

Bulletin SQÉP

Société québécoise d'évaluation de programme

affiliée à la Société canadienne d'évaluation

Mot de la présidente

EN BREF :

Découvrir ce que ça donne...

*C'est quoi ton métier? C'est la question que me posait récemment le fils d'une amie. Moi, j'évalue des programmes, lui ai-je répondu simplement, espérant que l'interrogatoire n'irait pas plus loin. Fronçant les sourcils et visiblement insatisfait de ma réponse, mon jeune interlocuteur revient vite à la charge : *Mais ça veut dire quoi? Qu'est ce que tu fais quand tu vas travailler?* Je lui explique que je lis des documents, que je rencontre souvent des gens et que je fais aussi des enquêtes... *Ma mère aussi, elle lit et elle a beaucoup de réunions comme toi, mais elle ne fait pas d'enquêtes...* Visiblement impressionné, il ajoute *Oh... Comme la police?* Je sens tout à coup que mon métier venait de prendre du galon!*

Pour maintenir son intérêt, j'ajoute que mon travail ressemble beaucoup à celui d'un détective car je cherche à découvrir des indices... sauf que ce ne sont pas des malfaiteurs que je traque mais des impacts! *Des quoi ???* C'est vrai, quel jargon que

ce mot-là! Je me reprends vite pour dire que je cherche à découvrir ce qui a changé après qu'on a dépensé l'argent des impôts que tout le monde paie. Je lui explique que je dois d'abord bien comprendre les motifs qui ont mérité la dépense et identifier les différentes façons qu'on a trouvées pour solutionner le problème qu'on voulait régler au départ. Toujours dans le ton d'un polar, je souligne la nécessité de l'enquête pour recueillir des preuves et des indices auprès de différents groupes de personnes qui ont chacun leur propre interprétation des faits.

Voilà maintenant que les yeux de mon jeune ami pétillent. Je crois qu'il a compris l'importance d'une des facettes les plus complexes de mon travail, l'évaluation de l'impact des interventions publiques. Courant vite auprès de sa mère, il lui dit que je fais un métier utile parce qu'il va enfin permettre de savoir ce que ça donne de payer des impôts et de voir si le monde est meilleur qu'avant!

À la suite de cette conversation, j'ai réalisé comment une simple présentation de notre rôle peut devenir signifiante pour madame et monsieur tout le monde qui s'interroge, à juste titre d'ailleurs, sur le bien-fondé des dépenses publiques et sur la qualité des

services auxquels elle ou il estime avoir droit.

Du fait que le champ de pratique de l'évaluation ne fait pas l'objet d'un encadrement par un organisme comme l'Office des professions du Québec, la SQÉP occupe une place de choix pour protéger l'intérêt public et celui de ses membres. Le thème retenu pour le présent bulletin fournit une occasion de stimuler notre réflexion au regard de l'évaluation d'impact, un champ d'expertise qui présente un grand potentiel d'utilité et de visibilité pour notre profession, en autant que la démarche d'évaluation soit jugée crédible et que les résultats soient présentés dans un langage qui « parle » aux citoyennes et aux citoyens. C'est tout un défi à relever!

Faites-nous connaître vos réactions sur les différents articles de ce bulletin! Vos commentaires et suggestions permettront d'alimenter un projet de chronique qui fera place, dans les prochains numéros, aux lectrices et aux lecteurs.

Bonne lecture!
Hélène Johnson

N° d'octobre 2002
Volume 15 n° 2



Direction :
Nathalie Dubois

Collaboratrices et collaborateurs :

*François Armanville
Isabelle Brunet
Jim Cullen
Julie Fortin
Constance Herrera
Hélène Johnson
Sylvie Lefrançois
Patrick Moran
Pierre Simard
André Viel*

Équipe permanente :

*Sigrid Choquette
Monique Comeau
Nathalie Dubois
Jacques Gagnon*

Tirage : 425



Au bout du fil

Nathalie Dubois :

ENAP
4750, av. Henri-Julien, 5^e étage
Montréal (Québec) H1W 2P4
Tél. : (514) 849-3989 #3321
Télécopieur : (514) 849-3369
nathalie_dubois@enap.quebec.ca

Secrétariat :

199, boul. Valcartier
Loretteville (Québec) G2A 2M8
Tél. / Télécopieur :
(418) 847-9850
Courriel : sqep@videotron.ca

Sommaire

- Mot de la présidente..... 1
- Éditorial : L'évaluation d'impacts dans les organismes publics : est-ce toujours possible?..... 3
- L'évaluation dans les organismes publics : est-ce toujours possible? Deux façons différentes d'interpréter cette question..... 4
- L'évaluation d'impacts : utopie ou réalité?..... 5
- La gestion axée sur les résultats et la mesure des impacts des programmes..... 7
- Le manque d'évaluations d'impacts en France : le cas des évaluations des contrats de plan État-région..... 9
- L'évaluation d'impacts dans les organismes publics, est-ce possible?..... 11
- Un regard critique sur nos publications..... 12
- Nouvelles brèves 14
- L'évaluation d'impacts est-elle possible dans les organisations publiques? Une vision d'évaluateurs externes... 15
- Compte-rendu du Congrès de la Société canadienne d'évaluation (SCÉ) à Halifax, Nouvelle-Écosse, du 5 au 7 mai 2002..... 16

Conseil d'administration de la SQÉP

Hélène Johnson, présidente • Richard Marceau, vice-président •
Jacques Gagnon, trésorier • Patrick Moran, secrétaire • Angèle Bilodeau, administratrice • Jim Cullen, administrateur • Nathalie Dubois, administratrice • Anne Gauthier, administratrice • Natalie Kishchuk, administratrice • Sylvie Lefrançois, administratrice • Simon Thibault, administrateur

évaluation d'impacts dans les organismes publics : est-ce toujours possible?

Dans le cadre de sa dernière vaste opération de modernisation, le gouvernement du Québec a octroyé un statut bien particulier à la fonction évaluative. Par ces orientations, l'évaluation devient le principal support dans l'accomplissement des principes de base de la réforme (délégation des responsabilités et de l'imputabilité, élaboration d'objectifs ciblés et réalisation d'actions concrètes, mesure des résultats atteints et reddition de compte). En plus de cette présence plus grande des professionnelles et des professionnels en évaluation sur différents dossiers, les législateurs proposent, dans le libellé du premier article de la Loi sur l'administration publique, que soient réalisées plus assidûment des évaluations de la pertinence, des effets et du rendement des programmes. Dans l'ensemble, ces décisions ont plu à plusieurs d'entre nous qui y ont vu une plus grande légitimité à produire des évaluations d'impacts et qui ont souhaité une plus grande ouverture de la part de nos institutions. Malgré cela, il semble que la mesure d'impacts ne soit pas une chose simple à réaliser dans nos organisations publiques et cela principalement depuis l'adoption des derniers cadres législatif et administratif. À ma connaissance, les évaluations se limitant à l'étude des activités de surveillance et de suivi d'implantation demeurent toujours prépondérantes au Canada.

Face à ce constat, nous sommes en droit de nous interroger sur les obstacles qui nuisent au développement de l'évaluation d'impacts dans nos administrations publiques. Personnellement, je crois que quelques éléments peuvent expliquer cette situation. Le premier élément concerne l'absence de débats, au sein même de notre discipline, quant à ce que doit être l'évaluation d'impacts. Tant et aussi longtemps que notre discipline ne sera pas en mesure d'établir des fondements théoriques clairs, nous ne pourrons exercer pleinement notre travail qui est souvent sous la gouverne des gestionnaires de programmes (définition des questions de recherche, des variables, des indicateurs, etc.). Le deuxième élément, en étroite relation avec le premier, est l'emploi à tout vent du terme «résultats» dans les documents officiels du gouvernement sans que l'on sache si l'on parle d'extrants (services) ou d'impacts (effets). Pour corriger cette situation, j'estime que la discipline devrait proposer une définition juste de ce qu'est un «impact» mais aussi que l'État se positionne rapidement et clairement sur la définition du terme «résultats» par l'entremise de la Loi 82 et cela afin d'établir des jalons qui guideront l'administration et ses partenaires. Le troisième élément se rapporte aux nouvelles formes de production des services publics. Plus précisément, je m'interroge quant à l'efficacité de

produire des évaluations d'impacts lorsqu'un nombre croissant de programmes sont sous la responsabilité de partenaires de natures différentes. Ne devrions-nous pas encadrer davantage ces activités par des règles imposant une reddition de compte plus serrée et des mesures de performance et d'évaluation qui associeraient légalement les différents partenaires? Le dernier élément pouvant nuire à la réalisation d'évaluation d'impacts concerne le manque de ressources (financières, humaines et matérielles) allouées à l'évaluation au sein des organisations publiques. J'estime que l'État devrait concrètement valoriser cette fonction et réellement investir dans cette dernière. Cet investissement servirait notamment aux programmes à petits budgets qui ont trop peu de ressources pour mener à bien un tel exercice.

Bien que résumant ma réflexion quant à l'évaluation d'impacts dans nos organisations publiques, cette courte présentation demeure partielle et personnelle. C'est pourquoi j'ai demandé à certaines professionnelles et certains professionnels de l'évaluation de répondre à cette épineuse question qui demeure tout de même incontournable. Égoïstement, j'espère que cet exercice ouvrira la porte à un débat plus large au sein de notre discipline. Je vous souhaite donc une agréable lecture ! ■

L'évaluation d'impacts dans les organismes publics : est-ce toujours possible?

Deux façons différentes d'interpréter cette question.

par Patrick Moran

1) Autrefois, l'évaluation d'impacts était possible. Qu'en est-il de la situation à cet égard aujourd'hui dans l'administration publique? Est-ce encore possible?

ou

2) Est-ce qu'on peut faire l'évaluation d'impacts dans tous les cas et pour tous les programmes?

On s'aperçoit donc que selon la définition qu'on donne au mot **toujours** le sens de l'interrogation varie considérablement. Peu importe la définition qu'on privilégie, il est intéressant de tenter de répondre aux deux questions, puisque les deux réponses portent un éclairage différent sur l'évolution de l'évaluation d'impacts dans l'administration publique et permettent ainsi d'aborder des aspects différents de la problématique sous-jacente.

Est-ce que l'évaluation d'impacts est encore possible dans l'administration publique?

Avant de répondre à cette première question, il faut se prononcer sur l'affirmation sous-entendue dans sa formulation, soit que l'évaluation d'impacts a déjà été possible dans l'administration publique québécoise. Qu'en est-il de cette affirmation? Est-ce vrai? Et si c'est vrai, comment est-ce que la situation a évolué au cours des années?

On hésiterait à affirmer catégoriquement que l'évaluation d'impacts a déjà été possible dans l'administration publique québécoise. Après tout, une telle affirmation devrait reposer sur la conviction que non seulement on avait voulu en faire mais aussi qu'on avait réussi à en faire. Et c'est justement là que le bât blesse.

Il est évident qu'on avait déjà voulu faire de l'évaluation d'impacts au moment de l'adoption de la Loi sur l'ad-

ministration publique en 1970. Les documents explicatifs sur ce qu'on appelait à l'époque le «budget-programme», c'est-à-dire la nouvelle forme de présentation du budget qui mettait l'accent sur les résultats escomptés plutôt que sur le coût des ressources humaines, matérielles et financières, l'indiquent très clairement. C'est dans ces documents qu'on retrouve une présentation détaillée de l'outil recommandé pour faire une analyse approfondie des programmes budgétaires, outil qu'on appelait à l'époque le «mémoire de programme».

L'évaluation d'impacts occupait une place de choix dans cet outil. En effet, le «mémoire de programme» avait pour objet non seulement de faire la description du programme, y compris les objectifs qu'il poursuivait et les ressources qui lui étaient affectées, mais aussi d'en faire une évaluation complète. Et la conception de l'évaluation véhiculée dans les documents explicatifs concernant le «mémoire de programme» reflétait l'importance stratégique accordée à l'évaluation d'impacts bien avant l'évaluation de l'efficacité ou de l'efficacité. C'est donc cette conception qui a été à la base d'un ambitieux projet; projet adopté peu après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration financière au 1^{er} avril 1971 qui visait la réalisation de l'évaluation des principaux programmes du gouvernement sur un cycle de cinq ans.

L'expérience vécue au cours des années qui ont suivi a permis d'apprécier le

réalisme de cet objectif et plus particulièrement le réalisme de la volonté clairement exprimée dès le départ d'accorder la priorité à l'évaluation d'impacts dans les démarches entreprises. Évidemment, il ne serait pas possible dans le contexte d'un si court article de faire un portrait complet de cette première tentative d'intégrer l'évaluation de programme dans les pratiques et les habitudes de l'administration publique québécoise. Qu'il suffise de tenter de répondre à la question posée plus haut sur le réalisme de la volonté de donner la préséance à l'évaluation d'impacts à la lumière de cette première expérience.

Résumons la réponse à cette question en disant que cette expérience a démontré de manière convaincante qu'il ne faut pas sous-estimer l'envergure et l'étendue des obstacles qui s'opposent à l'implantation de l'évaluation de programme dans son sens le plus général, sans même parler de façon plus précise de l'évaluation d'impacts. En d'autres mots, ces obstacles sont si nombreux et si tenaces, et de nature tellement différente les uns des autres, qu'il faut déployer bien plus que de la bonne volonté pour les surmonter. Ils comprennent, pour ne mentionner que quelques-uns, la grande variété des domaines d'intervention gouvernementale, la complexité des réseaux de décision qui font intervenir les paliers politiques, administratifs et parlemen-

Suite à la page 6

L'évaluation d'impacts : utopie ou réalité?

par Julie Fortin¹ et
Pierre Simard²

Pourquoi y a-t-il peu d'évaluation d'impacts dans l'administration publique? Voilà la question à laquelle on nous a demandé de réfléchir et qui fait l'objet du présent article. Mais d'abord, deux questions préalables doivent être abordées : Qu'est-ce qu'un impact? Est-il vrai qu'il se fait peu d'évaluation d'impacts dans l'administration publique?

Qu'est-ce qu'un impact?

On associe généralement la notion d'impact aux effets, retombées ou répercussions entraînés par la mise en œuvre d'un programme. Plus spécifiquement, plusieurs auteurs s'entendent pour réserver cette appellation aux effets «nets» des programmes. En ce sens, la mesure d'impacts doit tenter d'isoler le mieux possible la contribution du programme de celle des autres facteurs susceptibles de produire les mêmes résultats, et ce, afin de déterminer les effets que l'on peut directement attribuer au programme étudié. Dans cette perspective, le défi de l'évaluateur consiste à contrôler les facteurs externes et à réduire, sinon éliminer, les biais de mesure. Aussi, dans la tradition postpositiviste classique, la mesure des effets nets passe par l'utilisation de devis de type expérimental ou quasi expérimental qui impliquent la constitution de groupes «contrôle» (c'est-à-dire de groupes n'ayant pas été exposés à l'intervention du programme). C'est d'ailleurs dans les difficultés liées à l'application de ces méthodes qu'on retrouve les principaux freins à la mesure d'impacts.

Est-il vrai qu'il se fait peu d'évaluation d'impacts dans l'administration publique?

En nous basant sur nos observations et expériences, nous croyons que la volonté d'évaluer les impacts d'une intervention ou d'un programme n'est pas absente de la fonction publique. Les ministères ou organismes qui comptent une unité administrative dédiée à l'évaluation procèdent effectivement, dans certains cas, à la mesure des impacts de leurs

interventions. Or, il n'en demeure pas moins que ces évaluations sont peu nombreuses. Pourquoi en est-il ainsi? Quatre arguments nous viennent spontanément en tête.

Le caractère universel des interventions. Beaucoup de programmes publics ont un caractère universel et visent ainsi l'ensemble de la population. Pour des raisons d'équité, ils sont donc mis en œuvre simultanément sur l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, il s'avère difficile de constituer un groupe d'individus n'ayant pas été exposés au programme. Certes, on verra exceptionnellement la mise en place de projets pilotes facilitant l'utilisation de mesures d'impacts, mais là n'est pas coutume. En outre, il est pratiquement impossible de remplir les conditions d'un devis expérimental puisque la répartition aléatoire des sujets pose un dilemme éthique important.

L'évaluation des impacts est complexe et coûte cher. Même lorsque la situation de mesure s'y prête, le réflexe n'est pas à la mesure d'impacts. Le processus d'évaluation des impacts, parce qu'il nécessite des protocoles de recherche élaborés et parfois complexes, est généralement coûteux. En fait, malgré les discours associés au renouveau de l'administration publique, les gestionnaires sont peu enclins à sacrifier la production de biens ou de services pour investir dans une évaluation qui, par surcroît, s'ajuste difficilement aux contraintes de reddition de comptes associées aux cycles budgétaires.

Parfois, la mesure d'impacts rebute et indispose les évaluateurs eux-mêmes. Parce qu'ils ne maîtrisent pas toujours l'ensemble des méthodes et techniques d'évaluation – ce qui est normal – l'évaluateur n'est pas toujours en plein contrôle de la mesure d'impacts. Il voudra alors faire appel à des ressources spécialisées, par exemple un statisticien. Bref, des considérations de coûts supplémentaires qui seront d'autant plus

importants si l'organisation ne dispose pas de cette expertise à l'interne.

Les contraintes administratives sont nombreuses. À titre d'exemple, prenons la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Loin de nous l'idée de contester la légitimité de cette loi qui assure à tous les citoyens la confidentialité des renseignements les concernant. Cependant, force est d'admettre qu'elle constitue un obstacle de plus pour l'évaluateur. En effet, avec toutes les contraintes que cette loi impose, il devient de plus en plus difficile d'obtenir l'information nécessaire à la constitution de groupes «contrôle». Et, lorsque c'est possible, les délais pour obtenir les autorisations nécessaires peuvent être passablement longs et freiner le processus d'évaluation.

La mode est à la mesure de la satisfaction. Pourquoi faire «compliqué» quand on peut faire «simple». Avec la montée du nouveau management public et l'accent mis sur la qualité des services offerts aux citoyens, les ministères et organismes investissent de plus en plus dans la mesure de la satisfaction des citoyens à l'égard des services reçus. Cette mode crée l'illusion chez certains que l'évaluation de programme peut se limiter à mesurer la satisfaction des usagers et que cette mesure est suffisante.

Cette mesure de la satisfaction des usagers d'un programme ou d'un service n'est pas inintéressante en soi. En effet, elle peut donner des indices quant à la pertinence et à l'efficacité d'une intervention. Cependant, elle ne permet pas de mesurer ses impacts, c'est-à-dire une mesure «nette» des effets, retombées ou répercussions entraînés par la mise en œuvre d'un programme.

Conclusion

Devant ces difficultés, il est illusoire de croire que les évaluateurs réussiront à tout coup des mesures d'impacts des programmes. Cependant, le défi est de constamment raffiner les méthodes afin de s'en rapprocher le plus possible. ■

1. Julie Fortin est étudiante au doctorat en administration publique à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et consultante en mesure et évaluation.
2. Pierre Simard est professeur à l'ENAP. Il est spécialisé en évaluation des programmes publics.

Activité de formation
Vendredi, le 8 novembre 2002

*La SQÉP est agréée organisme formateur
par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
(certificat # 0005345)*

**Le comité de pilotage en évaluation de programme
à la lumière de ses instruments**

Animateurs : Denis Allard et Angèle Bilodeau
**Régie régionale de la santé et des services sociaux
de Montréal-Centre**

L'apparition de comités de pilotage en évaluation répond en bonne partie à la démultiplication des lieux de pouvoir et des mécanismes d'influence dans le développement et le suivi des programmes publics. Le tandem décisionnel commanditaire-évaluateur ne peut demeurer seul longtemps sur la piste des questions à poser, des informations à recueillir, des analyses et des interprétations à faire, et des jugements à porter. Ils sont à un moment ou l'autre rejoints par d'autres acteurs intéressés au programme et à son évaluation, dans des circonstances parfois imprévisibles et improductives. Alors pourquoi ne pas créer un lieu, une instance qui formalise ces délibérations et les rendent plus productives? Voilà l'intention fondamentale d'une instance ou d'un comité de pilotage. Certaines évaluatrices et certains évaluateurs y ont recours à des degrés divers et pour répondre à des besoins fort différents.

Dans le présent atelier, nous allons revenir et discuter avec les participantes et participants des modalités de conception, de mise en place et de fonctionnement des instances ou comités de pilotage. Mais plutôt que de le faire en théorie seulement, nous allons partir de cas vécus dans des projets d'évaluation. De manière plus précise encore, nous allons examiner un ensemble de mécanismes et d'instruments spécifiques qui ont permis de les créer et de les faire fonctionner, et y jeter un regard critique.

À la fin de cet atelier, les participantes et participants auront une définition claire des concepts d'instance et de comité de pilotage, un panorama détaillé des avantages et des inconvénients reliés à leur création et leur fonctionnement, et une connaissance pratique d'un ensemble d'instruments utiles à leur actualisation.

ENAP de MONTRÉAL
8 h 30 à 12 h 00

INSCRIPTION
par téléphone ou télécopieur : (418) 847-9850
par courriel : sqep@videotron.ca
<http://www.sqep.ca>

 **L'évaluation d'impact...
Deux façons différentes
d'interpréter cette
question (suite)**

taires, et, enfin, le cadre temporel de la majorité des programmes gouvernementaux qui exige une continuité et une persévérance dans toute démarche évaluative.

Est-ce qu'on peut faire l'évaluation d'impacts dans tous les cas et pour tous les programmes?

Théoriquement oui. En pratique **non**. En effet, comme on vient de l'expliquer, les obstacles qui s'opposent à la généralisation de la pratique de l'évaluation d'impacts sont si nombreux et si variés qu'on ne pourrait à peu près jamais s'attendre à ce qu'on puisse le faire dans tous les cas et pour tous les programmes.

Il faut nuancer cette réponse un peu péremptoire en ajoutant que, bien sûr, il ne serait pas pertinent de vouloir faire l'évaluation d'impacts dans tous les cas et pour tous les programmes. En effet, il y a de nombreux exemples, notamment ceux des programmes de soutien dans le domaine administratif, où l'objectif poursuivi est d'une nature telle que l'évaluation doit nécessairement se limiter à l'examen de l'efficacité et de l'efficience.

Comment faire dans ce contexte pour concilier la volonté de privilégier ce qu'on peut considérer comme étant la véritable vocation de l'évaluation et son aspect le plus noble, soit l'évaluation d'impacts, avec la réalité incontournable de l'impossibilité de le faire dans tous les cas? La réponse tient en une démarche équilibrée qui réussit à bien distinguer les cas où l'évaluation d'impacts est à la fois possible et nécessaire de tous les autres cas où il faut se limiter à l'évaluation d'autres facettes d'un programme.

En résumé, il y a lieu de privilégier une démarche bien adaptée à la réalité du ministère et organisme en cause et qui met l'accent sur une intégration poussée de l'évaluation de programme aux autres fonctions de gestion stratégique, soit la Veille et la Planification stratégique. ■

La gestion axée sur les résultats et la mesure des impacts des programmes

par André Viel

Le nouveau cadre de gestion de l'administration publique québécoise propose une gestion axée sur les résultats. On retrouve dans les divers documents et guides gouvernementaux quelques définitions qui précisent le sens donné à «résultats». Après avoir rappelé les principaux concepts utilisés par les spécialistes en évaluation de programme, nous tenterons d'établir le lien avec la notion de résultats utilisée dans l'administration publique, puis nous verrons si la mesure des impacts des programmes constitue une pratique encouragée par le nouveau cadre de gestion.

Concepts utilisés en évaluation de programme

Les spécialistes de l'évaluation de programme utilisent habituellement les termes suivants pour représenter les principales composantes d'un programme : raison d'être, intrants, activités, extrants, impacts. On retrouve certaines variantes principalement au niveau des impacts; par exemple, on parlera d'effets ou de retombées, d'impacts directs ou ultimes.

En anglais, on retrouve les équivalents *outputs* pour extrants et *outcomes* pour impacts.

Les réformes administratives visent souvent à dépasser la gestion des ressources et des activités pour s'intéresser aux extrants et de plus en plus aux impacts. Un article récent concernant l'expérience canadienne dans le domaine des sciences et de la technologie illustre très bien cet intérêt grandissant pour la mesure des impacts¹.

Les résultats dans le nouveau cadre de gestion de l'administration publique

Parmi les nombreux documents et guides diffusés par le Secrétariat du Conseil du trésor, nous en avons retenu deux qui contiennent une définition de «résultats». Le premier concerne la planification stratégique car elle joue un rôle de premier plan comme point d'appui à la démarche de gestion axée sur les résultats². On y retrouve la définition suivante : «Produits et services livrés, ainsi que les avantages et les autres effets qu'ils génèrent».

Comme on peut le constater, la notion de résultats englobe non seulement les extrants (produits et services livrés) mais aussi les impacts (avantages et autres effets).

Le deuxième document paru récemment est fondamental car il s'agit d'un guide sur la gestion axée sur les résultats³. On y retrouve la définition suivante : «Réalizations constatées à la fin d'une période précise et comparées à des cibles énoncées au début de ladite période».

Cette définition semble très différente de la précédente et introduit la dimension dynamique des résultats (cibles). Toutefois, on retrouve les éléments de la définition précédente lorsqu'on aborde les indicateurs de résultats : «Le cadre de gestion axée sur les résultats, instauré par la Loi, met l'accent sur les indicateurs de résultats. Les principaux indicateurs sont conçus pour fournir l'information sur le degré d'atteinte des objectifs, les biens et les services livrés, leurs caractéristiques, les effets des interventions de l'organisation et l'état des réalisations sous l'angle des

résultats obtenus (Guide de gestion axée sur les résultats, p. 22)».

À la lumière de ces définitions, il apparaît clairement que la mesure des extrants et des impacts fait l'objet de la gestion axée sur les résultats. La première définition considère les extrants et les impacts comme des résultats, alors que la deuxième insiste davantage sur les changements dans les résultats.

La mesure des impacts des programmes

On peut s'attendre à ce que les premiers rapports annuels de gestion qui seront rendus publics cet automne rendent davantage compte des extrants puisqu'ils sont habituellement plus faciles à contrôler et à calculer. S'il y a un changement au niveau des extrants, on ne pourra éviter la question des impacts qui en découlent et la pression pour les mesurer ne pourra que s'accroître. Bien entendu, les impacts sont plus difficiles à mesurer dans certains domaines, mais puisque les impacts sont les résultats les plus intéressants pour la population et les parlementaires à qui nous devons rendre des comptes, il faut y consacrer le temps et les moyens nécessaires.

À cet égard, certains ministères et organismes ont des banques de données très développées qui permettent de suivre l'évolution de certains indicateurs et d'analyser les liens entre les activités, les extrants et les impacts. D'autres utilisent largement les questionnaires auprès des clientèles et des partenaires qui sont souvent en mesure de témoigner des impacts constatés dans leur milieu.

Le nouveau cadre de gestion gouvernemental, en raison de l'importance qu'il accorde à la mesure des résultats, devrait favoriser la mesure des impacts des programmes. Une mesure crédible des impacts implique toutefois la prise en compte de l'ensemble des composantes d'un programme permettant d'analyser les liens entre les activités, les extrants et les impacts. ■

- (1) McDonald, Robert et Teather, George, Measurement of S&T Performance in the Government of Canada : From Outputs to Outcomes, *Journal of Technology Transfer*, 25, 223-236, 2000.
- (2) Secrétariat du Conseil du trésor, Secrétariat du Comité des priorités, Planification stratégique, Document de référence, septembre 2001, Annexe C.
- (3) Secrétariat du Conseil du trésor, Guide sur la gestion axée sur les résultats, Lexique, Juillet 2002 (www.tresor.gouv.qc.ca).

Évaluation de programme

Cadre d'évaluation

Sondage d'opinion

Mesure des résultats



sogémap.com

Société conseil en gestion de programmes publics

Le manque d'évaluations d'impacts en France : le cas des évaluations des contrats de plan État-région

par Constance Herrera¹

Les responsables des évaluations de politiques et de programmes, dans toutes les organisations publiques dotées de cette fonction, se demandent souvent comment les mêmes travaux sont menés ailleurs. Le cas de la France est intéressant à analyser, du fait de l'absence d'évaluations d'impacts dans ce pays, ou du moins de leur faible fréquence. En effet, il semble que la relative nouveauté de l'exercice expliquerait certaines lacunes et contribuerait à sa rareté et à son peu de portée.

Au niveau national, l'évaluation des politiques et des programmes est très centralisée; les évaluations de politiques publiques, souvent interministérielles, étant des projets de très grande envergure, soumis à l'approbation du Premier ministre lui-même. C'est pourquoi, afin d'illustrer en termes comparables la situation actuelle, nous présentons le cas de l'évaluation des programmes issus des *contrats de plan État-région* (CPER)².

La France fait partie des pays occidentaux qui ont tardé à introduire l'évaluation dans leur secteur public. Avant de parvenir au dispositif national actuel, décrété en 1998, le gouvernement français avait essayé d'implanter l'évalua-

tion à plusieurs reprises en trente ans, avec des résultats mitigés. Les administrations régionales ont devancé le gouvernement national dans le domaine de l'évaluation. En effet, la culture et la pratique de l'évaluation se sont implantées avec plus de succès dans les gouvernements des collectivités territoriales³, notamment à cause de deux grandes obligations d'évaluation :

1. L'évaluation de la totalité des programmes de Fonds structurels exigée par la Commission européenne depuis 1989. Cette obligation a agi comme élément déclencheur de l'évaluation au niveau régional et elle a servi de modèle aux autres initiatives au niveau local, notamment en termes de pratiques.
2. L'évaluation des politiques et programmes issus des CPER est instaurée depuis 1992 et son fonctionnement, en parallèle avec le nouveau dispositif national d'évaluation, est précisé dans la Circulaire du 25 août 2000.

La décentralisation de 1982 a permis aux collectivités territoriales de voir leurs compétences élargies. Toutefois, le gouvernement national contribue, en partenariat, au développement durable des vingt-deux régions, grâce aux CPER qui

sont élaborés pour des périodes de six ans. Ce sont les programmes issus de ces CPER qui font l'objet d'évaluations afin de « mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés »⁴. Ces évaluations peuvent être commanditées et financées par l'un ou l'autre des partenaires (la préfecture qui représente l'État ou le Conseil régional). À la demande, le Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, au Commissariat général du Plan, fournit un soutien technique, apprécie la qualité des évaluations, aide les régions à formuler des stratégies d'évaluation et gère les crédits des évaluations commanditées par les préfectures. Les programmes à évaluer sont choisis selon les priorités des commanditaires. Les trois quarts des évaluations des CPER portent sur cinq types de programmes et de politiques, les autres concernant des programmes variés. Ces cinq types sont :

- les programmes d'aide au développement des petites entreprises;
- les programmes d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage;
- les programmes environnementaux, notamment ceux qui concernent l'effet de serre;
- la politique de la ville (politique sociale de lutte contre l'exclusion);
- la politique de territoire et de développement local.

De par cette liste, on peut voir que ce sont des interventions publiques qui se prêtent à l'évaluation d'impacts. Cependant, les régions françaises ont actuellement recours

1. constance.herrera@elf.mcgill.ca

2. Nous tenons à remercier M. Benoît Lajudie, responsable de l'appui méthodologique à l'évaluation des contrats de plan État-région, du Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, au Commissariat général du Plan, pour avoir partagé ses connaissances et son point de vue.

3. En France, les subdivisions gouvernementales (collectivités territoriales) sont les régions, les départements et les communes.

4. «Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan – contrats de ville et d'agglomération – contrats de pays – contrats conclus avec les parcs régionaux) pour la période 2000-2006», *Journal officiel*, no 201 du 31 août 2000.

★ Le manque d'évaluations d'impacts en France : le cas des évaluations des contrats de plan État-région (suite)

à l'évaluation pour, entre autres, assurer le suivi des critères des accords nationaux et communautaires⁵, pour régler des problèmes d'implantation ou pour aider à la prise de décision. Généralement, les projets d'évaluation combinent l'évaluation de type *chemin faisant*, de l'évaluation rétrospective et de l'évaluation prospective. Les véritables évaluations d'impacts sont très rares. En effet, les évaluatrices et évaluateurs se concentrent sur les procédés et les résultats dans une perspective managériale. Dans la majorité des travaux d'évaluation, les préoccupations de pertinence et d'utilité ne sont analysées que pour des fins de gestion. Toutefois, notre interlocuteur français ne perdait pas espoir puisqu'il voyait la concentration sur l'évaluation managériale comme une étape incontournable du développement de la fonction d'évaluation et remarquait déjà une progression généralisée à travers le pays.

Outre les difficultés d'ordre scientifique et technique, notamment l'établissement de liens de causalité entre les actions et leurs effets, nous avons appris que les facteurs suivants contribuent au manque d'évaluations d'impacts au niveau de l'analyse des programmes de CPER.

a) Des programmes issus des CPER de la période 2000-2006 sont en voie d'implantation ou fonctionnent depuis peu. Leur mise en œuvre est si récente qu'il est encore tôt et, par conséquent, difficile de distinguer et de mesurer leurs effets sur la clientèle-cible. Ceci explique, en partie, le recours à

une combinaison de différents types d'évaluations.

- b) Actuellement, la *culture de l'évaluation* en France est qualifiée de faible. Les systèmes d'évaluation sont relativement récents par rapport à leurs équivalents, ailleurs, en Occident. L'évaluation n'est pas encore bien ancrée dans les mœurs de l'administration publique française où une certaine méfiance subsiste à cet égard, ce qui ralentit l'adoption de pratiques d'évaluation.
- c) Il n'existe que peu d'experts en évaluation, notamment de personnes qualifiées pour mener des études d'impact valides. Les travaux d'évaluation sont dans certains cas confiés à des universitaires, mais la plupart vont à des cabinets de vérification et de conseil en gestion. Comme les chefs de projet ne sont pas tous bien initiés à l'évaluation, le pilotage nécessaire pour assurer de réelles évaluations d'impacts peut manquer, et il peut s'instaurer une confusion entre les impacts et les extrants.
- d) Les politiques et les programmes ne sont pas formulés en termes d'objectifs suffisamment clairs et ne prévoient pas d'indicateurs d'impact. Actuellement, les indicateurs sont formulés au moment de la préparation de l'étude d'évaluation, selon ce qui semble être mesurable.
- e) Enfin, l'utilisation presque inexistante des résultats des évaluations au niveau politique n'encourage pas l'analyse des impacts. Pour l'instant, les recommandations qui ressortent des évaluations ne sont pas

appliquées comme elles pourraient l'être. L'utilité actuelle des évaluations tient à leur valeur d'apprentissage pour les responsables des politiques évaluées puisque ces derniers suivent les analyses et leurs conclusions en tant que membres de l'instance d'évaluation.

En 1998, un ancien ministre français devenu maire expliquait que la définition de l'évaluation variait selon le point de vue.⁶ Pour les responsables administratifs, l'évaluation s'approche du *contrôle de gestion affiné*. Les experts, eux, distinguent plutôt la notion d'analyse d'impact sociologique, économique, écologique, etc. de l'action publique. Enfin les citoyennes et les citoyens perçoivent l'évaluation comme un outil permettant de renforcer les contrôles et la transparence de l'intervention publique. Le dernier facteur cité, l'utilisation, semble dépendre de la définition retenue.

En définitive, d'après cet exemple de l'évaluation au niveau régional français, il semble que la réussite de l'évaluation d'impacts dépend à la fois de deux facteurs prédominants. Le premier étant la maturité du système d'évaluation, c'est-à-dire, l'ensemble de la qualité des dispositifs, du développement de la culture et de l'expertise, du niveau d'uniformité de la terminologie et des procédures, etc. Le second étant la raison d'être du système d'évaluation lui-même, autrement dit, la perception de l'utilité d'évaluer qu'ont les commanditaires des évaluations. Reste à savoir si ces mêmes facteurs expliquent le sort de l'évaluation d'impacts dans les organisations publiques où l'évaluation de politiques et de programmes est implantée depuis plus longtemps. ■

5. C'est-à-dire qui relèvent de la Communauté européenne.

6. Delebarre, Michel (1998). «L'évaluation au cœur des enjeux de l'administration publique française», *Pouvoirs locaux*, no38 III/ 1998, pp. 105-107.

L'évaluation d'impacts dans les organismes publics, est-ce possible?

par Isabelle Brunet¹

Le point de vue que j'exprime ici à propos de la possibilité de procéder à l'évaluation d'impacts dans nos organisations publiques est celui que je me suis fait et que je renforce au fil des mandats d'évaluation qui me sont confiés. Il est marqué par les difficultés observées qui se répètent d'un mandat à l'autre, caractérisant à des degrés différents chacun des cas que j'ai vécu. Il est également marqué par l'admiration et la confiance que je ressens envers les responsables de programme, spécifiquement à l'égard de leur capacité à poursuivre l'action dans un contexte de bouleversement des pratiques de gestion, lequel exerce une pression considérable sur leurs fonctions. Je propose ainsi un bref diagnostic spontané sur ce sujet qui présente plus de questions que de réponses, en espérant que quelques-uns s'y reconnaissent et y trouvent des pistes susceptibles d'alimenter leur réflexion et leur pratique.

Une notion mal connue

Dans la plupart des cas que j'ai observés, l'impact demeure une notion floue, vis-à-vis laquelle peu de gestionnaires se reconnaissent une responsabilité. Ne sachant pas vraiment de quoi il s'agit, on s'y attarde peu. Il suffit d'assister à une réunion de gestion ou de consulter le plan d'action d'un programme pour se rendre compte qu'une grande confusion entoure la notion d'impact, créant ainsi un vide dans le cycle de vie du programme.

Bien que l'évaluation soit devenue une étape incontournable, et en dépit de l'effort déployé pour intégrer l'information, les consignes, les outils et les cadres qui abondent de toutes parts, les gestionnaires ne se découvrent pas pour autant de talent caché pour l'application des principes en vigueur.

À titre d'exemple, pour un même programme dans une même organisation, d'un côté on prétend que l'impact

est le résultat à long terme tandis que de l'autre, on avance qu'il s'agit de l'effet que l'on observe dans la population en général, sans plus. Un peu plus loin, dans un document relatif à l'évaluation, l'impact renverra à des éléments tel la *satisfaction des clientèles* et le *raisonnement du ministère* pour lesquels on ne s'est pourtant pas fixé d'objectif.

Ce qui étonne ici, c'est que d'une certaine façon au sein d'une équipe, on accepte ce flou, voire même les contradictions qu'il peut présenter. Lorsqu'on est forcé de le constater, on choisit spontanément de vivre avec, aussi grand soit-il. On se rend pourtant bien compte que le sens que l'on attribue à l'impact du programme diffère d'une personne à l'autre, d'un document à l'autre et que cet aspect du programme n'est au fond clair pour personne; mais on se dit *c'est normal, c'est tellement complexe!*

Toutefois, on s'entendra facilement sur le fait que l'évaluation de l'impact est un exercice très coûteux qui dépasse les capacités des membres de l'organisation et on fera référence à la possibilité que des experts s'en chargent, le temps venu. On arrive ainsi rapidement au fait que, en tant que gestionnaire, on n'est que peu concerné par cet aspect du programme et que ce n'est donc pas la peine de s'y attarder davantage.

L'impact : d'accord pour son évaluation mais à quand sa planification?

Au moment de planifier l'évaluation avec les experts en la matière, cette confusion à propos de l'impact du programme fait surface. L'erreur que l'on fait le plus souvent à ce moment est de penser que les difficultés qui se manifestent ici sont attribuables à l'exercice d'évaluation. Il est pourtant clair que cette situation de confusion relève plutôt de l'exercice de planification du programme, spécifiquement en ce qui concerne la formulation des objectifs.

La confusion étant mise au grand jour, on entend alors : «*On en a discuté déjà, c'est réglé, on ne va tout de même pas s'y remettre!*». Par-là, on sous-entend à tort, d'une part, qu'il est possible de procéder à une réelle évaluation du fonctionnement et de l'impact du programme sans que les intentions n'aient été précisées et, d'autre part, que la problématique à l'origine du programme est connue de tous et que nul n'est besoin de la cibler, de la documenter davantage, ni de faire le suivi de son évolution.

Mais comment procéder à une évaluation avant d'en identifier l'objet?

Dans le même sens, la question se pose à l'endroit de la planification du programme. Comment définir et justifier les orientations du programme, même les moyens envisagés et mis en œuvre, sans que l'on puisse répondre directement aux questions : quelle est la situation ciblée par le programme, quel est son état actuel, quel serait son état souhaité?

Difficile, n'est-ce pas? C'est pourtant bien ce que l'on observe à grande échelle.

Le casse-tête le plus utile

Dans un pareil cas, malgré le peu d'enthousiasme, voire même la résistance manifeste, l'évaluation de l'impact passe inévitablement par un exercice de révision et de précision des intentions du programme. Toutefois, la façon courante de situer les objectifs et l'impact présente une limite à cet égard.

Alors que l'impact souhaité devrait être décrit à travers la formulation des objectifs poursuivis, on assiste généralement à une dissociation des deux notions considérant les objectifs et l'impact à des niveaux différents. Les plans d'action et les modèles logiques témoignent le plus souvent de cette erreur en associant l'impact à une intention autre que celle qui est décrite à travers les objectifs.

1. Isabelle Brunet est conseillère en évaluation de programme et diplômée de la maîtrise en évaluation à l'École nationale d'administration publique (isabelle.brunet@sympatico.ca).



Un regard critique sur nos publications

Le trop de quelque chose est un manque de quelque chose.

par Nathalie Dubois¹

Nathalie
Dubois

L'évaluation d'impacts dans nos organisations publiques, est-ce toujours possible? Bien qu'il soit difficile de répondre à cette interrogation, elle demeure incontournable car elle remet en cause plusieurs composantes de la discipline : pensons entre autres à la raison d'être d'un tel exercice, à la diversité, la faisabilité et l'efficacité des méthodologies ainsi qu'à l'utilité des résultats. Désirant identifier quelques réponses à cette délicate question, du moins d'une perspective méthodologique, j'ai décidé d'étudier l'ouvrage de Lawrence B. Mohr² concernant l'efficacité des méthodologies d'évaluation. La seconde édition du volume intitulé «Impact Analysis for Program Evaluation» étudie les principaux devis d'évaluation selon leur niveau de précision à mesurer les impacts d'un programme (rigueur et parcimonie). Par son travail, Mohr souhaite améliorer la cohérence générale des travaux de Campbell et Stanley (1966)³ en proposant une théorie de mesure d'impacts. Par conséquent, ce livre prétend regrouper les principaux éléments permettant de choisir un devis d'évaluation conduisant à une mesure d'impacts efficace et rigoureuse. L'étude critique proposée ici est constituée de trois perspectives d'analyse. Tout d'abord, elle aborde l'ouvrage de Mohr (1995) selon sa forme, sa structure et son organisation. Ensuite, elle s'intéresse à la théorie de mesure d'impacts proposée et à la présentation des devis d'évaluation considérés par l'auteur. Finalement, l'analyse critique présente une appréciation globale de l'ouvrage (court bilan personnel).

Au premier abord, l'ouvrage de Mohr présente un contenu qui invite à la lecture et laisse présumer que cette dernière sera simple et agréable. En réalité, j'ai dû lire à plusieurs reprises le volume (dans son ensemble et par section) afin de bien cerner les propos de l'auteur. En fait, le volume est constitué de plusieurs chapitres indépendants qui suivent un «fil conducteur» très mince (quasi absent). Pourtant ce «fil conducteur» pourrait aisément guider l'argumentation de l'auteur et permettre de regrouper les idées en une théorie de mesure d'impacts claire et organisée. Ironie du sort, Mohr a formulé le même reproche à Campbell et Stanley (1966)⁴. Selon Mohr (1995 : xv), les auteurs ont offert un document constitué de plusieurs morceaux où la compréhension de l'ensemble des pièces demeure difficile.

Néanmoins, quelques modifications pourraient améliorer la forme et l'organisation de l'ouvrage de Mohr (1995). Plus précisément, j'estime que le volume gagnerait à être subdivisé en trois grandes sections. Selon cette hypothèse, la première section comprendrait les trois premiers chapitres qui spécifient la théorie d'analyse d'impacts. Ensuite, la deuxième section couvrirait les chapitres quatre à onze qui présentent la

classification des douze devis en fonction de quatre types⁵ de devis de mesure d'impacts. Dans cette section, une attention particulière pourrait être portée à la définition des types de devis d'évaluation. Actuellement, l'absence de cette description nuit à la compréhension du modèle car elle laisse la lectrice ou le lecteur sans jalon qui pourtant pourrait guider ses choix. Pour illustrer mes propos, j'aimerais relever le fait qu'à aucun moment l'auteur ne décrit (ou ne définit) les devis fortifiés et quasi expérimentaux élémentaires présentés dans sa classification des devis d'évaluation même si ces types de devis sont abondamment utilisés dans la pratique. Cette présentation des types de devis permettrait de préciser les chapitres six à onze où sont décrits plus précisément chacun des devis d'évaluation. Finalement, une troisième section pourrait être ajoutée permettant de revenir sur la classification proposée et de préciser les principales forces et faiblesses de chacune des catégories de devis et des devis particuliers. Naturellement, cet exercice faciliterait notre compréhension de la théorie proposée par Mohr (1995) en organisant les principaux concepts de l'évaluation en un tout cohérent.

D'un point de vue théorique, l'auteur défend l'idée que les connaissances doivent constituer la base de toute planification de l'évaluation d'impacts. D'ailleurs, la théorie d'analyse d'impacts proposée correspond à cette structure intégrée des connaissances où sont présentées les relations unissant les

1. Nathalie Dubois est candidate au doctorat de l'École nationale d'administration publique en analyse des politiques publiques. La thèse de doctorat de madame Dubois porte sur l'évaluation du Programme québécois du dépistage du cancer du sein. À la suite de l'obtention de sa maîtrise en administration publique spécialisée en évaluation des programmes publics, madame Dubois a travaillé dans nos organisations publiques à titre de professionnelle et de consultante en évaluation. Pour commentaires : nathalie_dubois@enap.quebec.ca
2. Lawrence B. Mohr est professeur de sciences politiques et d'analyse des politiques publiques à l'Université du Michigan où il enseigne les statistiques, les théories des organisations, les philosophies de la recherche en sciences sociales et l'évaluation des programmes.

3. Campbell, D. et J. Stanley (1966), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Boston : Skokie, Rand McNally.
4. Le volume de Campbell et de Stanley constitue une contribution importante à l'élaboration des devis d'évaluation.
5. Les types de devis proposés par Mohr (1995) sont les devis quasi expérimentaux élémentaires, les devis quasi expérimentaux, les devis fortifiés et les devis expérimentaux.

Un regard critique sur nos publications

activités et les résultats d'un programme⁶ (Mohr, 1995 :293). Selon cette proposition, le devis d'évaluation devient une expérimentation empirique de plusieurs théories qui repose principalement sur le modèle linéaire d'explication du problème à l'origine de l'intervention (Mohr, 1995 :2). Bien qu'intéressante, cette conception de l'évaluation n'est pas nouvelle. Suchman proposait déjà cette théorie dans son volume intitulé «Evaluative Research : Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs», publié en 1967.

C'est davantage au niveau de l'argumentation méthodologique que l'ouvrage de Mohr mérite d'être lu et considéré. Plus précisément, les chapitres six à onze qui présentent en détail les devis d'évaluation, constituent des documents de référence. L'analyse qui y est présentée demeure beaucoup plus détaillée et enrichissante, d'un point de vue méthodologique et statistique, que celle exposée par Campbell et Stanley en 1966. De plus, le tableau 4.1, situé au début de l'ouvrage, résume simplement et clairement les devis d'évaluation en fonction de deux grands éléments : le mode de sélection des sujets (et des groupes) et les menaces à la validité interne de l'évaluation. Bien qu'intéressant, ce tableau demeure tout de même moins complet⁷ que les tableaux proposés par Campbell et Stanley (1966 : 8, 40, 56) où une plus grande variété de menaces à la validité interne et externe est considérée.

6. Selon l'auteur, le résultat correspond au produit du programme alors que les activités représentent l'effort déployé pour fournir un résultat (Mohr, 1995 : 18).
7. L'étude de Mohr (1995) traite un nombre plus restreint de devis d'évaluation que ces prédécesseurs (douze devis comparativement à 16 (sans compter les différentes variations de ces derniers)).

Référence : MOHR, Lawrence, B. (1995) *Impact Analysis for Program Evaluation*, seconde édition, Thousand Oaks : Sage Publication, 311 p.

Mon bilan ... On m'a déjà mentionné que les proverbes illuminaient les discours. À la suite de mon étude de la seconde édition du volume, un vieux proverbe arabe m'est revenu à l'esprit : «le trop de quelque chose est un manque de quelque chose». Après avoir mûrement réfléchi, j'estime que Lawrence B. Mohr décrit trop longuement et précisément les douze devis d'évaluation présentés dans son ouvrage sans toutefois présenter ou relier ces derniers à la classification en quatre types qu'il propose et qui devrait constituer, selon moi, la pierre angulaire de son ouvrage. Ainsi, je crois que la principale lacune du volume est due à un manque d'intégration au niveau des idées. Cette faiblesse est doublement significative, car l'auteur annonce, dès les premières pages de son volume, qu'il souhaite rendre le travail de Campbell et Stanley (1966) plus cohérent dans son ensemble alors qu'en réalité son ouvrage précise plutôt les caractéristiques de chacun des devis d'évaluation. Une autre faiblesse du volume est la lecture difficile du document. Plus précisément, la lectrice ou le lecteur se heurte à de nouvelles appellations qui, à mon sens, ne sont pas nécessaires puisque le travail de Mohr est plutôt un travail de vulgarisation. Donc, même si l'auteur prétend appuyer sa réflexion sur les travaux de Campbell et Stanley (1966), nous sommes, tout au long de la lecture, privés de références et ensevelis sous de nouvelles formulations. Cette négligence impose à la lectrice et au lecteur un exercice de «gymnastique intellectuelle» fort exigeant où il doit jongler avec ses connaissances antérieures et les «nouvelles» proposées par Mohr. Ces difficultés nuisent à la compréhension globale des stratégies de mesure d'impacts et obligent la lectrice ou le lecteur à déduire implicitement les éléments qui distinguent les types de devis en plus de le priver de points de repère qui pourraient plus aisément guider son étude des stratégies de mesure d'impacts. ■

L'évaluation d'impacts dans les organismes publics, est-ce possible? (suite)

Cette dissociation ne limite-t-elle pas la possibilité d'avoir une vision claire de la situation pour laquelle on souhaite un changement et pour laquelle on s'investit?

Pourquoi fixer des objectifs à un niveau inférieur à celui où l'on vise le changement? La question se pose aussi dans l'autre sens. Pour quelle raison envisagerait-on l'impact à un niveau supérieur à celui pour lequel on peut se donner des objectifs et se responsabiliser?

Peut-être trouverait-on une réponse à ces questions en se penchant sur la portée et la précision des mandats qui sont confiés aux gestionnaires de programme. Aussi, trouvera-t-on peut-être une solution à la confusion qu'ils connaissent dans la qualité des supports théorique et pratique mis à leur disposition.

Entre temps, l'identification des liens logiques qui unissent la problématique, les objectifs et les moyens mis en œuvre demeure toutefois un exercice pertinent pour enrichir le processus de planification et ainsi soutenir l'évaluation d'un programme. Dans le contexte de gestion actuel, la construction d'une telle chaîne s'avère certainement le casse-tête le plus utile qu'il me soit donné de faire pour nous rapprocher de la possibilité d'évaluer l'impact. De mon point de vue, cet exercice de structuration trouve son sens (et par le fait même sa valeur) dans l'occasion qu'il offre aux gestionnaires de préciser et de documenter leur plan d'action mais surtout dans la possibilité unique qu'il offre de comprendre, de présenter, d'évaluer, de justifier et de réviser enfin les actions entreprises et les résultats qu'elles visent. ■

Nouvelles brèves



Bourse étudiante

Invitation spéciale aux étudiantes et aux étudiants. Dans le but de soutenir la relève, la SQÉP offre deux bourses aux étudiantes et étudiants qui souhaitent assister aux conférences et ateliers qui se tiendront dans le cadre du prochain colloque de la société. En échange de cette bourse, les récipiendaires s'engagent à rédiger et à publier un court article (entre 500 et 1000 mots) dans lequel ils présenteront une analyse critique des conférences et des ateliers auxquels ils auront participé. La valeur de la bourse correspond aux frais d'inscription du 11^e Colloque et inclut les frais de déplacement pour les personnes résidant à l'extérieur de la ville de Québec. Les candidates et les candidats seront choisis au hasard. Les candidatures doivent être déposées avant le 18 octobre 2002 au secrétariat de la SQÉP (courriel : sqep@videotron.ca). Les étudiantes et les étudiants sélectionnés seront avisés le lundi 20 octobre 2002.



Guide d'évaluation du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec a dernièrement publié un nouveau guide d'évaluation des programmes publics. Ce document vise à sensibiliser les dirigeantes et dirigeants des ministères et des organismes à la démarche d'évaluation de programme et au rôle qu'elles et qu'ils auront à assumer dans le cadre de ces exercices (Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, 2002 : 4). Plus précisément, le document comprend deux parties. La première présente un aperçu de l'évaluation de programme, de ses concepts fondamentaux, les raisons d'entreprendre une telle démarche sans oublier le rôle des principales participantes et principaux participants au processus. Dans la deuxième partie, sont présentées les principales composantes d'une démarche d'évaluation réussie. En annexe, les lectrices et les lecteurs trouveront des références thématiques sur différents aspects de l'évaluation. La SQÉP est fière de préciser que Patrick Moran, ancien président de la SQÉP, a activement participé aux travaux qui ont mené à la publication

de cet ouvrage. Pour télécharger ou imprimer le document, vous pouvez consulter le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor (www.tresor.gouv.qc.ca) ainsi que dans l'intranet gouvernemental (www.modernisation.qc.ca). Pour de plus amples renseignements, vous pouvez vous adresser au Sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique, par téléphone, au numéro (418) 528-7655 ou par courriel : modernisation@sct.gouv.qc.ca.



Publication d'une Encyclopédie de l'évaluation

Sage Publication est à la recherche d'évaluatrices et d'évaluateurs souhaitant partager leurs expériences en évaluation des programmes. Plus précisément, l'Encyclopédie vise à développer les connaissances théoriques et pratiques de l'évaluation en regroupant dans un même manuscrit un nombre varié d'expériences réalisées à travers le monde. Les articles recherchés devront compter entre 500 et 1 000 mots et être soumis dans la langue anglaise (style APA). Si vous êtes intéressées et intéressés à participer à cette aventure, veuillez contacter madame Sandra Mathison : (smathison@louisville.edu).



Prochain bulletin

Recherche collaboratrices et collaborateurs pour le prochain bulletin

Thème : «Les guides d'évaluation : leur pertinence, leur utilité et leur efficacité»
Longueur des articles proposés : 500 à 1 000 mots (en français ou en anglais)
Date de tombée : 15 novembre 2002
Pour informations supplémentaires : contactez Sigrid Choquette par téléphone au (418) 847-9850 ou par courriel : sqep@videotron.ca.

L'évaluation d'impacts est-elle possible dans les organisations publiques? Une vision d'évaluateurs externes

par François Armanville et
Sylvie Lefrançois¹

Pour plus d'une organisation publique, l'évaluation d'impacts (projet ou intervention) s'avère à la fois complexe et périlleuse. Sa complexité est double : d'abord, l'exercice nécessite des connaissances pointues en mesure et en recherche; ensuite, il faut des ressources financières et techniques suffisantes pour une cueillette de données rigoureuse (scientifique). Son caractère périlleux, d'autre part, tient à ce que les gestionnaires ne peuvent présumer des résultats du programme qui risquent de n'être pas aussi positifs que les résultats anticipés. Les gestionnaires craignent alors que les résultats obtenus mettent en doute leurs compétences et celles de leur personnel.

Cette appréhension du jugement d'une mesure d'impact explique l'impopularité de la pratique dans les organismes publics. En fait, nombre de gestionnaires craignent que l'évaluation ne rende justice ni à leurs programmes ni aux efforts déployés pour les mettre en œuvre. Or, pourquoi cette crainte, sinon à cause d'une méconnaissance de la discipline qu'est l'évaluation de programmes. Au Québec, en effet, malgré la volonté exprimée depuis plusieurs années par le Conseil du trésor et par le Vérificateur général d'implanter l'évaluation dans le processus de gestion, plusieurs programmes n'en ont encore jamais fait l'objet et bien des gestionnaires n'ont jamais fait l'expérience d'un authentique processus évaluatif.

Plusieurs gestionnaires croient impossible la mesure des effets de leurs programmes, lesquels aborderaient des problématiques trop

élaborées. La certitude que leurs projets ou interventions ont de multiples effets positifs les portent également à penser qu'une évaluation d'impacts serait trop réductrice. Cette dernière conviction vient en partie de ce qu'avec le temps, certains programmes souffrent d'«embonpoint». Ils se sont vus graduellement imposer d'autres cibles d'intervention, pas forcément en lien avec leur raison d'être originale. Voilà qui alimente la peur des gestionnaires que ne soit pas considéré l'ensemble des effets sur les diverses cibles.

En tant qu'évaluateurs externes, notre expérience des dix dernières années nous a appris ceci : les réactions face à l'évaluation diffèrent d'un ministère à l'autre, selon qu'ils possèdent ou non une direction de l'évaluation. Les mandats qui découlent de pareille direction ont généralement beaucoup plus de rigueur et tendent à favoriser une mesure d'impact. Toutefois, en dépit de la bonne volonté des directions d'évaluation, plusieurs facteurs freinent la réalisation d'une évaluation d'impacts, notamment la disponibilité des données ou des budgets pour mener à bien le mandat. Les renseignements disponibles dans les organisations étant souvent trop imprécis ou inutilisables pour établir une mesure d'impact, l'évaluatrice ou l'évaluateur n'a souvent d'autre choix que de proposer une collecte d'information secondaire. Cependant, les budgets accordés à une firme externe permettent rarement une telle collecte à grande échelle. Dans l'octroi de mandat en évaluation,

les ministères préfèrent généralement procéder par appel d'offres sur invitation auprès des fournisseurs de leur choix. Pour ce faire, ils doivent limiter les mandats offerts à moins de 25 000 \$, conformément au «Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics». Cet usage a donc pour conséquence de favoriser des rapports orientés davantage sur le fonctionnement et la mise en œuvre des programmes que sur de véritables mesures d'impact.

Dans les ministères sans direction responsable des évaluations, les mandats perdent souvent en précision, puisqu'ils sont donnés par des gestionnaires de programme se pliant à l'exercice par obligation. Plusieurs y voient d'ailleurs l'occasion de légitimer leurs interventions. Ils se disent ouverts à la critique, mais établissent clairement le devoir de l'exercice d'évaluation : démontrer le bien-fondé de leurs interventions, ainsi que de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués. Dans ce type de situation, l'évaluatrice ou l'évaluateur est à des années-lumière d'une évaluation d'impacts digne de ce nom. ■

1. Les auteurs sont consultants en évaluation de programme. Ils ont fondé en 1994 la firme Sogémap inc. qui se spécialise dans la gestion de programmes publics auprès de ministères fédéraux et québécois de même qu'auprès d'organismes à but non lucratif.
Pour rejoindre les auteurs :
armanville@sogemap.com et
lefrancois@sogemap.com .

Compte-rendu du Congrès de la Société canadienne d'évaluation (SCÉ) à Halifax, Nouvelle-Écosse, du 5 au 7 mai 2002

par Jim Cullen¹

Thème : Une prise de décision plus éclairée

Conférencier principal, le 06/05/02 Dr. Jeff Scott

Médecin-hygiéniste provincial de la Nouvelle-Écosse, professeur adjoint au Département de pédiatrie ainsi qu'au Département de santé communautaire et d'épidémiologie à l'Université Dalhousie.

Le docteur Scott discutait dans le cadre du thème du congrès, **Une prise de décision plus éclairée**, *Evidence-based medicine*. Il indique qu'il y a un débat en santé publique concernant la preuve, *evidence*. Selon M. Scott, les médecins prônent moins le modèle d'analyse biomédicale et préfèrent le modèle holistique. Il insiste sur le fait qu'une prise de décision plus éclairée passe par une culture de la preuve qui, elle, est basée sur une approche multiple.

Ce conférencier a répondu à plusieurs questions concernant des apprentissages transversaux qu'on peut explorer dans l'administration de l'éducation :

- Quels sont les outils de communication et d'analyse dont nous avons besoin pour la collecte et l'analyse des témoignages de nos clients dans le réseau scolaire, et comment intégrer une représentation de leurs valeurs dans notre pratique de l'administration de l'éducation?
- Comment acquérir des compétences pour évaluer et implanter la preuve disponible dans la recherche en éducation?
- Comment instaurer un ou des dispositifs pour la formation continue au ministère de l'Éducation en collaboration avec des bibliothèques virtuelles? Quels dossiers en éducation démontrent un manque

flagrant de preuve? Est-ce que notre programme de recherche répond à ces besoins?

- Par quels moyens peut-on promouvoir un discours commun accessible à tous les secteurs et au réseau de l'éducation afin de faire bénéficier les étudiantes et étudiants des connaissances nouvelles?

M. Scott a terminé sa conférence en proposant que l'accent soit mis sur la «preuve» sous toutes ses formes pour les étudiantes et les étudiants. Il a souligné l'importance de se distancier de l'approche disciplinaire et de favoriser l'approche multidisciplinaire. Il propose que les personnes responsables de la politique rencontrent les élèves.

Présentation d'Amanda Datnow et Stephanie Sutherland L'impact de l'utilisation politique sur la recherche concernant l'implantation de la réforme scolaire en Californie

Cette présentation par deux étudiantes en évaluation de programmes de l'Ontario Institute for Studies in Education (OISE) a mis en évidence les défis de l'utilisation politique de l'évaluation de programmes. Elles ont été engagées pour évaluer l'utilisation des sommes versées par le gouvernement fédéral pour l'amélioration de l'école dans l'État de la Californie. Elles ont fait des observations en classe et ont conduit les entrevues.

Le thème de leur conférence : Le chercheur doit-il uniquement poser des questions et faire la collecte de données? L'évaluateur doit-il agir objectivement ou peut-il participer aux activités? Est-ce qu'on négocie les rôles avec les clients? Est-ce qu'on peut aider le client durant l'évaluation? Quelles sont les normes de la profession d'évaluateur de programmes?

Les cas présentés ont servi pour illustrer les dilemmes auxquels doit faire face la chercheuse ou le chercheur.

Présentation de Sylvain Bernier de l'ENAP

Les façons d'établir des critères d'évaluation dans le rapport Fraser (Palmarès Québec)

Sylvain Bernier est étudiant au doctorat à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il a obtenu son diplôme de premier cycle en sciences politiques et économie de l'Université Bishop's en 2000 et sa maîtrise en évaluation de programmes de l'ENAP en 2001. Il a contribué significativement aux nouveautés méthodologiques du *Bulletin des écoles secondaires du Québec, édition 2001* avec Richard Marceau et Peter Cowley.

Dans sa communication, M. Bernier a expliqué les choix faits pour établir la cote globale qui représente la valeur ajoutée pour chaque école.

La présentation de M. Bernier démontre une ouverture de la part des responsables du Bulletin des écoles secondaires pour discuter de leur méthodologie.

Présentation de Lorna Earl L'évaluateur de programmes comme ami critique auprès du gouvernement d'Angleterre dans le cadre des programmes d'évaluation de l'apprentissage de la langue et de la mathématique : *Evaluating the National Literacy Strategy and National Numeracy Strategy in the United Kingdom.*

La National Literacy Strategy et la National Numeracy Strategy sont les programmes qui visent l'enseignement dans les 20 000 écoles primaires d'Angleterre. Lorna Earl, Ken Leith-

1. Adjoint au sous-ministre adjoint, Services à la communauté anglophone, Direction des politiques et des projets, ministère de l'Éducation.

☀ **Compte-rendu du Congrès 2002 de la SCÉ** (suite)

wood et Michael Fullan de l'Ontario Institute for Studies in Education ont été engagés pour agir comme «amis critiques» auprès du Department for Education and Standards (DFES) d'Angleterre. Cette collaboration a commencé en 1998 et l'étude a été déposée en 2002. Ils ont touché cinq volets dans l'évaluation de ces programmes :

- Analyse documentaire
- Entrevues
- Visite et observation dans dix écoles
- Sondage auprès de 500 écoles
- Présence aux sessions de perfectionnement.

Quelles sont les leçons apprises dans cette recherche?

- Changer les pratiques dans le réseau : ça prend du temps.
- La motivation ne suffit pas : les enseignantes et enseignants du primaire ne sont pas capables d'assurer seuls les changements souhaités.
- Les communautés professionnelles d'apprentissage sont très puissantes.
- Les nouveaux professeurs constituent un investissement à long terme; il faut promouvoir la collaboration entre les générations d'enseignantes et enseignants.
- *L'evidence-based decision making* met l'accent sur l'interprétation des données. La plupart des enseignantes et enseignants ne savent pas interpréter des données.
- Les voix dissonantes aident à clarifier le processus.

Questions restantes :

- Comment définir l'amélioration continue?
- Comment utiliser et interpréter les données, la preuve? Comment promouvoir la culture de la recherche appliquée?
- Comment assurer le changement durable?
- Comment mettre l'accent sur l'enseignement et l'apprentissage?

Présentation de Steven Katz, Stephanie Sutherland et Lorna Earl, OISE, Université de Toronto

À propos d'un imaginaire évaluatif : comment s'y rendre?

Steven Katz a pris la parole durant cette présentation. Il a décrit le processus entrepris dans son cours à l'Université de Toronto. L'apprentissage se fait en trois étapes :

- Les préconceptions : pour se rendre à un imaginaire évaluatif, il faut un changement radical de perception; il faut accéder aux connaissances tacites.
- Les compétences nécessaires pour avancer vers une tournure d'esprit évaluative : on a besoin d'outils.
- Réflexion sur mes apprentissages : la métacognition et une approche participative amènent l'éducatrice et l'éducateur à s'impliquer, et à devenir «pratiquant durable d'évaluation».

Les trois professeurs disent avoir interviewé dix participants dans leur cours. Ils nous ont remis les témoignages de ces personnes et un portfolio qui contient les réponses des participants au sujet de leur appréciation du cours.

Constatations des professeurs :

- La compréhension est très personnelle : pour contrer des préconceptions et les remplacer par de nouveaux apprentissages, il faut d'abord un changement de point de vue radical.
- Le passage vers «the evaluation habit of mind» nécessite des outils, des indicateurs.
- L'apprenti a besoin de temps pour réfléchir avec d'autres.

Présentation des affiches

J. Bradley Cousins : rapport d'étape sur un cours de 60 heures donné à 24 candidats du secteur de l'éducation en Inde. L'objet du cours : améliorer les compétences en évaluation de programmes

Il est à noter que M. Cousins, de l'Université d'Ottawa, a été nommé rédacteur en chef de la Revue canadienne d'évaluation de programme. M^{me} Céline Mercier, du Québec, a été nommée corédactrice. ■

Recherche un rédacteur ou une rédactrice pour le Bulletin de la SQÉP

Bien que le Bulletin de la SQÉP soit avant tout un moyen de communication entre les membres de l'association et le conseil d'administration, ce dernier représente de plus en plus un lieu d'échanges permettant aux membres de s'exprimer quant à différents éléments théoriques, méthodologiques et empiriques en évaluation de programmes. Cette nouvelle direction du journal nécessite une plus grande planification, car de nouvelles rubriques et exigences ont été proposées et approuvées par le CA ainsi que par différents membres qui ont formulé leurs commentaires au Secrétariat de la SQÉP. Par conséquent, ce travail ne peut plus être réalisé en parallèle aux autres tâches traditionnellement accomplies par les quelques membres du conseil d'administration. Face à cette situation, nous recherchons un ou deux bénévoles désirant assumer le rôle de rédacteur ou de rédactrice en chef du bulletin. Les tâches du rédacteur ou de la rédactrice sont de planifier le contenu du bulletin (ex : choisir les thèmes, les moments de publication, etc.), de proposer cette planification aux membres du CA, de solliciter la contribution de professionnelles et de professionnels ainsi que de chercheurs en évaluation de programmes et de sélectionner les textes à paraître dans le journal. Pour de plus amples informations, veuillez contacter le secrétariat de la SQÉP au (418) 857-9850 ou par courriel à l'adresse suivante : sqep@videotron.ca.

A large, stylized, gold-colored letter 'Q' is positioned on the left side of a dark blue oval. The 'Q' has a thick, rounded stroke and a short tail at the bottom right.

*Quoi de neuf en
évaluation de
programme ?*

11^e Colloque annuel

de la

**Société québécoise d'évaluation
de programme**

tenu à

**L'École nationale d'administration publique
(ENAP)**

555, boul. Charest Est, Québec

Vendredi, le 25 octobre 2002

The logo for the Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP) features the letters 'SQÉP' in a serif font, with a stylized blue and white swoosh or underline element beneath the letters.