé par les évaluateurs. Il fait état des questions à examiner pour évaluer la performance d'un programme, les indicateurs de mise en œuvre et d'effet et les stratégies à appliquer pour recueillir les renseignements nécessaires, les entités qui seront responsables de la collecte et de la diffusion des résultats de même que l'échéancier.

### ***Crédibilité***

Qui est digne de confiance.

### ***Effet d'un programme***

Changements (voulus ou non, positifs ou négatifs) résultant directement ou indirectement d'une intervention ou d'une mesure publique. Les effets comprennent les réalisations (*outcomes*) et les impacts, mais pas les extrants (*outputs*).

### ***Évaluation formative***

Également appelée évaluation de l'implantation ou évaluation de la mise en œuvre, cette évaluation permet d'examiner l'implantation ou le déroulement de l'action. Elle permet en outre de faire les ajustements nécessaires tout au long du programme. Cette méthode est aussi un puissant outil d'éducation et de formation des participants.

### ***Évaluation participative***

Une évaluation qui implique des évaluateurs formés travaillant en partenariat avec les personnes concernées dont le métier n'est pas l'évaluation.

### ***Évaluation sommative***

Également appelée évaluation des effets de l'action cette évaluation permet de porter un jugement sur les résultats de l'intervention. Elle doit être planifiée dès le début de la mise en œuvre car elle nécessite la plupart du temps des éléments de comparaison entre avant et après le programme.

### ***Évaluation de l'impact de l'action***

Permet d'examiner dans quelle mesure un programme a atteint ses buts prioritaires et quels sont les effets non seulement sur les participants mais sur les communautés et ce, à plus long terme.

### ***Fidélité***

Qui est conforme à la situation.

### ***Mesure T<sub>0</sub> et mesure T<sub>1</sub>***

La mesure au T<sub>0</sub> signifie une mesure de la situation au départ «Temps zéro » tandis que la mesure T<sub>1</sub> signifie une mesure de la situation prise après la mise en oeuvre du programme. L'écart entre la situation au T<sub>0</sub> et au T<sub>1</sub> peut donc constituer une mesure des effets bruts du programme.

### ***Modèle logique (ou cadre logique)***

Sert à identifier l'argumentaire de la politique (les besoins à l'origine de la politique, les cibles et les objectifs); à circonscrire les moyens et la nature de l'intervention; les ressources allouées (intrants) et les activités de production; les résultats attendus : les résultats opérationnels ou de production (extrants : produits et services livrés à la clientèle dans le cadre de la politique); les effets intermédiaires (court, moyen terme); les effets ultimes (long terme) ainsi que les effets non prévus.

- Modèle inspiré de celui développé par l'ÉNAP et tiré de Simard P., Otis, D. Laferrière, A. et Fortin, J. *Guide d'accompagnement pour l'élaboration d'un cadre logique d'intervention (SADC) : ébauches des cadres logiques*. Québec, ÉNAP, décembre 1997, cité dans Cadre d'évaluation de la *Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*.

### ***Monitoring ethnique***

Procédé consistant à colliger et analyser les données sur des individus appartenant à des groupes ethnoculturels de façon à faire ressortir de possibles iniquités ou écarts ». Cet organisme appuie la nécessité d'un tel système en soutenant « qu'une politique d'égalité sans monitoring ethnique s'apparentait à vouloir une saine gestion financière sans tenir de registres comptables » [notre traduction].

### ***Programme***

Désigne un ensemble cohérent et structuré d'objectifs, d'activités et de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, regroupés pour offrir des produits et des services particuliers qui satisfassent les besoins ciblés d'une population prédéterminée.

### ***Utilité***

Qui permet de répondre au besoin et de passer à l'action.

### ***Validité***

Qui permet d'établir la correspondance entre les données recueillies et l'information recherchée.



## ANNEXE 5 – MODÈLES

### *Modèle 1 Évaluation de la mise en oeuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*

La Direction de l'évaluation du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale était responsable d'élaborer un plan d'évaluation et de guider les étapes charnières du processus d'évaluation. Elle s'est adjoint un comité d'évaluation dont la composition est :

- 3 membres du comité aviseur de l'action communautaire autonome<sup>52</sup>;
- 3 personnes participant au comité interministériel de l'action communautaire;
- 2 représentants du milieu universitaire, issus de la Table de concertation de l'action communautaire;
- 1 représentant du Secrétariat à l'action communautaire autonome.

Phase 1 : évaluation formative qui consiste en un suivi de la mise en oeuvre de la politique ainsi qu'à en mesurer les premiers effets. Différents angles utilisés :

- examen des dispositifs mis en place pour atteindre les objectifs fixés et les gestes concrets faits par les administrations gouvernementales visées.  
⇒ Moyen : sondage (mesure T<sub>0</sub> et T<sub>1</sub>).
- Examen du rôle joué par les divers acteurs (gouvernementaux ou autres) responsables d'assurer le déroulement de la démarche.  
⇒ Moyen : sondage auprès des partenaires pour identifier leurs attentes, les perceptions et leur degré de satisfaction à l'égard des démarches et des travaux entrepris depuis le début de la mise en oeuvre de la politique<sup>53</sup>.
- Examen en profondeur de la mise en oeuvre de la politique dans les ministères et les organismes gouvernementaux visés et constat quant à la façon dont les différents acteurs ont assumé leurs responsabilités<sup>54</sup>.  
⇒ Moyen : Études de cas.

Phase 2 : *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve : Évaluation de la mise en oeuvre et des premières retombées de la politique de l'action communautaire* (mandat confié à une équipe de chercheurs universitaires)<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Il s'agissait d'organismes représentatifs de secteurs de l'action communautaire, par exemple : Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires, Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec, Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, Table nationale des Corporations de développement communautaire.

<sup>53</sup> Il s'agit des questions concernant l'efficacité pressentie mais aussi la légitimité du plan d'action. À cet égard, la perception du bien-fondé, de la crédibilité ou de la faisabilité de la Politique dans les contextes divers de son application est révélatrice des efforts qui seront consentis. En bien des cas, le niveau d'effort repose sur l'appui manifesté par les décideurs.

<sup>54</sup> L'évaluation de la Politique d'action communautaire autonome était particulièrement teintée par le souci de mesurer l'adéquation de la gouvernance définie comme étant « *l'art complexe de piloter des organismes, institutions et systèmes multiples qui sont à la fois autonomes les uns des autres sur le plan opérationnel et liés structurellement les uns aux autres à travers des formes diverses d'interdépendance réciproque* ». (Source : [http://www.mobilisation-communautaires.qc.ca/6\\_45\\_la-communautaire-locale.aspx](http://www.mobilisation-communautaires.qc.ca/6_45_la-communautaire-locale.aspx))

<sup>55</sup> « Il s'agit d'une action concertée avec, comme partenaires, le [Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales] et le MESS. Le rôle intermédiaire joué par le FQRSC assure l'autonomie de l'équipe de recherche universitaire [White, Deena et al., Centre de recherche sur les politiques et le développement, social, Université de Montréal]. » ([http://www.fqrsc.gouv.qc.ca/upload/editeur/WHITE\\_RAPPORT\\_FINAL-b\(1\).pdf](http://www.fqrsc.gouv.qc.ca/upload/editeur/WHITE_RAPPORT_FINAL-b(1).pdf))

*Modèle 2 Évaluation de la stratégie d'action jeunesse 2006-2009*

Le comité de suivi et d'évaluation de la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 est composé des personnes les mieux placées dans leur organisation pour obtenir et fournir de l'information sur les mesures. Ils proviennent des MO qui sont soit responsables d'au moins une mesure de la Stratégie, soit faisant partie du comité interministériel. Rappelons que le comité interministériel a participé à l'élaboration de la Stratégie d'action jeunesse et en assure le suivi de la mise en œuvre sous la coordination du SAJ.

Cette évaluation poursuivait trois objectifs principaux :

- faire un suivi de la réalisation de chaque mesure de la stratégie;
- évaluer globalement **la réalisation** de l'ensemble de la stratégie;
- proposer des pistes de réflexion pour la prochaine stratégie.

On constate qu'il ne s'agissait pas d'une évaluation de l'impact ou des mesures.

## ANNEXE 6 – LES PRATIQUES ÉTRANGÈRES DANS LA MESURE DES PROGRÈS DE LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

### Modèle suédois

*Le texte qui suit est extrait du mémoire du Conseil préparé en 2007 dans le cadre de la consultation publique en vue de la présente politique. Une mise à jour des informations n'a pas été faite pour les fins de cet exercice sauf en ce qui concerne les indicateurs de mesure.*

Le modèle suédois nous avait semblé intéressant parce qu'il avait permis d'avoir des résultats probants à la suite de l'adoption de leur politique d'intégration. De plus, il comportait à la fois des dimensions :

- stratégiques: adoption d'une politique d'intégration;
- opérationnels: développement des plans d'action sectoriels assortis de mesures concrètes visant les Suédois d'origine étrangère, application d'une approche du « mainstreaming » à l'égard des personnes issues de l'immigration;
- institutionnels: création d'un organisme de suivi, de promotion et d'évaluation des éléments de la politique;
- législatifs : adoption de lois interdisant la discrimination ethnique pour une meilleure protection des victimes.

#### *1. Des mécanismes stratégiques et opérationnels*

Le gouvernement suédois adopte une politique d'intégration des immigrants en 1997, intitulée : *Sweden, the future and diversity : from immigration policy to integration policy*. Cette politique s'est particulièrement penchée sur des aspects tels que le soutien des individus en vue d'assurer leur autonomie financière, la promotion des valeurs démocratiques, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, la prévention et la lutte contre les discriminations, la xénophobie et le racisme.

Sur la base de ladite politique, les politiques et plans d'action sectoriels des différents ministères et organismes publics accordent une attention particulière aux Suédois d'origine étrangère. La Suède utilise l'approche du « mainstreaming » à l'égard des personnes issues de l'immigration. Ceci veut dire que la dimension ethnique et culturelle est prise en compte dans toutes les mesures opérationnelles et stratégiques des organisations de tous les secteurs d'activité. Par exemple, la politique suédoise de 2006 sur l'emploi désigne les jeunes, les personnes immigrantes et les personnes handicapées comme les groupes prioritaires.

En 2000, le gouvernement suédois adopte un plan d'action national de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination. Ce plan touche des domaines tels que l'emploi, l'éducation, l'entrepreneuriat, la participation citoyenne (démocratie), la législation, le soutien aux actions locales, l'industrie médiatique, le soutien aux organismes de lutte contre le racisme.

## 2. Des mécanismes institutionnels

Pour s'assurer de la poursuite des objectifs de la politique d'intégration, le gouvernement suédois crée un conseil pour l'intégration en 1998. Ce conseil était chargé d'assurer la surveillance et l'évaluation de l'application des mesures gouvernementales et de veiller à ce que la poursuite des objectifs de la politique d'intégration ait un impact dans différents secteurs de la société. Il veillait à ce que les autorités prennent en compte la diversité ethnique et culturelle dans la planification et la mise en œuvre de leurs opérations.

Il devait produire régulièrement un portrait détaillé des questions entourant l'intégration des immigrants, les discriminations et le racisme pour différents secteurs.

La situation est suivie grâce à un **rapport annuel** basé sur une série de données (indicateurs). D'après le rapport 2006, les trois objectifs poursuivis par la politique d'intégration suédoise sont les suivants<sup>56</sup> :

- égalité des droits, responsabilité et opportunités pour tous sans égard à l'appartenance ethnique ou culturelle;
- une société diversifiée;
- des progrès sociaux reposant sur le respect des différences, des valeurs démocratiques et la pleine participation de tous.

Les indicateurs utilisés pour mesurer l'atteinte de ces objectifs sont les suivants.

### **Démographie**

- Composition de la société : proportion de la population native vs immigrée, femmes/hommes.
- Provenance de la population immigrée.

### **Éducation**

- Niveau d'éducation population native vs immigrée, femmes/hommes.
- Domaine d'études population native vs immigrée, femmes/hommes.
- Accès à l'éducation supérieure, population native vs immigrée, femmes/hommes.
- Continent de provenance des étudiants inscrits aux études supérieures.
- Caractéristiques des étudiants adultes, population native vs immigrée, femmes/hommes.
- Domaine d'études ayant la plus grande proportion d'étudiants immigrés, femmes/hommes.
- Institutions universitaires attirant la plus grande proportion d'étudiants immigrés.

---

<sup>56</sup> The Swedish Integration Board. *Pocket Facts, Statistics on Integration*, 2006. (<http://www.temaasyl.se/Documents/Övrigt/Pocket%20facts.pdf>)

## **Marché du travail**

- Variation de la situation en emploi depuis 10 ans, population native vs immigrée, femmes/hommes, contrôlé par un indice du niveau d'emploi moyen.
- Variation de la situation en emploi dans le secteur industriel depuis 10 ans, population native vs immigrée.
- Taux d'emploi de la population immigrée selon la durée d'établissement en Suède, femmes/hommes.
- Variation du taux d'emploi selon la région de provenance de la population immigrée, femmes/hommes.
- Variation du taux d'emploi selon la région de provenance de la population immigrée de la catégorie réfugiée, femmes/hommes.
- Comparaisons internationales de la situation en emploi de la population native et immigrée, femmes/hommes.
- Comparaison du taux de chômage entre la population native et immigrée, femmes/hommes, pour les 10 dernières années.
- Évolution du taux de chômage de la population immigrée, femmes/hommes selon la durée d'établissement.
- Proportion de la population ayant son propre commerce, population native et immigrée, femmes/hommes.
  - o Données ventilées :
    - par pays de naissance.
    - selon la durée d'établissement par pays de naissance.
    - selon l'âge.
    - selon le degré de scolarité détenu.

## **Revenu**

- Comparaison du niveau de revenu moyen et médian de la population native et immigrée, femmes/hommes.
  - o Données ventilées selon la provenance du revenu (revenu d'emploi, revenu global).

## **Habitation et logement**

- Évolution du taux de « ghettoïsation » dans les principales villes de Suède.
- Évolution de la proportion de la population native vs immigrée, femmes/hommes dans les principales villes suédoises (1997 et 2004).
- Taux de présence de la population immigrée (les villes affichant la plus forte présence et les villes affichant la moins forte présence).
- Comparaison de la proportion de la population native vs immigrée propriétaire de leur logement.
- Types de logement détenu par la population immigrée selon la durée d'établissement.
- Évaluation de la présence de la population immigrée dans les zones urbaines détenant le plus haut taux de chômage.

### **Participation civique**

- Comparaison de la proportion de la population native vs immigrée ayant exercé son droit de vote, femme/homme :
  - Données ventilées :
    - par groupe d'âge pour la population immigrée et selon le nombre de parents natifs pour la population native.
    - par région de naissance pour la population immigrée.
- Comparaison du taux de représentation dans les instances démocratiques, population native vs immigrée.
- - Données ventilées :
    - par région de naissance pour la population immigrée.
    - par instance (parlement, conseil local, etc.).

### **Santé**

Évolution du taux de maladie parmi les travailleurs, population native vs immigrée, femmes/hommes.

- Données ventilées :
  - par groupe d'âge
  - par niveau de scolarité
  - par secteur d'activité

### **Attitudes à l'égard de l'intégration (Baromètre)**

Série de questions sur les attitudes, p. ex : volonté d'aider quelqu'un à s'intégrer; intention de vote à l'endroit d'un parti qui prônerait la restriction des droits des immigrants dans la société; préférence à l'égard du mode d'intégration (assimilation, intégration, interculturelisme), perception quant à l'existence de discriminations à l'endroit des immigrants, à l'égalité des droits ou présence des Suédois; niveau de l'intervention de l'État pour contrer les actes discriminatoires.

### **3. Des mécanismes législatifs**

Une loi touchant les mesures contre la discrimination ethnique dans les milieux de travail a été adoptée par le gouvernement suédois en 1999. En 2003, une loi interdisant la discrimination a été adoptée afin de couvrir d'autres secteurs. Ces lois viennent apporter une meilleure protection aux victimes de discrimination.

Les lois touchant les discriminations ethniques sont sous la responsabilité de l'Ombudsman contre la discrimination ethnique. En vertu de ces lois, l'Ombudsman peut réclamer des dommages auprès de la cour en faveur d'une personne victime de discrimination. S'il s'agit d'une discrimination en lien avec l'embauche ou dans le milieu de travail, les dommages doivent être payés par l'employeur. Ces lois s'appliquent non seulement au secteur privé et aux organismes non gouvernementaux, mais aussi à l'État en tant qu'employeur.

## Modèle de la Commission européenne

Source : Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Unité D.3, Manuscrit terminé en août 2004

La Commission européenne, plus précisément la direction générale emploi, affaires sociales et égalité des chances, a mis en place des mécanismes de suivi pour mesurer les avancées réalisées dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité. Elle s'est également penchée sur les indicateurs moins pertinents en expliquant dans quelle mesure des indicateurs qui semblaient intéressants ne donnent pas les résultats escomptés.

Des indicateurs ont été retenus pour les différentes sphères de la société et des indicateurs, à mettre en place rapidement, ont été identifiés.

### Indicateurs de mesure des inégalités

Indicateurs transversaux d'emploi	- Taux d'emploi - Taux de chômage - Part des chômeurs longue durée (+ de 12 mois)	Ventilation selon les motifs de discriminations suivants : - « race » et origine ethnique - Handicap - religion et croyance - âge, orientation sexuelle
Indicateurs sur les conditions d'emploi	Précarité d'emploi - % des personnes à temps partiel dans le groupe concerné et écart à la moyenne	Idem (tous les motifs)
Condition d'emploi et rémunération	Écarts de rémunération entre le groupe sujet à la discrimination et la moyenne nationale	Idem (tous les motifs)
Protection sociale	Pauvreté : % des individus vivant au-dessus du seuil de pauvreté	Idem (tous les motifs)
Éducation / formation	Pourcentage de jeunes sortis sans diplôme ni qualification du système scolaire	Ventilation : - « race » et origine ethnique
Accès à des biens et services	Logement : nombre moyen de m <sup>2</sup> par personne	Ventilation selon les motifs de discrimination suivants: - « race » et origine ethnique

### Indicateurs de mise en œuvre des politiques anti-discriminatoires

Plaintes des victimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de plaintes émises et signalement pour discrimination auprès des institutions compétentes</li> <li>- Nombre de plaintes donnant lieu à une action en justice</li> <li>- % de plaintes débouchant sur une sanction</li> </ul>	Ventilation selon les motifs de discrimination suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>- « race » et origine ethnique</li> <li>- Handicap</li> <li>- religion et croyance</li> <li>- âge, orientation sexuelle</li> </ul>
Action des autorités indépendantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évolution des compétences et pouvoirs des autorités indépendantes</li> <li>- Capacité à éditer et à suivre des codes de pratiques contraignants</li> </ul>	Idem (tous les motifs)
Outils et dispositifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Testings et preuves statistiques</li> <li>- Mise en place de codes de pratiques</li> <li>- [Degré de] mobilisation des actions positives</li> </ul>	Idem (tous les motifs)
Mainstreaming	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête sur le degré d'appropriation par les ministères concernés</li> </ul>	Idem (tous les motifs)
Suivi des politiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'enquêtes de perception des inégalités par le public</li> </ul>	Idem (tous les motifs)

#### ***Problématique particulière : les données ethniques en France***

En matière de monitoring ethnique, la situation de la France est particulière. Tout en reconnaissant la nécessité de chiffrer les inégalités afin de conduire une politique favorable à la diversité, les tenants de l'égalité républicaine rebutent à une recension de la population en fonction de critères ethniques comme le font certains pays de tradition anglo-saxonne<sup>57</sup>. Ceci a conduit le Conseil constitutionnel à interdire, en novembre 2007, la compilation de statistiques ethniques tout en permettant des aménagements ponctuels, tels que la recherche par patronyme afin de déceler, à posteriori, l'origine ethnique différente de certaines clientèles.

L'alternative française vise donc des données ciblées, répondant à des besoins extrêmement précis, à la fois pour aider l'action publique et pour renforcer les moyens de lutte contre les discriminations et suggère la mise en place d'un comité scientifique et d'éthique permanent chargé de valider les procédures de collecte de ces statistiques<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Ils ne le font pas tous de la même manière; l'Australie, par exemple, compile cette donnée seulement dans le secteur public.

<sup>58</sup> Nouvelobs.com | 07.05.2009 | 15:25



## **ANNEXE 7 – LE CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES<sup>59</sup>**

Présidente :

M<sup>me</sup> Patricia RIMOK

Membres :

M<sup>me</sup> Marie-Luce AMBROISE

M. Abderrahmane BÉNARIBA

M<sup>me</sup> Geneviève BOUCHARD

M. Karim DAABOUL

M<sup>me</sup> Sylvie FONTAINE

M. Shah ISMATULLAH HABIBI

M<sup>me</sup> Danielle LEMIRE

M. Bogidar PÉRUCICH

M. Stephan REICHHOLD

M. Witakenge Benoît SONGA

M. Terry TATASCIORE

Sous-ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles :

M<sup>me</sup> Marie-Claude CHAMPOUX (sans droit de vote)

---

<sup>59</sup> Lors de l'adoption de l'avis, le 9 septembre 2009.