

Bulletin SQÉP

Société québécoise d'évaluation de programme

affiliée à la Société canadienne d'évaluation

Numéro de juillet 2004

Volume 17 numéro 1

Mot du rédacteur en chef

L'an dernier, la SQEP a fait parvenir à ses membres un appel de propositions de communications pour son colloque annuel ayant pour thème la problématique de l'accès à l'information en évaluation. Plusieurs ont répondu à l'appel et ont présentés des communications sur les thèmes proposés. C'est avec grand plaisir que nous vous présentons, dans les pages qui suivent, les [actes du 12^{ème} colloque annuel de la SQEP](#).

D'abord, nous vous proposons un résumé du Panel du colloque 2003 qui a suivi la conférence d'ouverture de Mme Nicole Duplé, trois experts ont eu à se prononcer sur des thématiques bien précises. Comme vous pourrez le constater, M. Paul-André Comeau, Président de la Commission d'accès à l'information de 1990 à 2000, M. Yvan Dussault, sous-ministre adjoint à l'information et aux communications au ministère de l'Éducation de 2000 à 2002 et M. Yves Bannon, directeur de l'évaluation des programmes au ministère du Revenu, ont exprimé des points de vue variés en réponse aux trois questions qui leurs ont été soumises.

Vous trouverez également, dans les pages qui suivent, les textes de certaines des communications présentées lors de cette journée.

D'entrée de jeux, la communication de Sylvain Bernier identifie, grâce à la théorie de l'agence, les enjeux liés à l'accès à l'information dans le contexte évaluatif et propose aussi des arrangements institutionnels susceptibles de mieux

encadrer la fonction évaluation. La fonction évaluation, en particulier l'évaluation sommative des programmes, gagnerait à être conduite par une institution qui rend compte de ses travaux directement à l'Assemblée nationale afin de permettre aux citoyens d'avoir une information de qualité sur les programmes publics; une information qui leur permet de juger les effets des décisions du gouvernement et qui ne soit pas contrôlée par ce dernier.

Le texte de Natalie Kishchuk jette un regard différent sur la thématique de l'accès à l'information. Tout en reconnaissant l'importance de la transparence, Mme Kishchuk soutient que le libre accès à l'information (dont les rapports d'évaluation) peut avoir des effets néfastes sur le lien de confiance entre l'évaluateur et le client d'une évaluation formative. Mme Kishchuk propose aux évaluateurs des pratiques susceptibles d'atténuer les effets négatifs potentiels des demandes de transparence, tout en répondant aux besoins de responsabilisation.

Pour sa part, Ghislain Arbour montre comment le cadre d'analyse évaluatif peut être appliqué à la Loi sur l'accès à l'information. L'intention de M. Arbour n'est pas d'évaluer la Loi à proprement parler, mais plutôt de présenter une stratégie d'évaluation sommaire qui pourrait être utilisée. Son analyse permet, entre autre, de cerner les différents besoins d'information et défis méthodologiques inhérents à l'évaluation d'une telle loi.



Direction :
Sylvain Bernier

Équipe permanente :

*Yves Bannon
Isabelle Brunet
Fabrice Gagnon
Jacques Gagnon
Michel Gagnon
Constance Herrera
Patrick Moran*

Tirage : 425



Au bout du fil

Sylvain Bernier :

ENAP
525, boul. Charest Est
Québec (Québec) G1K (E5)
Tél. : (418) 641-3000 #6181
Télécopieur : (418) 641-3060
sylvain.bernier@enap.ca

Secrétariat :

4120, rue Bériault
Québec (Québec) G2A 3S8
Tél. : (418) 843-1446
Télécopieur : (418) 843-1446
Courriel : info@sqep.ca

Dans une perspective plus centrée sur la pratique de l'évaluation, le texte de Mme Lynda Fortin propose une réflexion sur l'expérience que les organisations ont des opérations induites par la modernisation et la Loi sur l'administration publique. Mme Fortin fait état d'un ensemble de contraintes qui l'amènent à conclure que nous en sommes au tout début d'une transformation qui nous conduira éventuellement à un processus de gestion intégré et synchronisé. Elle propose aussi des pistes de solutions intéressantes aux problèmes relevés.

La communication suivante se divise en deux parties. La première, rédigée par Mmes Lise Dunnigan et Pauline Bégin, est en fait une synthèse de l'évaluation de la mise en oeuvre et des retombées de la *Politique de la santé et du bien-être* sur l'action du système sociosanitaire québécois de 1992 à 2002. Elle est suivie d'une seconde partie, soit une réflexion de M. Jean Turgeon sur cet exercice initié en septembre 2001 et dont la diffusion officielle est prévue pour l'hiver 2004. Les auteurs constatent que la mise en oeuvre de la *Politique de la santé et du bien-être* était un processus bien planifié au départ, mais qui n'a pas été mené à terme. Toutefois, en dépit de conditions particulièrement défavorables, et considérant l'absence de promotion et de suivi de la Politique tout au long de ces années, les auteurs reconnaissent qu'elle a laissé des traces bien visibles et apporté une vision d'ensemble qui faisait défaut au système sociosanitaire.

Pour terminer, Jean-François Lehoux nous propose une réflexion sur le rôle et la responsabilité de l'évaluateur dans la cueillette, la production et la diffusion de l'information. Sa réflexion sur la problématique de l'accès à l'information en évaluation prend source dans la difficulté de l'encadrement éthique et dans la définition de la profession d'évaluateur. Elle porte non seulement sur l'évaluateur comme consommateur d'information, mais aussi comme producteur d'information.

Bonne lecture !

Sylvain Bernier

Conseil d'administration de la SQÉP

Richard Marceau, président ● Sylvain Bernier, vice-président ●
Constance Herrera, trésorière ● Yves Bannon, secrétaire ● Isabelle Brunet, administratrice ● Jim Cullen, administrateur ●
Jacques Gagnon, administrateur ● Hélène Johnson, administratrice ● Jean-François Lehoux, administrateur ●
Patrick Moran, administrateur ● Josianne Moreau, administratrice ●

La problématique de l'accès à l'information en évaluation



ACTES DU COLLOQUE

Tenu le 24 octobre 2003
ENAP - Montréal

Table des matières

Panel sur l'accès public à l'information gouvernementale	1
Accès du public à l'information : perspective institutionnelle	4
La transparence : ennemi du progrès en évaluation de programme?	6
Évaluation des arrangements institutionnels en matière d'accès à l'information.....	6
Indicateurs et cycle de gestion : une synchronisation perfectible	2
L'évaluation ministérielle de la mise en œuvre de la Politique de la santé et du bien-être du Québec	2
Consommation, production et diffusion d'information : réflexion éthique sur le rôle de l'évaluateur	2

Mot du Président

La modernisation de l'État et l'évaluation de programme : parenté d'esprit ou convergence par coïncidence?

Dans le contexte actuel de transformations de l'appareil public, quelle est la bonne attitude à adopter en tant qu'évaluateur de programme ? Quels messages les évaluateurs et les évaluatrices doivent-ils transmettre dans leur entourage et aux autorités au moment précis où les responsables politiques de l'administration publique réfléchissent au sort des structures et des programmes ?

Le gouvernement libéral s'est fait élire il y a un peu plus d'un an en affirmant qu'il était prêt : les changements étaient attendus. La Présidente du Conseil du Trésor, madame Jérôme-Forget, a donné le coup d'envoi l'automne dernier lors du dévoilement des cinq questions de la réingénierie permettant le réexamen de l'administration publique. Enfin, il y a à peine un mois, Madame Jérôme-Forget livrait le Plan de modernisation 2004-2007, intitulé *Moderniser l'État : Pour de meilleurs services aux citoyens*. Suite à des années d'incertitudes sur la volonté réelle des gouvernements passés à examiner en profondeur les interventions publiques, et ce, malgré la Loi sur l'administration publique instaurant une gestion publique par résultat, le gouvernement actuel manifeste une intention explicite d'agir en matière d'évaluation par la rédaction d'un chapitre spécifique sur *La réévaluation des programmes*. En plus de préciser différentes pistes, politiques et programmes à examiner d'urgence, ce chapitre définit les cinq critères devant

servir à l'analyse des programmes : 1) le rôle de l'État ; 2) l'efficacité ; 3) l'efficience ; 4) la subsidiarité ; 5) la capacité financière. Ces critères correspondent point par point aux questions de la réingénierie qu'il est bon de rappeler pour en faciliter l'interprétation :

1. Ce programme répond-t-il toujours à une mission de l'État ? (rôle de l'État)
2. Atteint-il ses objectifs ? (efficacité)
3. Pourrait-on l'offrir autrement à moindre coût en préservant la qualité des services aux citoyens ? (efficience)
4. Quelle est la meilleure instance pour en assumer la gestion ? (subsidiarité)
5. A-t-on les moyens d'en assumer les coûts ou faut-il en revoir la portée ? (capacité financière)

Si ces énoncés d'intention sont encourageants pour l'évolution de la fonction évaluation en ce qu'ils appellent à un questionnement en profondeur sur les interventions publiques, il y a lieu de se demander encore quelle forme peut prendre la mise en oeuvre. Comment le gouvernement pourra-t-il trouver réponses à ses interrogations ? Quels corps d'emploi, quelles fonctions de gestion peuvent être mises à contribution pour supporter cette volonté de modernisation ?

Cette incertitude sur les moyens à venir possède une contrepartie du côté des évaluateurs et évaluatrices de programme. Quelle attitude doit-on adopter dans ces moments d'incertitude ? Comme évaluateur et évaluatrice, doit-on laisser vivre en parallèle ces questionnements et orientations politiques d'une parenté d'esprit pourtant indéniable avec les préoccupations évaluatives, comme si ces deux courants convergent par coïncidence plutôt que par hérédité ? Doit-on au contraire convaincre les dirigeants de la capacité de la fonction évaluation à répondre à ces questions que l'on juge centrales à la bonne gestion de l'État ? Doit-on d'une certaine façon s'associer à une démarche politique qui ne peut forcément faire l'unanimité ? Doit-on même proposer des mécanismes rigoureux, en connaissance de cause, aux hauts responsables qui permettront de répondre aux besoins de saine gestion au-delà des périodes électoralement actives ?

Stratégiquement, dans un tel contexte, deux attitudes m'apparaissent dominantes par rapport au rejet ou à l'attentisme. En tant que membre d'un regroupement d'évaluateur, il me semble qu'il nous faut affirmer que :

1. aucun gouvernement moderne ne peut maintenant se passer d'un dispositif systématique d'évaluation de ses programmes ;
2. le questionnement posé par la Présidente du Conseil du Trésor converge vers une gestion par résultat et nécessite de ce fait l'application rigoureuse des méthodologies d'évaluation de programme.

Voici mon justificatif.

Aucun gouvernement moderne ne peut se passer maintenant d'un dispositif systématique d'évaluation de ses interventions

L'évaluation de programme public se pratique sous une forme ou sous une autre depuis des décennies. Son statut s'est cependant raffermi au cours des années 60 au Canada et un peu après au Québec lorsque l'expression s'est vue consacrée par les praticiens autant que par les chercheurs. Aujourd'hui, les gouvernements modernes doivent rendre des comptes à la population sur l'ensemble de leurs actions et en particulier sur leurs efforts d'évaluation. Évidemment, le caractère partisan de la politique peut momentanément faire apparaître comme divergents les discours, les concepts ou les approches des partis adverses : Commission spéciale d'enquête, analyse de programme, examen de programme, prix de revient, modernisation de l'État et maintenant réingénierie, sont des concepts un jour à la mode et le lendemain oubliés. Néanmoins, ces notions convergent toutes, à leur manière, vers des questions universelles d'efficacité de gestion publique. Par son questionnement et ses méthodes, l'évaluation de programme peut prétendre recouper beaucoup de ces préoccupations d'efficacité, dans la mesure où elles sont sincères plutôt que d'être de simples stratégies de marketing politique. Dans de nombreuses régions du monde, l'évaluation de programme incarne officiellement ces questionnements. C'est aujourd'hui le cas de l'Union européenne et de beaucoup de ses membres, le cas des États-Unis et

celui du Canada. Nous pouvons prétendre honorablement au Québec à autant de rigueur que ces autres régions du monde. De nombreux exemples permettent d'affirmer également que le monde académique reconnaît cette expression et sa signification habituelle comme englobante des préoccupations sommatives et formatives de l'État sur l'efficacité ses propres interventions.

La modernisation de l'État nécessite l'application rigoureuse de méthodologies d'évaluations

Sur quelle base pourrait-on prétendre que les préoccupations de la réingénierie ne sont pas proches parentes de la gestion par résultats? La mission, l'atteinte des objectifs, la comparaison à d'autres moyens d'intervention sont des questions communes aux deux approches. Il est vrai qu'il n'est pas fait mention des effets des programmes. Mais, il faut l'interpréter comme un raccourci, que cela soit intentionnel ou non, car l'atteinte d'objectifs de qualité de services nécessite absolument la mesure des effets. On doit même reconnaître à la réingénierie des préoccupations de minimisation de coûts et de budget, préoccupation absentes explicitement de la Loi sur l'administration publique ainsi que la question des instances, pourtant essentielle à toute évaluation rigoureuse de programme public.

Mais les préoccupations sont une chose et les moyens pour les assumer en sont une autre. La réingénierie et la réévaluation des programmes ne peuvent être un exercice ponctuel, mené secrètement par les dirigeants politiques. Le gouvernement ne pourra espérer trouver

des solutions à long terme sans dispositif systématique pour répondre à ses questions. Il aura donc besoin de temps, de méthodes, de techniques, d'indicateurs, d'analyses et forcément de compétences que les évaluateurs détiennent et auxquels un gouvernement sérieux se doit de faire appel. L'évaluation de programme est un dispositif incontournable, lorsque correctement déployé, pour la saine gestion publique, en contexte de réingénierie ou en tout autre circonstance.

A mon avis, ce contexte d'incertitude mais favorable commande de notre part une affirmation de ce que l'on est et de ce que l'on croit pouvoir être, aujourd'hui plus que jamais.

Richard Marceau, Ph.D

Panel sur l'accès public à l'information gouvernementale

Compte rendu de :
Sylvain Bernier, M.A.P.

Le Panel du colloque 2003 avait pour thème l'accès du grand public à l'information et les conséquences d'une telle réforme sur la fonction évaluation. Trois experts ont eu à se prononcer sur des thématiques bien précises. M. Paul-André Comeau, professeur invité à l'ÉNAP et Président de la Commission d'accès à l'information de 1990 à 2000, M. Yvan Dussault, professeur invité à l'ÉNAP et sous-ministre adjoint à l'information et aux communications au ministère de l'éducation de 2000 à 2002, et M. Yves Bannon, directeur de l'évaluation des programmes au ministère du Revenu.

Les panélistes ont été invités à donner leur point de vue sur l'accès public à l'information gouvernementale. La discussion était divisée en trois blocs de 15 minutes. Chaque bloc portait sur un thème bien précis. Pour lancer la discussion, une question était divulguée par l'animateur, Sylvain Bernier, au début de chaque ronde. Chaque panéliste disposait ensuite de 5 minutes pour répondre à la question. Nous vous présentons dans les lignes qui suivent un résumé des propos tenus par chacun des panélistes.

Thème 1

Dans un contexte de divulgation automatique de l'information, quelles informations devraient être divulguées aux citoyens ? Quels seraient les coûts liés à la mise en place d'une telle politique dans les différents ministères et organismes publics ? Devrait-on prioriser certains types d'informations ?

Paul-André Comeau

Selon M. Comeau, la question à la base de cette discussion soulève deux autres questions : Est-ce qu'on ne paie pas trop cher pour les services du Vérificateur général et avons-nous réellement besoin d'un Directeur général des élections ? M. Comeau répond que ces deux institutions, qui contribuent au contrôle démocratique exercé au nom des citoyens, sont maintenant bien ancrées dans notre système politique et que personne ne remet en question leur pertinence. La démocratie n'est pas une manne qui tombe du ciel. Elle n'est pas une invention; elle se définit et s'édifie au jour le jour. Elle a un coût. M. Comeau voit dans la problématique de l'accès à l'information une autre facette de la démocratie qui se bâtit au fil du temps. Au moment où la transparence et l'imputabilité sont en voie de devenir des «dogmes» du lexique démocratique - des dogmes nécessaires! -, il ne cache pas que la question du coût de l'accès à

l'information l'étonne et, dans un certain sens, le désole.

Yvan Dussault

M. Dussault signifie d'emblée son accord avec le principe de la divulgation automatique des informations de base détenues par les ministères et organismes. Pour lui les citoyens ont besoin de ces informations à la fois pour faire des choix éclairés dans les domaines qui les concernent directement et pour être en mesure d'évaluer le travail des administrations publiques. Il souligne aussi que cela nécessitera cependant dans plusieurs cas des investissements importants et qu'il faudra en conséquence faire des choix de priorité.

Yves Bannon

Monsieur Bannon émet des réserves quant à un processus de divulgation étendue. Sa position est à l'effet que la publication doit se limiter à des cibles définies en fonction des clients de l'organisation, donc indépendamment des revendications formulées dans l'environnement. Il suggère de servir les non clients d'une manière explicite et à la pièce, par opposition à une approche synthétique ou de vulgarisation auprès de la clientèle. Selon lui, cette nécessaire discrimination est une question d'économie tenant compte des limites aux ressources des organisations. Monsieur Bannon est d'avis qu'il incombe ainsi aux organisations de diffuser l'information en fonction d'une stratégie de service de manière à maximiser la valeur et l'utilité de l'information et non de tenter de tout publier sans structure et recherche d'efficacité. Par ailleurs, il pose directement la question de la valeur de la *Loi sur l'accès*, vue telle un programme

en propre, dont les résultats et le rendement en fonction des coûts qu'elle engendre doivent être évalués (le bénéfice actuel et le bénéfice marginal attendu d'une publication étendue et obligatoire?).

Thème 2

Si l'information de base devait être rendue publique comme le suggère le mémoire de la SQÉP, quelles responsabilités incomberaient aux ministères et organismes publics lors de la divulgation de ces informations ?

Yvan Dussault

M. Dussault a sur ce point indiqué que les informations dont il est question existent sous des formes très diverses et souvent inutilisables directement et qu'il faudrait en conséquence que les ministères y consacrent des efforts importants pour les rendre utiles. Il est impératif selon lui que les détenteurs fournissent à tous utilisateurs les définitions et les outils d'interprétation sans lesquels l'information est inutile, voire dangereuse.

Yves Bannon

Selon Monsieur Bannon, la question dépasse la notion de clarté ; elle inclut la question de probité face au public, aux groupes de pression. En outre, il indique que si on livre telle ou telle information, il faut être conséquent et être prêt à supporter l'imprévisible demande de complément.

Paul-André Comeau

Selon M. Comeau, ministères et organismes devraient, au moment de l'achèvement d'un document, disposer de règles pour régir, dès ce stade, le classement de ces documents en fonction

des dispositions de *La loi sur l'accès*. Ainsi, les documents seraient répartis en fonction des clauses impératives (qui excluent toute forme de diffusion) et des clauses discrétionnaires (qui laissent au ministre ou à l'organisme la possibilité de rendre accessible ou non un document). Il ajoute que tous les autres documents devraient être considérés comme immédiatement accessibles et être portés sur le site Web de ce ministre ou organisme. M. Comeau voit dans cette façon de faire une façon de s'engager sur la voie du *e-government*. Il croit qu'il s'agit là d'un changement de cap qui favoriserait et l'accès aux documents par les citoyens et l'archivage éventuel de ces documents. Ce serait, du même coup, la manifestation d'une volonté réelle de transparence. Ce serait aussi une façon d'économiser temps et argent dans l'exercice des mandats confiés au responsable de l'accès.

Thème 3

Les rapports d'évaluation devraient-ils être rendus publics ? Qu'en est-il des avis et recommandations contenus dans ces rapports ?

Yves Bannon

Selon Monsieur Bannon, il faut d'abord se demander si on est en mesure de répondre aux effets et attentes suscitées. Selon lui, la dimension des rapports avantages/coûts doit toujours être considérée tandis que l'évaluation est au service des décideurs, pas d'autres parties ou intérêts obscurs. Il cite en exemple le suicide du Dr Kelly dans l'affaire des armes de destruction massive en Irak. Selon lui, le fonctionnaire et ses avis devraient échapper au tumulte. Dans ce cas de l'affaire Kelly, l'évaluateur expert

s'est retrouvé sur la sellette tout autant que le décideur, et ceci n'est pas conforme aux rôles dévolus aux intervenants publics. Il faut en retenir que la publication ne doit pas avoir pour effet de légaliser ce genre de situation où le décideur, le politicien, ne supporte pas lui-même le fardeau de ses choix face au public. Dans ce sens, n'est-ce pas plutôt la décision ou la non décision et ses véritables motifs qui sont pertinents et non pas les avis et recommandations de l'évaluation ou de l'expert?

Paul-André Comeau

La réponse de M. Comeau à cette question est plus nuancée. De son point de vue, les rapports d'évaluation eux-mêmes ont nécessairement un caractère public. Il y a quasi-obligation de les rendre accessibles dès leur achèvement. Après tout, il s'agit du résultat de travaux menés au nom des citoyens et grâce à leurs impôts, de documents qui concrétisent la notion de contrôle démocratique et contribuent à la transparence administrative. Quant aux avis et recommandations dans ces mêmes rapports, il paraît évident, d'après l'intervention de M. Comeau, qu'il croit que leur divulgation ajouterait poids et valeur à la démarche globale. À la limite, il accepterait qu'un délai soit adopté, nécessairement limité et bref, de façon à permettre, de la part des organismes visés, une réponse intelligente et constructive et non pas « une simple parade ». Une réflexion semble s'imposer pour M. Comeau. Une réflexion servant à définir la notion de délai raisonnable. Mais il n'est pas question de « renvoyer le tout aux calendes grecques! »

Yvan Dussault

M. Dussault croit que les rapports d'évaluation devraient être automatiquement divulgués, mais uniquement la partie informative, c'est-à-dire sans les avis et recommandations. Il a

clairement affirmé qu'il est important de protéger la zone de responsabilité des décideurs politiques qui doivent tenir compte de multiples éléments qui ne sont pas pris en compte par les évaluateurs.

Accès du public à l'information : perspective institutionnelle

Par :

Sylvain Bernier, M.A.P.

Depuis environ trois décennies, une nouvelle approche de l'étude des organisations a émergé en science économique. La nouvelle économie des organisations est caractérisée par une perspective contractuelle des relations organisationnelles, une approche théorique qui met l'accent sur les contrôles hiérarchiques et des analyses formelles qui reprennent le modèle de la théorie de l'agence. Dans le texte qui suit, nous expliquerons comment la nouvelle économie des organisations, en particulier la théorie de l'agence, peut nous aider à identifier les enjeux liés à la problématique de l'accès du public à l'information, à prévoir les effets d'une réforme de l'accès à l'information sur la fonction évaluation et à proposer des arrangements institutionnels qui permettraient à la fonction évaluation d'atteindre son plein potentiel.

La théorie de l'agence

La théorie de l'agence conçoit et interprète toutes formes de délégation,

qu'elles se concrétisent à l'intérieur d'une organisation publique ou privée ou à l'extérieur entre deux parties qui transigent des biens et services. Dans chacun des cas, on retrouve un mandant et un mandataire. Le mandant délègue des tâches et des responsabilités au mandataire. Le mandataire est chargé d'exécuter la tâche ou d'assumer les responsabilités qui lui ont été confiées par le mandant.

La théorie de l'agence repose sur le principe que le mandant et le mandataire ont des intérêts divergents. C'est pourquoi le mandant met en œuvre des mécanismes qui assurent une convergence des intérêts et la survie de la relation contractuelle. Le mandant et le mandataire procèdent à l'élaboration d'un régime organisé d'incitations et de contrôles : un contrat. Lorsqu'un administrateur public confie l'évaluation d'un programme à un évaluateur externe par exemple, un contrat précise les obligations et responsabilités de chacun. En cas de non respect du contrat, des

mesures punitives sont généralement prévues. Ces mesures visent à assurer le respect de la relation contractuelle par les deux parties à la fois.

Le problème central à la délégation vient de la difficulté, pour le mandant, d'observer et de mesurer les comportements du mandataire. Selon la théorie de l'agence, deux formes d'opportunisme guettent le mandant: l'antisélection et le risque moral.

L'antisélection est un phénomène antérieur à l'embauche. Il se produit lorsque le mandataire possède des informations privilégiées inconnues du mandant. Ces informations privilégiées font en sorte qu'il est difficile, voir parfois même impossible, pour le mandant de vérifier si le mandataire s'est servi de ses informations de façon à promouvoir ses intérêts. À ce sujet, les travaux de George Akerlof, gagnant du Prix Nobel de sciences économiques en 2001, montrent que les problèmes d'antisélection se posent fréquemment lorsque, dans un marché, les vendeurs disposent de plus d'informations que les acheteurs sur la qualité d'un produit.

Le risque moral est un phénomène postérieur à l'embauche et découle des termes du contrat. Là encore, le mandataire possède des informations privilégiées inconnues du mandant. Ces informations sont utilisées par le mandataire pour définir les termes d'un contrat qui servent mieux ses intérêts au détriment de ceux du mandant. Comme pour le cas précédent, l'information supplémentaire dont dispose le mandataire fait en sorte que le mandant peut difficilement évaluer les efforts du mandataire. Les résultats risquent alors de

se révéler inférieurs aux attentes du mandant.

L'asymétrie de l'information est à la base des difficultés rencontrées par le mandant. En effet, qu'il s'agisse d'antisélection ou de risque moral, le problème découle du fait que le mandataire possède plus d'information que le mandant sur le détail des tâches à accomplir. Cette asymétrie amène le mandant à prévoir des mesures de contrôle et de surveillance qui visent à assurer que le mandataire aligne ses priorités sur les siennes. Évidemment, plus l'asymétrie de l'information entre le mandant et le mandataire est prononcée, plus les ressources investies par les mandants pour se protéger des comportements inefficaces du mandataire sont importantes. On dit alors de l'asymétrie de l'information qu'elle augmente les coûts de transactions et rend coûteux les échanges entre les parties.

Le rôle de l'information dans le marché politique

Appliquée au processus politique, la théorie de l'agence conçoit le gouvernement démocratique comme un mécanisme, similaire à celui du marché, par lequel les membres d'une société, les mandants, poursuivent leurs intérêts personnels au moyen d'échanges avec les hommes politiques, les mandataires. Dans le marché politique, les hommes politiques élaborent des politiques publiques qu'ils présentent à la population en période électorale. Les électeurs, pour leur part, offrent leur support au mandataire qui propose la plateforme électorale qui leur convient le mieux en votant pour lui.

Dans le marché politique, les coûts de transaction se révèlent très importants. En raison de l'atténuation des droits de propriété et de la difficulté à mesurer la performance des hommes politiques, le contrôle des politiciens par les citoyens est difficile. On est face à une situation où les mandataires, les hommes politiques, ont une connaissance infiniment plus vaste de la chose publique que la grande majorité des mandants, les citoyens. Il s'ensuit une baisse considérable du contrôle des citoyens sur les gouvernements. Autrement dit, les politiciens jouissent d'un pouvoir discrétionnaire important en raison de l'asymétrie de l'information qui caractérise le marché politique.

Une fois élu, l'homme politique s'affaire à réaliser le mandat qui lui a été confié par les électeurs. Pour ce faire, il a à sa disposition différentes méthodes de production. La plus courante est la production publique de biens et services. Dès lors réapparaît le problème de l'asymétrie de l'information. Cette fois-ci, c'est entre le politicien au pouvoir, le mandant, et les administrateurs publics, les mandataires, que le problème se pose.

L'administration publique dans son ensemble possède une vaste connaissance des programmes et politiques publiques. Les moyens dont disposent les politiciens pour éviter que les administrateurs, mieux informés qu'eux des rouages de l'administration publique, ne les manipulent à leur guise sont nombreux et variés. Ces dispositifs de contrôle visent principalement à briser le monopole de l'information en exigeant des ministères qu'ils les tiennent informés de leurs activités. En plus d'avoir recours à des mécanismes de surveillance, les

politiciens exercent une autre forme de contrôle sur les bureaucrates en établissant des structures, des règles et des systèmes de récompense qui assurent le respect des objectifs du législateur. La fonction évaluation fait partie de ces systèmes de contrôle.

Le rôle de l'évaluation dans le marché politique

L'évaluation des programmes et des politiques publiques joue un rôle crucial dans le marché politique. Elle assure la production et la diffusion d'une information objective et de qualité qui réduit l'asymétrie de l'information entre les mandants et les mandataires du processus politique. Du même coup, l'évaluation réduit les coûts de transactions inhérents au marché politique et favorise son bon fonctionnement.

L'évaluation formative des programmes publics permet aux décideurs politiques d'exercer un contrôle accru sur l'appareil administratif en réduisant l'asymétrie d'information qui existe entre les administrateurs publics, d'une part, et les décideurs politiques, d'autre part. La fonction évaluation met en relation les intrants et les effets des programmes publics et permet l'identification des meilleures pratiques. Grâce à l'évaluation formative, les décideurs politiques sont mieux en mesure de contrôler l'appareil administratif. L'évaluation périodique des programmes permet aux politiciens de s'assurer que les ressources investies le sont de la manière la plus efficace possible et leur assure un maximum de rentabilité politique.

L'évaluation joue un second rôle à l'intérieur du marché politique.

L'évaluation sommative des programmes publics réduit l'asymétrie d'information entre les citoyens et les hommes politiques. L'information produite par l'évaluation sommative contribue à rendre les hommes politiques imputables de leurs décisions. Mis à part les évaluations sommatives, il existe bien peu d'informations capable de renseigner les citoyens sur la pertinence et la performance des mesures mises en place par un gouvernement. Sans cette information, les citoyens peuvent difficilement juger le travail des élus et le marché politique perd de son efficacité.

L'évaluation et la réforme de l'accès à l'information¹

L'évaluation d'un programme nécessite le recours à une quantité importante d'informations. Dans bien des cas, ce n'est qu'en regroupant un ensemble de données de base que l'évaluateur est capable de distinguer l'effet net d'un programme. Vu la complexité des interventions publiques, l'information de base nécessaire à l'évaluation des programmes est souvent dispersée à l'intérieur de l'appareil administratif.

L'accès à l'information détenue par d'autres ministères et organismes est une composante essentielle à la réalisation d'une évaluation de qualité. En ce sens, le libre accès à l'information faciliterait le travail des évaluateurs et permettrait très certainement de rehausser la qualité de tous les travaux d'évaluation. Des

¹ Cette section reprend, pour l'essentielle, la position adoptée par la Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP) dans le mémoire qu'elle a présenté devant la Commission de la Culture sur la réforme de l'accès à l'information.

évaluations de meilleure qualité permettraient aux décideurs politiques d'exercer un meilleur contrôle sur l'appareil administratif dans son ensemble.

Toutefois, comme le soulève le mémoire que la SQÉP a présenté devant la Commission de la Culture, la fonction évaluation n'est pas que consommatrice d'informations, elle est aussi productrice d'informations. Aussi, La SQÉP recommande dans son mémoire que certaines parties des rapports d'évaluation, à l'image des informations de base qu'ils contiennent, soient automatiquement divulguées une fois l'évaluation complétée. Il s'agit d'une condition nécessaire si l'on veut que la fonction évaluation contribue à améliorer la participation à la vie démocratique en réduisant l'asymétrie de l'information entre les politiciens et les citoyens.

Comme le souligne la SQÉP, l'accès à l'information de base et aux évaluations par les citoyens donnerait également une plus grande crédibilité aux dispositifs de reddition de compte déjà en place. La divulgation des rapports d'évaluation et des données utilisées permettrait à d'autres experts de contre vérifier les travaux d'évaluation effectués à l'intérieur des ministères. Cette pratique exercerait une pression importante sur les évaluateurs, certes, mais elle contribuerait, en contrepartie, à rehausser la qualité générale des évaluations.

L'encadrement institutionnel de la fonction évaluation

L'accès à l'information est une condition essentielle au bon fonctionnement de l'appareil politique et administratif

québécois. Bien que le libre accès à l'information contribuerait à diminuer l'asymétrie d'information qui existe entre le politique et l'administration publique, d'une part, et le politique et la société civile, d'autre part, l'analyse du cadre institutionnel qui définit la pratique de l'évaluation au Québec révèle que des changements institutionnels seraient souhaitables.

L'évaluation de programme sert les intérêts de deux clientèles. Premièrement, l'évaluation formative permet aux politiciens de mieux contrôler l'administration publique. Deuxièmement, dans sa forme sommative, l'évaluation permet aux clients ultimes des programmes publics, les citoyens, d'apprécier les effets réels des décisions politiques. Puisqu'elle répond aux besoins spécifiques de deux clientèles, est-il raisonnable de croire qu'une seule et même institution puisse les servir toutes deux à la fois ?

L'évaluation, telle qu'elle se pratique actuellement à l'intérieur des ministères et organismes publics, remplit seulement un des deux rôles qu'on lui reconnaît. Elle atténue l'asymétrie entre l'information dont disposent l'administration publique et les détenteurs du pouvoir législatif. Comme les politiciens sont responsables des programmes devant la population, il est normal qu'il soit aussi les principaux mandataires de l'évaluation formative des programmes publics. Responsabilité ministérielle oblige, c'est le qui sera pointé du doigt en cas de défaillance d'un programme. Par contre, il en va tout autrement de l'évaluation sommative des programmes.

En démocratie, le politicien est le mandant du peuple. Il ne peut avoir la responsabilité d'évaluer les programmes qu'il gère et en rendre compte à la population sans se placer en situation de conflit d'intérêt. Selon la théorie de l'agence, les évaluations sommatives des programmes publics devraient être conduites par des évaluateurs redevables à l'ensemble de la population, non à ses mandataires comme c'est le cas présentement. À l'image de la fonction vérification, la fonction évaluation, en particulier l'évaluation sommative des programmes, gagnerait à être conduite par une institution qui rend compte de ses travaux directement à l'Assemblée nationale. Si la vérification a son Vérificateur général, pourquoi l'évaluation n'aurait-elle pas son Évaluateur général ?

Cette nouvelle institution pourrait prendre diverses formes. Comme c'est le cas pour le Vérificateur général, l'Évaluateur général pourrait avoir la responsabilité d'encadrer la pratique de l'évaluation dans les différents ministères et organismes. Mais surtout, l'Évaluateur général devrait être chargé d'évaluer les programmes qu'il juge opportun d'évaluer et d'en présenter les résultats devant l'Assemblée nationale. La pression exercée par une telle institution sur la pratique de l'évaluation dans les ministères et organismes aurait certainement pour effet de resserrer les normes et les pratiques d'évaluation dans l'ensemble de l'administration publique tout en assurant une plus grande transparence et un contrôle accru des citoyens sur l'appareil politique.

Conclusion

La théorie de l'agence nous aide à identifier les enjeux liés à l'évaluation des politiques et programmes publics. Selon cette théorie, l'évaluation joue un rôle crucial dans le bon fonctionnement du marché politique ; elle assure la production et la diffusion d'une information objective et de qualité qui réduit l'asymétrie de l'information entre les différents mandants et les mandataires du processus politique. De plus, la problématique de l'accès à l'information est intimement liée à la fonction évaluation et au rôle qu'elle joue à l'intérieur du marché politique.

L'information est une composante essentielle à la réalisation d'évaluations de qualité. Un meilleur accès à

l'information donnerait une plus grande crédibilité aux dispositifs de reddition de compte déjà en place et contribuerait à rehausser la qualité générale des évaluations. Toutefois, pour qu'elle soit en mesure de jouer pleinement son rôle à l'intérieur du marché politique, la fonction évaluation, en particulier l'évaluation sommative, gagnerait à être conduite par une institution qui rend compte de ses travaux directement à l'Assemblée nationale. Cette nouvelle institution pourrait prendre différentes formes. L'important est qu'elle permette aux citoyens d'avoir une information de qualité sur les programmes publics, une information qui leur permet de juger les effets des décisions du gouvernement et qui ne soit pas contrôlée par ce dernier.

La transparence : ennemi du progrès en évaluation de programme?

Par :

Natalie Kishchuk, Ph.D.

En m'attardant au thème de la conférence de cette année, il m'a semblé que la notion de transparence dans l'évaluation de programme aurait pu être perçue comme la présentation d'un principe avantageux universel qui devrait orienter toute démarche évaluative. Cependant, d'après mon expérience en évaluation auprès de différents types d'organismes, de groupes communautaires aux organismes régionaux, provinciaux et

fédéraux, il semble qu'il y ait eu plusieurs situations où une parfaite transparence aurait pu être perçue comme un obstacle au progrès en vue de l'atteinte de l'ensemble des objectifs du processus d'évaluation. Dans le but de lancer un débat sur la notion de transparence, cette présentation s'articule autour de deux volets :

- Provoquer une remise en question des effets pervers des demandes de transparence;
- Stimuler une réflexion critique sur le rôle de l'évaluateur* et explorer différents rôles possibles permettant de gérer la tension entre la transparence et le progrès.

La transparence et l'évaluation de programme

Le mémoire présenté par la SQEP en 2003 à la Commission de la culture² appuyait les principes de transparence et de responsabilisation et, plus spécifiquement, l'accès public automatique aux rapports d'évaluation. La SQEP a argumenté que cela assurerait la crédibilité de l'évaluation des programmes et de ses praticiens, accroîtrait la participation publique et, par le fait même, la vie démocratique, et rehausserait la légitimité du gouvernement. Bien que ces buts soient, bien entendu, dignes de louanges, j'aimerais débattre du fait que nous ayons besoin de nous demander si cette approche s'adapte bien au but principal de l'évaluation de programme qui est, selon moi, de se servir de l'évaluation pour améliorer les programmes, ou comme le précise Green (2002), de contribuer au bon jugement et à la pratique judicieuse³. Cette contribution est maximisée lorsque les résultats des évaluations sont utilisés : en effet, le

modèle logique pour l'évaluation des programmes élaboré dans l'étude récente de la Société canadienne d'évaluation⁴ portant sur les avantages qu'une évaluation apporte aux gestionnaires de programmes démontre clairement que les conséquences des évaluations dépendent de l'utilisation des résultats. Il est cependant reconnu que l'utilisation n'est pas un procédé simple, mais plutôt un procédé non linéaire et négocié entre les acteurs participants, y compris ceux qui génèrent les conclusions et ceux pour qui elles seront avantageuses⁵. Kirkhart⁶ a proposé qu'il serait peut-être plus approprié de travailler en vue d'une influence d'évaluation plutôt que d'une utilisation d'évaluation, et que l'influence de l'évaluation sur les programmes provient en réalité de deux sources : des processus pour réaliser l'évaluation et des résultats de l'évaluation. D'après son modèle, les influences de l'évaluation peuvent être intentionnelles ou non, positives ou négatives, et elles peuvent être immédiatement visibles (durant la démarche d'évaluation, avant que des résultats soient disponibles), à la fin du cycle de l'évaluation (en réaction au contenu du rapport d'évaluation), et à long terme (se dégageant d'un procédé d'assimilation organisationnelle qui n'est plus associé étroitement à l'évaluation même). Deux questions ressortent de cette

² Société québécoise d'évaluation de programme (2003). *Mémoire de la SQEP à la Commission de la culture : Consultation générale à l'égard du document intitulé : Une réforme de l'accès à l'Information : le choix de la transparence*, 15 pages.

³ Greene, J. (2002) « Toward evaluation as a public craft and evaluators as stewards of the public good », Discours présenté à la Conférence internationale de 2002 de la Australasian Evaluation Society, novembre 2002, Australie.

⁴ Zorzi, R. et al (2002). « Projet de soutien pour la défense des intérêts et le développement professionnel de la Société canadienne d'évaluation », <http://consultation.evaluationcanada.ca>

⁵ Landry, R., Amara, N., Lamari, M. (2001). « Utilization of social science research knowledge in Canada », *Research Policy*, 30, 333-349.

⁶ Kirkhart, K. (2000). « Reconceptualizing evaluation use : An integrated theory of influence », *New Directions for Evaluation*, 88, 5-23.

perspective complexe, multidimensionnelle et longitudinale :

1. Les effets les plus importants de l'évaluation se retrouvent-ils dans les rapports d'évaluation?
2. Quelles sont les incidences de l'approche de transparence quant à l'influence de l'évaluation sur les progrès pour parvenir à un meilleur jugement et à une pratique plus judicieuse?

La transparence et le client de l'évaluation

Si quelqu'un demande à un groupe de gestionnaires de programmes qui a peu d'expérience en évaluation de définir en un mot l'essence de l'évaluation, tel que nous l'avons fait récemment lors d'une session de formation,⁷ les réponses pourraient comprendre des mots tels que « jugement », « blâme », « rigueur », « exclusion » et « isolement ». Cela souligne le contexte humain et émotif de l'évaluation : personne n'aime vraiment recevoir des rétroactions négatives, quelque soit le contexte (personnel ou professionnel), même si nous savons que ce n'est qu'en faisant face à nos points faibles que nous pouvons nous améliorer. Cela suggère aussi que si les clients de l'évaluation s'inquiètent qu'une évaluation entraînera la critique et le blâme publics, ils seront plutôt réticents à travailler dans un climat de transparence complète. Il existe deux effets

⁷ « Choosing appropriate evaluation approaches for your organization », Concordia Summer Institute in Management and Community Development, 2002, en collaboration avec Stephanie Garrow, COCo- Centre des organismes communutaires.

potentiellement paradoxaux de demandes de transparence en contexte d'évaluation :

1. Les questions d'évaluation les plus difficiles ne sont pas posées, donnant lieu à ce que Stufflebeam⁸ définit comme des « pseudo-évaluations ». Ce sont, essentiellement, des exercices de relations publiques conçus pour produire une image favorable du programme évalué, ou pour confirmer ce qui est déjà connu de tous. Lorsqu'un évaluateur entend : « Rien ne nous a surpris dans votre rapport », il devrait fort probablement se demander si l'évaluation a abordé les questions pertinentes;
2. Les méthodes d'évaluation et les sources de données excluent la possibilité d'obtenir des résultats négatifs. Cela peut se produire, par exemple, lorsque les méthodes et sources de données sont définies d'avance par les clients d'évaluation et ne sont pas négociables. Malheureusement, selon moi, ce problème est aussi aggravé par les pratiques concurrentielles d'attribution de contrats, telles que celles de plusieurs ministères gouvernementaux du Québec et du Canada, dans lequel l'évaluateur externe, soi-disant indépendant, n'a que l'option d'avoir recours à une série de questions et de méthodes qui pourraient avoir été conçues pour limiter le dommage anticipé ou

⁸ Stufflebeam, D. (2001). « Evaluation models », *New Directions for Evaluation*, 89.

potentiel d'un procédé d'évaluation transparente. Dans d'autres cas, la possibilité de résultats négatifs est exclue d'avance lorsque l'évaluateur n'est pas entièrement informé du contexte d'évaluation complet, tel que, par exemple, lorsqu'il n'est pas au courant de conflits avec d'autres organismes, ou de la controverse ou la perception négative de certains intervenants envers le programme. Bien qu'un évaluateur compétent demeurera à l'écoute de toute information contextuelle pertinente, cet évaluateur peut, dans certains cas, ne pas saisir ce qui aurait pu être, aux yeux de certains intervenants, le but principal de l'évaluation de ce programme.

La transparence et l'évaluateur

Alors, que doit donc faire le praticien d'évaluation pour atténuer les effets négatifs potentiels des demandes de transparence, tout en répondant aux besoins de responsabilisation? Quels rôles et quelles pratiques assureront que l'évaluation contribuera au bon jugement et à la pratique judicieuse, dans un contexte de demandes de transparence? En réalité, il est plus facile de donner suite à une rétroaction négative lorsque 1) elle parvient d'un ami digne de confiance, 2) elle vient de nous-même ou 3) elle est transmise en toute confiance. Dans un contexte d'évaluation, des approches et modèles existants qui correspondent à ces situations peuvent offrir des suggestions :

L'évaluateur est un ami critique

Rallis et Rachman⁹ ont suggéré que le principal but de l'évaluation est d'apprendre sur le programme et de déterminer les façons dont il est efficace et inefficace. La démarche d'apprentissage exige un dialogue entre l'évaluateur et l'évalué, dans un processus interactif de « penser ensemble ». Un dialogue réussi est plus probable lorsque l'évaluateur est un « ami critique », fonctionnant au coeur d'une relation caractérisée par la réciprocité et l'égalité, le respect mutuel, l'acceptation conjointe des responsabilités des processus et résultats, la volonté de poser des questions fondamentales, d'analyser des options et de mettre de côté les présomptions et, peut-être le point prêtant le plus à la controverse, l'engagement de l'évaluateur aux objectifs essentiels du programme. L'évaluateur est ainsi un ami du programme, désirant son succès et capable de communiquer des critiques constructives, et de les faire entendre, sans compromettre la relation continue dans son ensemble.

Dans ce contexte, les aptitudes à communiquer de l'évaluateur seront d'une importance primordiale. Les écrits en évaluation de programme commencent déjà à reconnaître l'importance du langage pour communiquer subtilement des idées, des valeurs et des prémisses¹⁰. Fait intéressant, l'étude de la SCE citée antérieurement a indiqué que les clients d'évaluation désirent que les évaluateurs

⁹ Rallis, S., Rossman, G. (2000). « Dialogue for learning : Evaluator as critical friend », *New Directions for Evaluation*, 86, 81-92.

¹⁰ Hopson, R. (2000). « How and why language matters in evaluation », *New Directions in Evaluation*, 86, 1-3.

possèdent une gamme complète d'aptitudes interpersonnelles, dont la plupart exigent une habileté et une utilisation judicieuse du langage, y compris la capacité pour la facilitation, la négociation, la diplomatie, la sensibilisation, la résolution de conflits, l'écoute active et l'interrogation en profondeur¹¹.

L'évaluateur est un facilitateur d'autocritique

Le mouvement de renforcement des capacités de l'évaluation¹² favorise une méthode qui peut atténuer ou prévenir certains effets pernicioeux potentiels des demandes de transparence. Le renforcement des capacités d'évaluation se rapporte aux actions permanentes et délibérées des évaluateurs et des gestionnaires de programmes en vue de co-créeer des processus organisationnels qui font de l'évaluation et de l'utilisation de ses résultats un processus systématique et routinier. Ces buts sont semblables aux résultats souhaités de bon nombre de tentatives récentes de réforme de la fonction d'évaluation au gouvernement en intégrant l'évaluation aux autres fonctions de gestion (par exemple, le rôle projeté des gestionnaires de programmes dans le Guide d'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axée sur les résultats¹³ au fédéral). Dans un contexte de renforcement des capacités d'évaluation, le rôle le plus important de

l'évaluateur est de cultiver une « intelligence critique »¹⁴ dans ses paramètres de pratique, pour que les programmes deviennent plus rigoureusement autocritiques. Dans le même ordre d'idées, les techniques d'évaluation participatives qui donnent accès aux intervenants des programmes aux données brutes et les font participer aux analyses, leur permettent de formuler leur propre autocritique.

Transparence et messages publics c. messages privés

Comme nous l'avons déjà mentionné, il est plus facile pour chacun d'entre nous d'accepter et d'agir suite à une rétroaction négative lorsqu'elle est transmise dans un climat de confiance et de confidentialité, et lorsqu'il est possible de gérer les risques associés aux divulgations publiques. Rappelons l'argument disant que le but principal de l'évaluation est d'améliorer les programmes, ceci permet de comprendre qu'une bonne pratique d'évaluation peut, occasionnellement, exiger un certain manque de transparence; tel serait le cas, par exemple, lorsqu'on fait part de constatations négatives de façon plus ouverte et directe au cours de présentations orales ou de réunions, mais en gardant un ton plus neutre et circonspect dans les rapports écrits qui seront à la disposition des intervenants externes et du public. Cette pratique assure que les gestionnaires de programmes ont les renseignements dont ils ont besoin pour progresser, et peut pousser à agir assez rapidement, dans le type d'influence immédiate décrite par Kirkhart. Au moment où le rapport

¹¹ Zorzi et al., cité ci-dessus.

¹² Compton, D., Baizerman, M., Stockdill, S (2002). « The art, craft and science of evaluation capacity-building », *New Directions for Evaluation*, 93.

¹³ Secrétariat du Conseil du trésor, *Guide d'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axée sur les résultats*, Août 2002.

¹⁴ Schwandt, T. (2001). « Responsiveness and everyday life », *New Directions for Evaluation*, 92, 73-88.

d'évaluation est éventuellement rendu public, les mesures correctives auront donc déjà été entreprises et/ou une réponse aura été préparée pour faire face à la critique publique. Autrement dit, une bonne pratique d'évaluation ne requiert pas nécessairement une « transparence à tout prix », mais plutôt une « transparence seulement si le prix en est compris et justifié ».

Conclusions

Les tensions créées par les demandes de transparence et le but ultime d'une évaluation pour améliorer les programmes sont complexes, et entraînent des répercussions d'une grande portée sur les rôles des évaluateurs et la pratique d'évaluation à plusieurs niveaux : de leur position fondamentale vis-à-vis le programme, en passant par les processus

utilisés pour recueillir et analyser les données d'évaluation, jusqu'à leur responsabilité de produire des résultats qui seront utilisés. Bien que l'argument qui fait de l'évaluation un « outil de défense du droit du public à l'information » puisse avoir des conséquences contrariantes, j'ai essayé de démontrer certaines variantes de rôles et de pratiques qui assureront que les résultats d'évaluations négatives seront a) possibles et admissibles et b) pertinents et intégrés de façon à améliorer le programme. Ces rôles et pratiques présentent l'évaluateur comme un « collaborateur au bon jugement et à la pratique judicieuse » tout en reconnaissant en même temps l'importance de la transparence dans un contexte de responsabilité publique.

Évaluation des arrangements institutionnels en matière d'accès à l'information

Par :
Ghislain Arbour, M.A.P.

La Loi d'accès à l'information : le champ d'analyse de l'évaluation de programme?

En produisant et en déposant en mars 2003 un mémoire en commission parlementaire qui traite de la Loi d'accès à l'information (LAI) et de ses éventuelles modifications, la SQEP s'est trouvée à offrir un avis d'évaluateur sur la

question (SQEP, 2003) : Elle a porté un jugement dans une perspective évaluative sur un objet qui n'est pas un programme mais bien une Loi.

Y a-t-il lieu d'être surpris d'une telle démarche? Les lois ne devraient-elles pas demeurer l'apanage des juristes, telle que Mme Nicole Duplé venue nous présenter la LAI lors du dernier colloque annuel de

la SQEP (Duplé, 2002)? Le texte qui suit propose justement un cadre d'analyse évaluatif pour aborder la LAI. Notons qu'il n'est pas dans les intentions du texte d'évaluer la loi à proprement parler : cela implique un cadre beaucoup plus large avec une collecte et une analyse des données. Les ambitions actuelles se limitent à présenter une stratégie d'évaluation sommaire qui pourrait être utilisée pour la LAI.

Pour certains auteurs en évaluation de programme (Marceau, Otis et Simard, 1992) il est important de ne pas restreindre la portée de l'activité évaluative aux stricts programmes gouvernementaux. Pour identifier l'objet auquel éventuellement appliquer l'évaluation de programme, ils emploient l'expression très englobante de « tout ce que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire ». En nous appuyant sur ce point de vue, il est raisonnable de croire que l'évaluation peut aussi s'appliquer aux lois.

Ainsi, l'action gouvernementale dans son ensemble est le champ d'analyse de l'évaluateur. Comme celle-ci est encadrée de près ou de loin par la Loi, la Loi est donc susceptible, en bout de ligne, d'être examinée par l'entremise des questions de l'évaluation de programme.

Parmi les outils qui bénéficient d'une place privilégiée en évaluation, nous retrouvons l'analyse économique. Une branche de l'économie, l'analyse économique du droit, s'est par ailleurs grandement développée depuis les années 1960 pour aborder une large variété de lois (Posner, 1976, p. 16). Porter un regard évaluatif sur le droit n'est donc pas nouveau.

La Loi est elle-même dotée d'un mécanisme de révision quinquennal. L'article 179 stipule que « *La Commission (d'accès à l'information) doit, au plus tard le 1^{er} octobre 1987, et par la suite tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre de la présente loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.* » L'exercice demandé est très évaluatif dans ses visées, et il a tout avantage à être éclairé par l'expertise développée en évaluation de programme.

La grille en douze étapes créée par les professeurs de l'ÉNAP (Marceau, Otis, Simard 1992) peut nous être d'une grande utilité pour aborder la Loi d'accès à l'information. Cette grille nous sert de guide pour regrouper et organiser nos questionnements évaluatifs. Nous en reprenons au fil du texte quelques uns des éléments les plus importants pour le cas de la LAI.

Tableau 1 : Grille d'évaluation de programme

Catégories	Questions
I Questions sur les intentions	1. Raison d'être 2. Cibles 3. Objectifs
II Questions sur le programme et ses effets	
-l'effort consenti	4. Nature de l'intervention 5. Ressources investies 6. Activités de production 7. Extrants
-les effets	8. Impacts
III Questions d'évaluation proprement dite	
	9. Atteinte des objectifs 10. Rendement des ressources 11. Rendement relatif 12. Valeur

Source : Marceau, Otis et Simard, 1992, p. 454

Questions sur les intentions

1. La raison d'être

La raison d'être d'un programme, le premier élément de la grille, est la justification à la base de l'intervention publique. Dans le cas de la LAI, la question à la quelle répondre peut être « pourquoi avons nous besoin d'une loi favorisant l'accès à l'information ? ». La réponse que l'on peut apporter intuitivement à cette question est l'existence présumée d'un problème de circulation de l'information gouvernementale. C'est donc dire que dans son « état naturel », le niveau d'information gouvernementale libérée répond de manière insuffisante aux

besoins de la société en ce domaine, ce qui viendrait justifier une intervention extérieure.

Documenter la raison d'être permet de saisir les enjeux propres à un programme donné et facilite le développement d'une stratégie de vérification des effets du programme. On peut trouver des justifications « officielles », annoncées au sein même de la Loi ou d'un énoncé de politique la chapeautant, ou encore d'autres justifications « non officielles » qui apparaissent au sein des théories scientifiques, comme dans l'analyse économique du droit.

En matière de justification officielle, la Loi ne comprend pas en elle-même d'énoncé d'intention. On retrouve néanmoins des indices du but du législateur au sein des débats en chambre. Le ministre parrainant le projet de loi déclarait à l'époque de l'adoption en chambre : « *Nous allons franchir une autre étape importante en vue d'améliorer le système démocratique, en vue d'améliorer la transparence* » (ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Journal des débats, 3^e session, 32^e législature, 13 mai 1982).

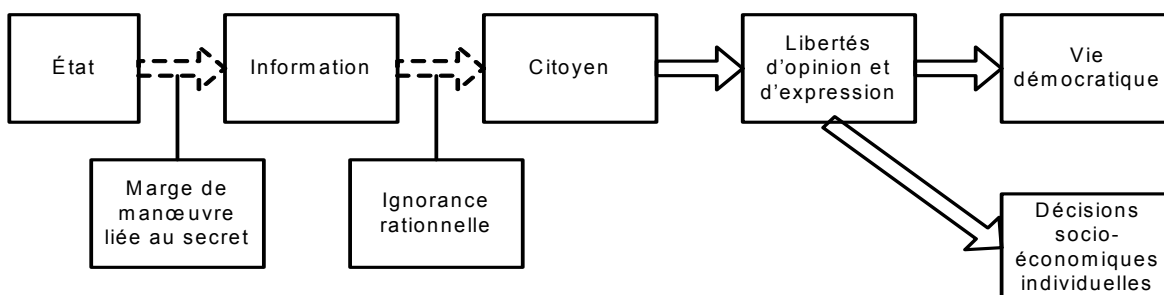
La raison d'être peut aussi se dégager des analyses d'experts dans le domaine de l'information. Par exemple, pour l'OCDE, la nécessaire diffusion de l'information dérive des postulats de base des démocraties libérales. Elle part du principe que la souveraineté appartient aux citoyens et que les différentes strates d'intervention de l'appareil public doivent lui rendre des comptes (OCDE, 1996, p. 39).

Nicole Duplé, professeur de droit public, soulève que pour intervenir efficacement dans le débat public et assumer ses responsabilités d'électeur, le citoyen doit pouvoir bénéficier d'une information suffisante (Duplé, 2002, p. 20 et 21). Pour Duplé, le droit à l'information (et par conséquence, le droit à son accès) est un corollaire indispensable aux libertés d'opinion et d'expression, elles-mêmes éléments essentiels à la qualité de la vie démocratique.

Ces derniers auteurs relèvent ainsi l'importance de l'accès à l'information, sans nécessairement nous expliquer pourquoi il devient nécessaire d'intervenir, par exemple avec la LAI, pour s'assurer que cet accès soit suffisant. La littérature économique peut nous éclairer sur ce dernier élément.

La figure 1 illustre la problématique générale de l'information entre l'État et le citoyen. L'État (première case à droite) est producteur et détenteur d'une grande somme d'informations portant sur les secteurs dont il a la responsabilité, sur les interventions qu'il réalise et à l'occasion sur la qualité de ces interventions (les évaluations de programmes pourraient entrer dans cette catégorie). Pour différentes raisons, cette information n'est que partiellement diffusée et rendue accessible (ce qui est illustré par une flèche hachurée vers la deuxième case). Parmi toute l'information disponible, le citoyen n'en consomme qu'une partie, ce qui vient l'habiliter imparfaitement pour exercer ses responsabilités politiques (participer au débat public, voter) ou encore effectuer des choix personnels (choisir une école pour son enfant ou une municipalité pour s'établir). Il semble donc que le problème de l'insuffisance de l'information apparaît à deux « moments » dans la relation informationnelle entre l'État et ses citoyens.

Figure 1 : problématique générale de l'information entre l'État et le citoyen



Le premier de ces moments est lié à la marge de manœuvre politique que tente naturellement de se dégager l'État. Pour Marceau et Turgeon, un monopole d'information sur le rendement réel des politiques publiques et programmes gouvernementaux confère une rente que les administrations sectorielles et centrales ainsi que les instances politiques exécutives ou législatives cherchent à s'accaparer (1994, p. 186). Également, les évaluations risquent d'être manipulées en faveur des programmes existants en l'absence de concurrence au niveau de l'information (Marceau et Turgeon, 1994, p. 187). En contrôlant la création et la diffusion de l'information, l'appareil public évite donc la critique qui accompagne un régime de transparence. Dit d'une autre façon, l'État n'a pas avantage à annoncer ses moins bons coups à son ultime patron, la population, d'où un décloisonnement d'information minimal et possiblement insuffisant pour nourrir la réflexion et l'opinion des citoyens.

Le second moment intervient entre l'information accessible et le citoyen. Il nous est utile à ce propos de présenter le paradoxe de Downs. Downs fait la double supposition suivante : 1) Les citoyens d'une démocratie veulent que celle-ci fonctionne bien de façon à en tirer le plus

de bénéfices possibles et il appert que la démocratie fonctionne bien en présence de citoyens bien informés; 2) Il est individuellement irrationnel d'être bien informé. Ce paradoxe existe selon Downs parce que, de façon générale, les bénéfices tirés de l'organisation sociale sont indivisibles (Downs, 1957, p. 246).

Par exemple, dans le cas de l'information sur la performance des établissements scolaires, la société a avantage à avoir des citoyens bien informés pour critiquer l'action gouvernementale ou exercer leurs droits de vote au plan provincial ou au plan des commissions scolaires. Cependant, le citoyen n'est pas sujet à une forte concentration d'intérêts quant à la question de la performance des écoles. Conséquemment, il n'est pas rationnel pour lui de se procurer une somme d'information telle qu'elle serait optimale pour le débat public.

2. Les cibles

Le deuxième élément de la grille concerne la question des cibles. Le travail réalisé précédemment sur la raison d'être nous permet d'identifier deux phénomènes, deux situations sur lesquels notre programme, la LAI, est sensé agir. Le premier est le problème du

décloisonnement de l'information et le second est celui de sa réception. Pour faire une analogie avec un modèle économique de base, nous avons à la fois un problème d'offre et de demande. Ces deux phénomènes constituent nos cibles : littéralement, ce sont les situations visées par l'intervention publique évaluée.

La construction de notre méthode d'évaluation est centrée sur les cibles, parce que ultimement, c'est sur la capacité du programme à influencer ces dernières que le programme est jugé. L'étude des théories touchant ces cibles effectuée à l'étape de la raison d'être devrait nous aider à identifier les indicateurs permettant de mesurer les effets de la LAI.

3. Les objectifs

La question des objectifs se définit par sa part en rapport direct avec les cibles : un objectif est ni plus ni moins le résultat attendu sur une cible. Pour exprimer un objectif, il s'agirait dans le cas de la LAI de passer en revue les indicateurs identifiés en lien avec les cibles et de cerner les attentes officielles à leur égard. Un exemple (très théorique) d'objectif sur la première cible identifiée pourrait être un droit d'accès à 100 % des documents gouvernementaux. Un autre exemple d'objectif, sur la seconde cible cette fois, pourrait être d'accroître de 20 % le nombre de citoyens consultant une certaine catégorie de documents. Les objectifs sont ni plus ni moins que les ambitions annoncées de la part du gouvernement au sein de ses politiques.

Pour une loi comme la LAI, où l'on retrouve un ensemble de mesures complexes touchant plusieurs secteurs

d'intervention de l'État, on risque peu de trouver des objectifs au sens où il est entendu dans ce texte. De fait, aucun objectif au sens où nous l'entendons n'est stipulé dans la loi. Une évaluation de cette dernière risque de devoir s'en remettre à exposer l'absence d'objectif, ou encore à identifier des objectifs présents dans certaines organisations sur la question de l'accès à l'information.

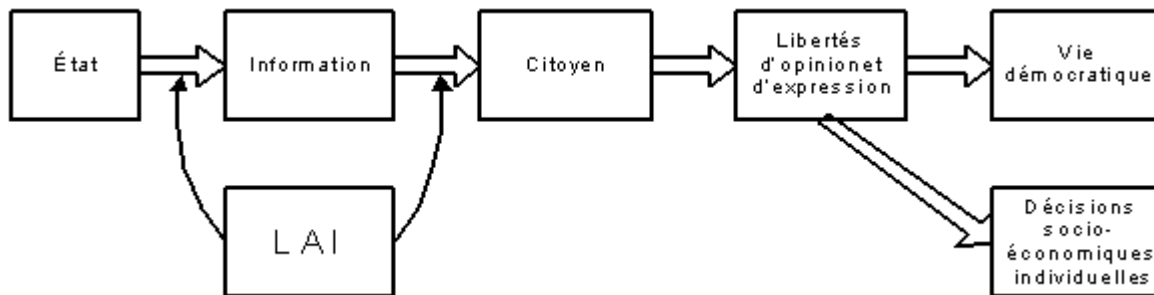
Questions sur le programme et ses effets

La compréhension du problème de circulation de l'information que nous avons dégagé de l'étude de la raison d'être nous amène à examiner la capacité du programme (notre Loi) à intervenir d'une part sur l'offre d'information et d'autre part sur sa demande.

4. La nature de l'intervention

Au niveau de la nature de l'intervention, deux grandes catégories d'intervention sont prévues dans la LAI, chacune touchant une des cibles. La figure 2 illustre de façon générale l'action de la LAI, alors que celle-ci s'attarde aux deux « moments » où la circulation de l'information est menacée.

Figure 2 : niveaux d'intervention de la LAI



De façon à évaluer la LAI, il est nécessaire de repérer les dispositions de la loi qui renferment des mécanismes d'intervention opérationnels qui ont éventuellement des effets sur nos cibles. Il faut décomposer la Loi pour y découvrir l'ensemble des arrangements institutionnels encadrant le droit d'accès à l'information. Certains, par exemple, peuvent être des dispositions pénales agissant comme un incitatif à ne pas commettre un comportement contraire à l'accès à l'information, d'autres des obligations formelles en matière de diffusion.

Une analyse préliminaire de la Loi laisse entrevoir deux grandes catégories de dispositions. Les premières sont d'un genre plus substantif et déterminent la nature du droit à l'accès sur le plan des documents couverts, des exceptions et de l'étendue juridictionnelle : elles s'intéressent ainsi surtout à notre première cible, soit l'offre de l'information. Les secondes sont surtout à caractère procédurale et touchent l'aménagement pratique de l'exercice de la consultation par le citoyen et les façons de la faciliter, comme les mesures d'assistance, les infrastructures de

consultation et l'existence de recours: ces dispositions concernent conséquemment notre seconde cible, soit la demande de l'information.

5. Les ressources investies

Documenter l'étendue des ressources est essentiel pour déterminer la performance de la LAI : des effets importants ne sont pas nécessairement le reflet d'une grande efficacité si pour y arriver la loi a englouti des sommes colossales. Il est peu probable que la loi renferme beaucoup d'informations à ce propos. Les lois, en général, ne sont pas des productions contenant tous les paramètres opérationnels de leur mise en oeuvre. Les données sur les ressources sont plus susceptibles de se retrouver dans les rapports annuels de gestion où des documents de nature comptable.

6. Les activités de production

La façon de mettre en oeuvre les dispositions de fond de la LAI peut avoir un impact non négligeable sur les effets définitifs. Certaines des dispositions de la loi s'attardent justement à définir les entités responsables de la mise en application de la Loi, soit la Commission d'accès à l'information et les

responsables à l'intérieur des organismes gouvernementaux. Nous bénéficions sur ce dernier point de l'analyse de Me Doray (2003), qui décèle dans les arrangements organisationnels actuels des effets réels sur la capacité de la loi à remplir sa mission.

7. Les extrants

Les extrants sont ni plus ni moins le produit fini d'un programme, ce qu'il a réalisé pour espérer avoir un impact sur ses cibles. Dans le cas de la LAI, il peut s'agir par exemple du nombre et de la nature des demandes traitées dans une organisation donnée, de la quantité et du type de documents diffusés activement, de l'établissement de listes de diffusion, etc.

Selon Comeau (2002), l'état actuel des données disponibles sur l'effort en matière d'accès à l'information est lui-même relativement réduit, tous les ministères et organismes ne réalisant pas un suivi approfondi de la situation.

8. Les impacts

Maintenant que nous savons ce que fait la LAI grâce à l'étape des extrants, il importe désormais de constater ce que cela donne en terme d'impact. À cette étape, nous documentons l'état de nos cibles, c'est-à-dire d'une part le niveau de diffusion et de décloisonnement de l'information et d'autre part le niveau de consommation effective de l'information.

Le défi de la mesure de l'impact n'est pas seulement de connaître l'état d'une cible mais de dégager la contribution d'un programme à l'état de la cible, c'est-à-dire l'effet net. Il s'agit de voir dans le cas de la LAI dans quelle mesure celle-ci

est responsable du niveau d'information actuel par rapport à son niveau « naturel ».

Questions d'évaluation proprement dite

Une fois documentés l'effort consenti par la Loi et ses effets, il est possible dégager un jugement évaluatif sur le programme à l'aide des questions suivantes.

9. L'atteinte des objectifs

Comme il n'existe pas d'objectifs à proprement parler au sein de la LAI, l'exercice de vérification de l'atteinte des objectifs peut se réaliser en lien avec les objectifs des différentes organisations concernées par l'application de la loi, le cas échéant.

10. Le rendement des ressources (rendement absolu)

Cette étape consiste à mettre en relation les ressources déployées (étape 5) avec l'effet net obtenu sur les cibles (étape 8) pour obtenir un ratio coût-efficacité. On peut parler ici de rendement absolu, ou d'efficience. En d'autres termes, on regarde la rentabilité de la LAI, ou encore son habilité à procurer un plus haut taux d'information pour chaque dollar investi.

11. Solutions de rechange (rendement relatif)

L'analyse des solutions de rechange consiste à effectuer un exercice de comparaison entre le rendement absolu d'un programme (étape 10) avec celui d'autres programmes. Même si un programme a des effets très positifs, un jugement sur sa valeur ne peut être complet si on ignore l'existence d'autres programmes moins dispendieux ayant des effets comparables ou de programmes

impliquant le même investissement mais comportant des effets plus intéressants.

L'exercice est délicat, cependant, car si des données existent sur les effets d'autres lois d'accès à l'information, elles ne sont pas nécessairement établies sur des bases directement comparables. Si l'état des données au Québec est un gage de ce qui se fait ailleurs, la comparaison risque de se transformer en une analyse prospective dont les conclusions se devront de demeurer prudentes. Également, l'analyse des solutions de rechange peut nous amener à examiner les effets de mesures qui n'existent pas encore dans d'autres juridictions : certaines des propositions de modifications à la LAI apportées par la Commission d'accès à l'information sont du nombre. La comparaison du rendement absolu de la LAI avec des rendements absolus « hypothétiques » se doit de reposer sur des hypothèses s'appuyant le plus solidement possible sur la recherche en ce domaine.

Conclusion

Nous avons pu constater que la LAI, comme d'autres lois, fait partie du champ d'analyse de l'évaluation de programme. Néanmoins, son évaluation requiert un travail de décomposition et d'identification des différents éléments de la loi qui lui permettent d'avoir un effet. Sur ce point, la grille d'évaluation de programme en 12 étapes s'avère un guide pertinent. Elle permet entre autre de cerner les différents besoins d'information inhérents à l'évaluation de la LAI. De fait, un des défis

méthodologiques majeurs dans le cas présent semble résider dans la cueillette de données pertinentes et utilisables pour dégager la valeur du programme.

Bibliographie

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Journal des débats, 3^e session, 32^e législature, 13 mai 1982.

COMEAU, P.-A. (2002). *Les demandes d'accès à l'information dans l'administration publique du Québec en 2001-2002*, Montréal, ENAP.

DORAY, R. (2003). *La mise en œuvre des lois d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels au Québec: Analyse critique et perspectives de réforme organisationnelle*, Montréal, cabinet Lavery, de Billy.

DUPLÉ, N. (2002). *L'accès à l'information: Examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères*, Québec, Université Laval.

MARCEAU, R., D. OTIS et P. SIMARD (1992). « La planification d'une évaluation de programme » dans R. Parenteau, *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sillery, PUQ.

POSNER, R. (1977). *Economic Analysis of Law*, Boston, Little, Brown and Company.

Indicateurs et cycle de gestion : une synchronisation perfectible

Par :

Lynda Fortin

Directrice de la recherche et de la statistique
Ministère de la Culture et des Communications

La présentation livrée dans cet atelier doit être considérée comme un commentaire ou une réflexion critique. Cette réflexion repose sur l'expérience que toutes les organisations ont des opérations induites par la modernisation et la Loi sur l'administration publique. Elle repose aussi sur des discussions avec des collègues qui ont eu cours dans des sessions de formation ou au sein de groupes interministériels d'échange. La communication a présenté les difficultés et contraintes vécues eu sein de ministères sectoriels (et non du point de vue des organismes centraux). Elle évoque également quelques pistes de solutions.

La modernisation des administrations publiques

La modernisation des administrations publiques, amorcée avec les années '90, a formalisé l'utilisation des indicateurs. Au Royaume-Uni, en France, en Nouvelle-Zélande, en Allemagne, aux États-Unis, au Canada et dans plusieurs provinces canadiennes. Ces politiques se traduisent notamment par :

- La recherche d'efficacité et d'imputabilité des pouvoirs publics envers les citoyens;
- Le déploiement de politiques ou de programmes sur la base d'objectifs

clairs et précis, l'utilisation de mesures ou d'indicateurs portants sur la performance ou tout au moins sur l'atteinte de résultats visés;

- La systématisation de rapports ou de bilan qui font état de la situation (Leclerc, 2001).

Au Québec, la Loi sur l'administration publique (2000) instaure un cadre de gestion axé sur les résultats. La qualité des services aux citoyens est placée au cœur de la Loi et donc de l'administration gouvernementale. Elle repose sur un cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, le respect du principe de transparence et sur l'imputabilité de l'administration devant l'Assemblée nationale. À cet égard, la Loi sur l'administration publique est donc très structurante pour le développement d'indicateurs. Trois documents publics constituent les bases du cycle de gestion intégré induit par la Loi sur l'administration publique :

- Le Plan stratégique présente les actions stratégiques pour plus d'un an, généralement 3 ans, plus rarement pour 2, 4 ou 5 ans ;
- La Déclaration de service aux citoyens présente les engagements de service face aux citoyens ;
- Le Plan de gestion des dépenses présente les actions qui seront

réalisées avec les ressources financières consenties au Ministère.

Dans ces documents, le Ministère s'engage publiquement à réaliser certaines actions avec les moyens qui lui sont consentis par le Conseil du trésor.

On peut considérer que la plupart des ministères et organismes en sont à la « première mouture » du cycle. Ainsi, l'intégration de tous ces éléments dans un cycle de gestion cohérent en est à ses débuts. En effet, si on exclut le Plan annuel de gestion des dépenses (PAGD), la plupart des ministères et organismes ont terminé un premier cycle de planification stratégique et en sont à réviser leur plan stratégique.

Le cycle de gestion

D'entrée de jeu, on se doit de souligner que la Loi sur l'administration publique est un bel exemple de cohérence entre les opérations d'un ministère. Le schéma suivant présente l'articulation de chacun des éléments dans un cycle de gestion intégré.

Ainsi, à partir des documents d'engagement, un plan annuel de mise en œuvre doit être développé et implanté dans le Ministère. Il génère les attentes aux unités administratives et l'évaluation du rendement repose sur la performance quant à l'atteinte des résultats du plan annuel. La reddition de compte annuelle se fait dans le Rapport annuel de gestion et une reddition de compte sur la base des résultats atteints par le Plan stratégique est prévue en commission parlementaire. L'articulation entre Planification stratégique, Rapport de gestion et Plan annuel de gestion des dépenses est

particulièrement intéressante notamment sous l'angle des indicateurs.

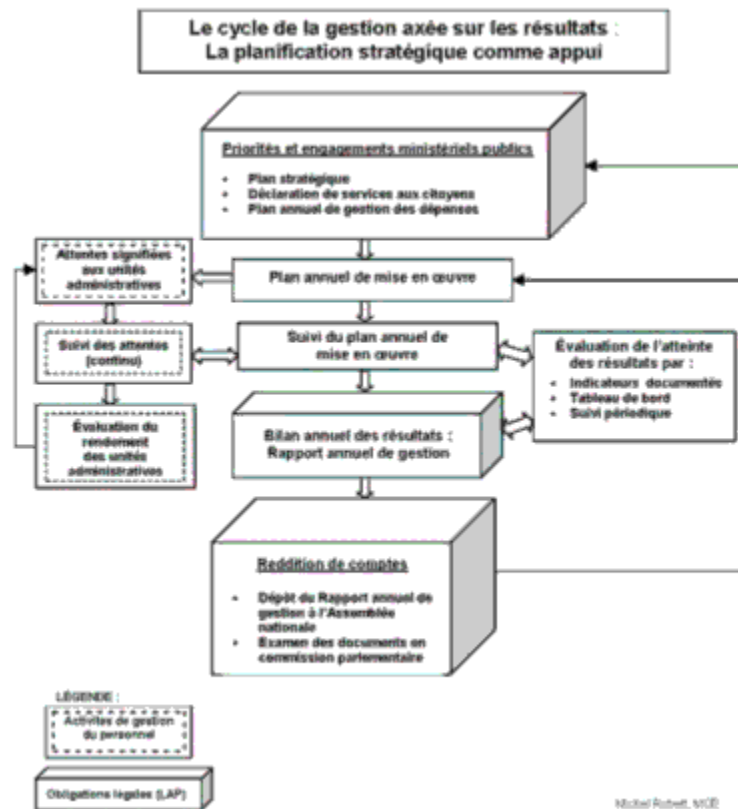
Les indicateurs

Une partie importante de la reddition de compte quant aux actions prévues dans le Plan stratégique, le Plan de gestion des dépenses et la Déclaration de services aux citoyens, repose sur le développement et la production d'indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des résultats visés. Ainsi, les indicateurs se trouvent au cœur du cycle intégré de gestion par résultat.

Or, la définition, la perception, la portée des indicateurs à mettre en place ne sont certes pas unanimement partagées par l'ensemble des parties prenantes. La question est donc de quel type d'indicateurs parle-t-on? Et il n'est pas futile de s'interroger sur cet aspect puisqu'il existe une multitude de définitions des indicateurs.

Pour Gratwitz, l'indicateur serait :

« Une donnée observable permettant d'appréhender les dimensions, la présence ou l'absence de tel attribut dans la réalité étudiée... La relation entre chaque indicateur et le concept fondamental à étudier étant définie en terme de probabilité et non de certitude, il est nécessaire d'avoir à sa disposition un grand nombre d'indicateurs » (Grawitz, 1984, pp. 395-396).



D'autres vont dans ce sens : Maclaren (1996), Worton et Morgan (1975), Clarke et Wilson (1994). D'autres auteurs, Rossi et Gilmartin (1980), Konkin, (1991), vont plutôt insister sur le fait que les indicateurs sont des mesures répétées du même phénomène pendant une certaine période de temps.

D'un autre côté, des auteurs associés à l'administration publique ont des définitions généralement assez larges de l'indicateur. Il est :

Un élément ou un ensemble d'éléments d'information significative, un indice représentatif, une statistique ciblée et contextuelle, résultat de la mesure d'un état, de la manifestation d'un phénomène ou de la réalisation d'un résultat du

fonctionnement d'une organisation (Voyer, 1999, p. 61).

Une mesure quantitative ou qualitative des résultats obtenus (performance, efficacité) de l'utilisation des ressources (efficacité), et de l'état d'avancement des travaux ou encore du contexte dans lequel s'inscrit l'action. (VG, 1999)

Leclerc (2001) insiste sur le lien (causal ou associatif) entre indicateurs et ressources mobilisées.

(...) les indicateurs sont des indices qui permettent de vérifier l'adéquation entre les objectifs organisationnels souhaités, les résultats projetés, les comportements adoptés, les compétences exercées, les moyens appliqués et les ressources

allouées pour la production de programme devant répondre, de façon satisfaisante, aux besoins des citoyens (Leclerc, 2001, p. 95).

Enfin, de son côté, le Conseil du trésor a adopté la définition suivante à laquelle les ministères et organismes souscrivent généralement :

Toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe (Guide sur les indicateurs, 2002, CT, p. 6).

Il semble donc qu'on soit en présence d'une sorte de continuum de pratiques allant de la collecte statistique à l'élaboration de mesures composites complexes telles le bien-être, le capital social, la participation culturelle, l'efficacité, l'accessibilité, l'efficience ou la performance.

Quoi qu'il en soit, une sorte de consensus se dessine à l'effet que : l'indicateur est une mesure, donc une expression numérique qui permet de juger de la dimension de l'ampleur d'un phénomène. C'est une simplification d'un phénomène complexe et à ce titre doit donc être interprété avec rigueur et prudence. De plus, il doit entretenir un lien clair entre contenu conceptuel et expression mathématique. Il doit généralement être répété dans le temps. Il gagne à être complété par d'autres indicateurs ou d'autres informations pour générer une lecture adéquate de la réalité à observer. Or, ces nuances quant au sens et à la portée des indicateurs ne sont pas sans conséquences quand on cherche à

concrétiser les principes de la gestion par résultats.

En simplifiant un peu, il est possible de classer les indicateurs en deux grands groupes :

- Les indicateurs portant sur les résultats internes ou intermédiaires;
- Les indicateurs portant sur les résultats externes ou les effets.

Les indicateurs portant sur les résultats internes ou intermédiaires sont par exemple des indicateurs placés sous l'imputabilité directe du Ministère. Ils sont généralement d'une méthode de calcul simple. Ils permettent de rendre compte du processus. A titre d'exemple, mentionnons :

- Avoir mis en œuvre certaines mesures ;
- Avoir accru les ressources dévolues à un programme;
- Avoir déposé un projet de loi ;
- Avoir mis en place un groupe de travail ;
- Avoir diffusé un plan d'action.

Ces indicateurs traduisent l'action du Ministère ou de l'organisme. Ils sont le reflet d'une action posée pour atteindre ou contribuer à l'atteinte d'un résultat. Dans certains cas (avoir développé une politique, un plan, mis en place un programme), ils traduisent un travail de longue haleine, complexe et qui recèle de nombreuses étapes. Par ailleurs, ces actions constituent des moyens pour atteindre le résultat visé.

Ils sont importants dans le cadre d'un suivi de gestion organisationnel. Par contre, ils ne fournissent pas

d'information sur « ce que ça donne » (les effets), la question généralement posée par le citoyen, le parlementaire et gestionnaire stratégique.

D'un autre côté, on dispose aussi d'indicateurs portant sur les résultats externes ou les effets. Ces indicateurs sont ceux qui intéressent la population, les citoyens, les politiciens et les gestionnaires de niveau stratégique. À titre d'exemple, ces indicateurs pourraient porter sur :

- l'atteinte de la population cible ;
- l'atteinte de l'effet recherché auprès de la clientèle ou du secteur ;
- l'accroissement ou le maintien de l'accessibilité ou la disponibilité d'un service ;
- la satisfaction de la clientèle ;
- l'amélioration des délais d'attente.

Ces dimensions d'observation sont complexes et plus difficiles à mesurer. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, ces informations cruciales sont souvent inexistantes ou très complexes à colliger. Ainsi par exemple, la nature et le volume exact de la population-cible sont souvent inconnus ou imprécis. En raison de cette imprécision, la fixation de cible devient une opération approximative et l'appréciation de la progression vers l'atteinte du résultat visé l'est encore plus.

Par ailleurs, un plan stratégique implique souvent le développement d'un nouveau programme ou la transformation de ce dernier. Dans ce cas, le développement du système d'information permettant le suivi et la reddition de compte est rarement synchronisé avec le déploiement du programme avec pour conséquence un

décalage entre le programme et l'information.

Si le programme ou la mesure implique des partenaires intersectoriels, des ententes de partenariats ou des réseaux qui échappent à l'autorité du Ministère, le problème de la synchronisation entre le programme et la collecte d'information risque d'être amplifié puisque tous les partenaires n'ont pas les mêmes priorités et échéanciers de production d'information.

Enfin, l'évolution de la Planification stratégique pose en soi un problème de synchronisation du point de vue des indicateurs. En effet, pour une planification portant sur trois ans, on doit amorcer la révision dès la fin de la deuxième année. Or, à ce moment, on ne dispose généralement que du bilan de la première année d'implantation, une information bien mince pour se fixer de nouvelles cibles réalistes!

Ces éléments expliquent en partie certaines lacunes observées dans les plans stratégiques (trop opérationnels, absence de vision ou, au contraire, trop «sociétaux» et déconnectés des vrais enjeux des ministères et organismes).

La synchronisation globale, le Plan annuel de gestion des dépenses, le Plan stratégique et le Rapport de gestion

Ne serait-ce qu'au plan des échéanciers, la synchronisation entre ces opérations est complexe. Le Plan annuel de gestion des dépenses (PAGD) doit généralement être déposé vers la mi février. On devrait donc commencer son élaboration à la fin de

l'automne. Par ailleurs, il doit reposer sur une série d'actions prévues qui sont élaborées à partir de l'analyse de la performance passée de l'organisation. Cependant, cette élaboration du PAGD se fait avant que le bilan de l'année n'ait été réalisé. Ce qui pose un certain défi d'anticipation. Quelles cibles et quels indicateurs seront alors utilisés?

D'un autre côté, le Plan stratégique va généralement de avril à mars. Son implantation est généralement amorcée au printemps mais se concrétise vraiment à la rentrée de septembre.

Enfin, le Rapport annuel de gestion est élaboré dès d'avril et complété à l'été pour être déposé 4 mois après l'année financière (ou 15 jours après la reprise des travaux parlementaires). Or, beaucoup de fichiers administratifs ferment avec l'année financière. Les données y sont transmises souvent jusqu'à la fin avril. Il sont ensuite validés, nettoyés, traités, il est difficile d'avoir les données de l'année précédente à temps pour le rapport annuel qui doit souvent se contenter de données obsolètes.

Avenues de solutions

Bref, l'ensemble des contraintes énoncées précédemment nous conduit au verdict suivant : nous en sommes aux premiers pas d'un processus intégré et synchronisé. Nous en mesurons les difficultés et plus encore, nous sommes condamnés à y trouver des solutions. Certaines pistes peuvent être évoquées.

La première concerne la planification et plus spécifiquement l'identification d'objectifs clairs, précis, mesurables et imputables aux activités ou ressources de

l'organisation. Ce premier niveau constitue un préalable qui malheureusement n'est pas encore intégré clairement par tous les acteurs. Il révèle un malaise plus préoccupant : si les organisations ont des difficultés à préciser les objectifs et les résultats visés, est-ce parce que ces derniers sont méconnus, mal compris, implicites ou inexistants? J'ai plutôt constaté qu'ils sont intuitivement perçus et que leur formulation exacte révèle des nuances importantes entre les acteurs d'une même organisation. La précision des objectifs et des résultats visés est donc non seulement une opération préalable à la mesure mais une opération préalable à la cohérence des actions d'une organisation.

Une autre avenue de solution incontournable consiste à synchroniser les opérations de planification et de suivi plutôt que de les compartimenter et de les réaliser en cascade. La conception de la planification, l'énonciation des objectifs et des résultats visés ainsi que celles des indicateurs et des mécanismes de collecte de données doivent être élaborés simultanément. Trop souvent, une équipe élabore un plan, puis demande à une autre (qui n'a pas été associée au processus) d'en faire le suivi et l'évaluation. Cette segmentation induit inévitablement un décalage et est peu propice à une synchronisation efficace. D'ailleurs, le suivi, l'évaluation et les collectes de données qui en découlent sont souvent des mécanismes efficaces pour soutenir l'implantation réussie d'un plan stratégique ou d'un programme.

Enfin, un autre levier pour améliorer la synchronisation concerne l'implication à la fois de la haute direction (Comité de gestion du Ministère) et de certains

gestionnaires clés. En effet, une direction supérieure consciente du caractère prioritaire de l'intégration de la planification et de la reddition de compte est un passage obligé. La direction supérieure est en position de transmettre à l'ensemble de l'organisation un message clair et fort.

Ce message de la haute direction doit s'appuyer sur l'implication de certains gestionnaires clés de l'organisation de façon à mobiliser les ressources des unités responsables des programmes, de l'évaluation, des ressources financières, des systèmes et technologies de l'information notamment. Ce groupe ministériel peut agir comme promoteur et catalyseur afin de rendre plus cohérent le cycle de gestion.

Ainsi, rencontrer adéquatement les exigences de la Loi sur l'administration publique exige des efforts de rigueur et de cohérence importante. L'expérience d'un premier cycle de planification stratégique a été l'objet d'une réflexion et a favorisé l'intégration, non seulement des principes, mais également des pratiques nécessaires à sa mise en œuvre. Une compréhension commune se développe et nous sommes à nous donner les moyens d'y parvenir. De plus, il faut être conscient que certaines questions sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la performance des programmes de l'État sont complexes. Ce sont des recherches et des évaluations (plutôt que des indicateurs) qui peuvent apporter ce type de réponses et qui doivent être systématiquement développées.

Bibliographie

CLARKE, G.P., A.G. WILSON (1994). « Performance indicators in urban planning, the historical context », Dans C.S. Bertugila, G.P. Clarke et A.G. Wilson, (Éds), *Modelling the city: performance, policy and planning*, Routledge, p. 4-19.

GRAWITZ, M. (1984). *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1104 p.

KONKIN, B.G. (1991). *The Health Indicator Process in British Columbia*, Rapport préparé pour le groupe de travail de l'Université de la Colombie-Britannique sur les collectivités en santé et durables.

LECLERC, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique, la gestion par résultats*, Presse de l'Université du Québec, 373 pages.

ROSSI, R.J., et K.J. GILMARTIN (1980). *The handbook of social indicators; sources, characteristics and analysis*, Garland STPM Press.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Bibliothèque nationale du Québec, 31 pages.

VOYER, P. (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performances*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 334 pages.

WORTON, J.R. et D.R. MORGAN (1975). *Measuring community performances: a handbook indicators*, University of Oklahoma.

L'évaluation ministérielle de la mise en œuvre de la Politique de la santé et du bien-être du Québec

Par :

Lise Dunnigan, ARPSE, Direction de l'évaluation, MSSS

Pauline Bégin, ARPSE, Direction de l'évaluation, MSSS

Jean Turgeon, professeur agrégé, ENAP

Le présent document se divise en deux parties principales : une synthèse de l'évaluation de la mise en œuvre et des retombées de la *Politique de la santé et du bien-être* sur l'action du système sociosanitaire québécois de 1992 à 2002, suivie d'une réflexion sur cet exercice initié en septembre 2001 et dont la diffusion officielle est prévue pour l'hiver 2004. Mmes Dunnigan et Bégin ont rédigé la première section de même que la conclusion, M. Turgeon la seconde.

PARTIE I

Évaluation de la mise en œuvre et des retombées de la Politique de la santé et du bien-être du Québec (1992) sur l'action du système sociosanitaire québécois de 1992 à 2002

La Politique de la santé et du bien-être

Cette politique proposait pour le Québec une vision globale de la santé et de ses déterminants. Elle identifiait 19 problèmes prioritaires de santé et de bien-être et fixait pour chacun d'eux un objectif

de résultat à atteindre d'ici 2002 (Tableau 1). Elle définissait également six grandes stratégies à mettre en œuvre pour contribuer plus efficacement à l'atteinte de ces objectifs. Ces stratégies étaient accompagnées de 91 engagements ministériels (Tableau 2).

**Tableau 1. Les dix-neuf problèmes prioritaires
accompagnés d'objectifs de résultats**

<p>Adaptation sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abus sexuels, négligence et violence envers les enfants • Troubles de comportement des jeunes • Délinquance • Violence faite aux femmes • Itinérance • Alcoolisme et psychotropes
<p>Santé physique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naissances prématurées ou de poids insuffisant, anomalies congénitales ou génétiques • Maladies cardio-vasculaires • Cancer • Traumatismes • Maux de dos, arthrite et rhumatismes • Maladies du système respiratoire
<p>Santé publique</p> <ul style="list-style-type: none"> • MTS et SIDA • Maladies infectieuses • Problèmes de santé dentaire
<p>Santé mentale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problèmes de santé mentale • Suicide
<p>Intégration sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intégration sociale des personnes âgées • Situations de handicap

**Tableau 2. Les six stratégies d'action accompagnées
de 91 engagements ministériels**

• Favoriser le renforcement du potentiel des personnes
• Soutenir les milieux de vie et développer des environnements sains et sécuritaires
• Améliorer les conditions de vie
• Agir pour et avec les groupes vulnérables
• Harmoniser les politiques publiques et les actions en faveur de la santé et du bien-être
• Orienter le système vers les solutions les plus efficaces et les moins coûteuses

Tableau 3. La législation en rapport avec la Politique

« En conformité avec une politique de santé et de bien-être, le ministre détermine les priorités, les objectifs et les orientations dans le domaine de la santé et des services sociaux et veille à leur application. » - *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, article 431 (1991)

« En conformité avec la politique de santé et de bien-être, le ministre élabore un programme national de santé publique ... » - *Loi sur la santé publique*, article 7 (2001)

En décembre 1992, un *Plan de mise en œuvre* prévoyait la réalisation d'une douzaine d'actions structurantes choisies parmi les engagements ministériels mentionnés plus haut. Il précisait aussi les mécanismes destinés à assurer le suivi et la mise à jour de la Politique jusqu'en 2002. La place et le rôle de cette politique sont définis dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et la *Loi sur la santé publique* (Tableau 3).

Le mandat et les objectifs de l'évaluation

Cette évaluation fut entreprise par le Ministère en vue du renouvellement de la Politique, prévu en novembre 2002. Les objectifs qui ont guidé l'analyse sont les suivants :

- évaluer les mécanismes mis en place pour assurer le suivi et la mise en œuvre de la Politique et les conditions qui ont mis un terme à ce processus ;
- faire le bilan des actions structurantes annoncées dans le Plan de mise en œuvre et des interventions les plus marquantes du Ministère en lien avec les 19 problèmes prioritaires ;
- évaluer dans quelle mesure la Politique a produit les effets attendus sur l'action du réseau, à savoir donner une vision plus globale de la santé et

du bien-être, mobiliser les acteurs et orienter leur action.

Les principales sources de données pour documenter le suivi de la mise en œuvre de la Politique furent :

- les points de vue exprimés lors d'une tournée des régions sociosanitaires effectuée à l'automne 2001, à laquelle ont participé près de 200 personnes provenant des régions régionales, des établissements du réseau, d'organismes communautaires et d'autres secteurs ;
- un relevé des interventions ministérielles les plus significatives se rapportant aux objectifs stratégiques de la Politique ;
- des entrevues menées auprès d'acteurs-clés ayant été associés de près à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Politique ;
- les rapports annuels et les principaux documents stratégiques du Ministère et des régions régionales.

Faits saillants

La mise en œuvre de la Politique : un exercice inachevé

Deux démarches principales étaient prévues pour amorcer la mise en œuvre de la Politique. Au niveau ministériel, un comité réunissant plusieurs directions fut

chargé de prioriser les engagements ministériels et d'assurer leur suivi. Cette démarche de priorisation fut rapidement interrompue suite à des changements d'acteurs et à l'amorce de nouvelles démarches stratégiques au Ministère.

Au niveau régional, les régions reçurent le mandat d'identifier des priorités régionales de santé et de bien-être et d'élaborer des plans d'action régionaux. Cet exercice fort complexe s'est poursuivi sur une période d'environ deux ans.

Cependant, les importants changements organisationnels découlant de la réforme et l'ampleur des compressions budgétaires effectuées à compter de 1994-1995 ont créé un contexte extrêmement défavorable à la mise en œuvre de ces plans d'action. De plus, les interventions ministérielles entourant le Défi Qualité/Performance et plus tard les *Priorités nationales de santé publique* (1997) sont venues se substituer à la Politique comme les nouveaux cadres devant orienter l'action et la reddition de comptes à travers le réseau.

Le processus formel de mise en œuvre de la Politique a pris fin environ 3 ans après son adoption, soit au cours de l'année 1995, tant au niveau national que régional. Par la suite, on ne retrouve aucune trace de reddition de comptes, de suivi des engagements ministériels ou des plans d'action régionaux à l'échelle nationale.

Les réalisations ministérielles : un certain mouvement dans les voies indiquées par la Politique

Malgré le fait que les mécanismes de suivi aient pratiquement disparu, certaines

des actions structurantes annoncées au Plan de mise en œuvre ont été menées à terme, d'autres ont connu des progrès limités ou fort tardifs alors que d'autres ont pris une forme différente de celle qui était prévue.

- Certains efforts ont été consentis pour mettre en place une approche de *gestion par programme* (programmes-clientèles, systèmes d'information clientèle, allocations budgétaires régionales, etc.). Mais dans l'ensemble, cette nouvelle approche de gestion n'a pas connu, concrètement, d'avancées majeures au cours de cette période.
- La consolidation des *services de première ligne* est souvent apparue au rang des priorités ministérielles et régionales, mais ne s'est pas concrètement amorcée avant 2003.
- La cible consistant à allouer 20 % des *développements budgétaires aux activités de prévention* a été complètement perdue de vue dans les orientations ministérielles.
- Les travaux ministériels reliés à un plan de *lutte à la pauvreté* ont connu de nombreuses étapes, à travers lesquelles la perspective intersectorielle n'a pas toujours été maintenue. Ils ont néanmoins contribué, quoique tardivement, à l'adoption de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (2002).
- Des avancées plus constantes ont été observées dans le *suivi des indicateurs* de santé et de bien-être, dans la poursuite des *enquêtes de Santé Québec* et dans le *développement de la recherche*.

Quant aux mécanismes prévus pour assurer la reddition de comptes, le suivi et la mise à jour de la Politique, ils figurent parmi les aspects les plus négatifs du bilan. Ainsi, la reddition de comptes prévue auprès de la Commission des affaires sociales et du Ministère n'a jamais eu lieu. Le *Forum national* organisé en 1998 fut centré sur le thème du développement social et n'a aucunement contribué à la sensibilisation, au suivi et à la mise à jour de la Politique. Enfin, le *Conseil de la santé et du bien-être* s'est peu impliqué à l'égard de la Politique tout au long de cette période, à l'exception d'un avis déposé en 2002.

En ce qui a trait aux actions posées par le Ministère en rapport avec les 19 problèmes prioritaires, elles ont également progressé mais de façon inégale et avec plus ou moins de continuité. Le bilan fait état d'une cinquantaine de politiques et autres documents d'orientation adoptés en lien avec l'un ou l'autre de ces problèmes. Seul l'objectif se rapportant aux maux de dos, à l'arthrite et aux rhumatismes semble n'avoir jamais figuré dans les priorités du Ministère, non plus d'ailleurs que dans celles de la plupart des régions régionales.

Les retombées de la Politique sur l'action du réseau : une mobilisation rapidement contrecarrée mais une vision qui persiste

Les points de vue exprimés au cours des seize rencontres régionales et l'ensemble des données recueillies convergent de façon très nette sur plusieurs points.

- Au départ, la Politique a été bien accueillie et l'exercice de priorisation régionale a entraîné une large

participation et une forte *mobilisation* des milieux.

- Elle a proposé au réseau et à l'ensemble de la collectivité une *vision plus globale* de la santé et de ses déterminants.
- Elle a fourni un cadre commun à l'ensemble des acteurs et leur a permis de se recentrer sur des *objectifs* de santé et de bien-être, plutôt que sur les services à produire.
- Elle a aussi invité l'ensemble du réseau à situer son action dans une *perspective à plus long terme*.
- Elle a mis davantage en évidence tout le *champ du social*, ce à quoi les plans d'action régionaux ont largement fait écho, et a favorisé le développement de la recherche dans ce domaine.
- Elle a fait valoir l'importance d'agir sur les causes et a favorisé les approches de *prévention*, fournissant ainsi un levier d'action important dans le champ de la *santé publique*.
- Elle a mobilisé et structuré l'action dans plusieurs CLSC, a valorisé l'*approche communautaire* qui les caractérise et a confirmé les organismes communautaires comme des partenaires importants.
- Elle a amené davantage de concertation à l'intérieur du réseau et a donné un coup d'envoi majeur à l'*approche intersectorielle*, malgré tous les obstacles que celle-ci a rencontrés par la suite.

Parmi les constats plus négatifs formulés lors de ces rencontres, plusieurs personnes ont souligné que :

- la Politique n'a pas été suffisamment intégrée et mise en évidence dans les

- orientations du Ministère et dans ses interventions auprès du réseau ;
- dans l'ensemble, ses priorités n'ont pas orienté les décisions de réallocation et les développements budgétaires, que ce soit au niveau régional ou national, par exemple en ce qui touche aux investissements en prévention et dans les services de première ligne ;
 - à travers le réseau, l'emphase mise sur la prévention des problèmes a fait en sorte que les acteurs dédiés aux soins curatifs et à la réadaptation ne se sont pas sentis concernés par sa mise en œuvre.

Les conditions défavorables à la mise en œuvre

Plusieurs facteurs ont très tôt contrecarré la mobilisation initiale des acteurs régionaux et locaux autour de la Politique et des plans d'action régionaux. On peut identifier au premier plan :

- les *compressions budgétaires* sans précédent survenues au moment

- d'entreprendre la réalisation des plans d'action régionaux ;
- les changements organisationnels importants entraînés par la *transformation* du réseau ;
- la *multiplication des cadres de référence* qui sont venus se superposer à la Politique et qui l'ont renvoyée à l'arrière-plan, en particulier l'opération Défi Qualité/Performance et, quelques années plus tard, les Priorités nationales de santé publique ;
- le manque d'engagement du Ministère en ce qui concerne *la promotion et le suivi* de la Politique auprès du réseau ;
- le manque de leadership exercé par le Ministère pour obtenir l'adhésion des partenaires nationaux et l'absence d'un *engagement formel du Gouvernement* pour soutenir les collaborations avec les partenaires des autres secteurs.

PARTIE II

La petite histoire d'une évaluation délicate

J'apporte ici le point de vue d'un observateur privilégié du processus d'évaluation de la *Politique de la santé et du Bien-être du Québec (PSBÊ)* puisque j'étais membre du Groupe conseil sur l'évaluation de cette Politique. Mes réflexions sont regroupées autour de trois moments : préalablement à la réalisation de l'évaluation, durant son accomplissement et enfin au moment de sa diffusion. Pour chacun de ces trois

moments, les facteurs qui ont facilité et ceux qui ont gêné ou ralenti le processus d'évaluation sont présentés.

Rappelons, pour situer l'ensemble du processus d'évaluation, que le mandat d'évaluer la PSBÊ fut confié à la direction de l'Évaluation du MSSS en septembre 2001 et qu'actuellement (24 octobre 2003) la diffusion officielle du

rapport d'évaluation est prévue pour le début de 2004.

Préalablement à la réalisation de l'évaluation

Du côté des facteurs positifs, notons d'abord que la réalisation d'un bilan de la *Politique* était prévu dans le *Plan stratégique 2001-2004* du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). C'est là un incitatif à « faire quelque chose ». Également, la décision de confier l'évaluation à des professionnelles du MSSS ayant une vaste expérience de l'évaluation de programmes, de véritables « entrepreneures » d'évaluation, est certes à mettre du côté des facteurs positifs.

Par ailleurs, du côté des facteurs négatifs, indiquons d'abord que le contexte ministériel du démarrage de l'évaluation à l'automne 2001 n'est pas de nature à faciliter les choses : le mandat consiste à produire très rapidement (en trois mois) une évaluation sommaire de la mise en œuvre de la *Politique* qui permettra de justifier la publication, alors prévue pour janvier 2002, d'une nouvelle *Politique de la santé et du bien-être*. Les autorités ministérielles insistent auprès de l'équipe d'évaluation sur la discrétion dont il faudra faire preuve tout au long de cet exercice. Aussi, l'équipe responsable de l'évaluation est composée de seulement deux professionnelles et aucun budget n'est prévu pour sa réalisation. Elles devront donc user de patience et de persuasion pour obtenir la coopération de certains collègues du MSSS. Durant l'automne 2001, l'idée d'une nouvelle *PSBÊ* a été abandonnée au profit d'un autre exercice : la rédaction du *Plan de la santé et des services sociaux - Pour faire les bons choix*. Ainsi, l'évaluation de la

PSBÊ est reléguée au second plan : durant une bonne partie de l'année 2002, le ministre va détourner les ressources professionnelles chargées de rédiger la nouvelle *PSBÊ* vers la rédaction de son *Plan*.

Durant la réalisation de l'évaluation

Au chapitre des facteurs positifs, notons premièrement que les évaluatrices ont su profiter d'un solide appui de la part de leurs gestionnaires de « proximité », toujours disponibles pour lire, relire, et discuter avec elles de la progression de l'évaluation. Ces gestionnaires les ont, en quelque sorte, protégées en ne leur confiant pas (trop) d'autres mandats. Deuxièmement, le fait d'être deux co-responsables permettait de s'encourager mutuellement et de travailler comme dans une sorte de course à relais : lorsque l'une était occupée à d'autres mandats ou un peu découragée, l'autre prenait le relais. Troisièmement, l'approche participative retenue comme stratégie d'évaluation a fait en sorte de favoriser rapidement et de manière soutenue l'adhésion des acteurs régionaux et locaux à l'évaluation. Quatrièmement, la présence d'un groupe conseil (2 responsables de la recherche dans autant de régions régionales et un chercheur universitaire) mis sur pied dès le début a permis aux évaluatrices de vérifier et valider leur démarche tout au long de l'évaluation. Enfin, la stratégie consistant à ne pas inclure de recommandations, au moment de la diffusion des résultats, a joué positivement sur la diffusion de l'évaluation.

Outre le manque de ressources pour réaliser l'évaluation, deux autres lacunes

sont à relever. Premièrement, l'absence d'activités de suivi de la PSBÊ durant la dernière décennie et plus généralement l'absence de mécanismes de consignation de la mémoire organisationnelle du MSSS. Ainsi, l'identification a posteriori des responsables ou porteurs de dossiers ministériels pour chacun des 19 problèmes retenus dans le PSBÊ s'est avéré un exercice difficile. Rappelons également le fait que l'équipe à qui devaient servir les résultats de cette évaluation a été réquisitionnée pour la formulation puis la rédaction du *Plan de la santé et des services sociaux - Pour faire les bons choix*, retardant de plusieurs mois le calendrier de réalisation d'une partie de l'évaluation.

En vue de la diffusion de l'évaluation

Au bilan positif de la diffusion éventuelle de l'évaluation de la PSBÊ, il faut souligner que les gestionnaires de proximité de l'équipe d'évaluation défendent le rapport d'évaluation devant les instances supérieures du MSSS. Également, en 2003 le MSSS faisait connaître sa *Politique d'évaluation*. Cette politique s'appuie sur la *Loi sur l'administration publique* (mai 2000) et sur le *CT 198345 concernant les orientations du Conseil du trésor relatives à la fonction évaluation de programmes*. Ces différents documents militent en faveur de l'évaluation et de sa diffusion.

Les facteurs qui retardent la diffusion sont de même nature que ceux qui en ont retardé la réalisation : d'une part, d'autres dossiers urgents éloignent les décideurs politiques de ce dossier. Ainsi, les élections provinciales d'avril 2003 ont

amené un nouveau gouvernement et un nouveau ministre à la barre du MSSS, ce qui n'est pas de nature à accélérer les choses. En somme, cette évaluation, prévue sur un horizon de trois mois lors de son lancement, aura mis 24 mois avant d'être finalisée et plus de 30 mois si l'on compte jusqu'à la date de diffusion officielle du rapport d'évaluation, prévue pour l'hiver 2004.

Conclusion : un réseau en quête de vision et de continuité

La mise en œuvre de la *Politique de la santé et du bien-être* était un processus bien planifié au départ, mais qui n'a pas été mené à terme. En dépit de conditions particulièrement défavorables, et considérant l'absence de promotion et de suivi de la Politique tout au long de ces années, on doit cependant reconnaître qu'elle a laissé des traces bien visibles et apporté une vision d'ensemble qui faisait défaut au système sociosanitaire. Son influence, même indirecte, ne s'est pas encore estompée dix ans plus tard.

Le réseau souhaite le renouvellement de la Politique, dans une approche de continuité avec les voies proposées en 1992, mais en consacrant plus d'efforts à la mise en œuvre des stratégies qu'elle a définies, en élargissant la portée du concept de prévention pour interpeller l'ensemble des acteurs, et en obtenant l'appui gouvernemental nécessaire.

Au-delà de l'enjeu immédiat du renouvellement de la Politique, ces observations mettent en évidence un défi majeur auquel doit faire face notre système sociosanitaire : celui de se doter des instruments servant à assurer une continuité à moyen et long termes dans

les orientations et les priorités signifiées aux acteurs du réseau.

Notons, enfin, qu'à la suite de cette évaluation, le Ministère a décidé de procéder au renouvellement de la *Politique de la santé et du bien-être*.

Bibliographie

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (2002). *Pour une stratégie du Québec en santé, Décider et agir*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 48 p.

DUNNIGAN, L. et P. BÉGIN (à paraître). *La Politique de la santé et du bien-être : Une évaluation de sa mise en œuvre et de ses retombées sur l'action du système sociosanitaire québécois de 1992 à 2002*, Service de l'évaluation, Direction de l'évaluation, de la recherche et de l'innovation, Direction générale de la planification stratégique, de l'évaluation et de la gestion de l'information, Québec, MSSS.

Loi sur l'administration publique, L.R.Q., chapitre A-6.01, 2000.

Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., chapitre S-4.2, 1991, article 431.

Loi sur la santé publique, L.R.Q., c. S-2.2, décembre 2001, article 7.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2001). *Plan stratégique 2001-2004* du ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, MSSS, 53 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003). *Politique d'évaluation du Ministère de la Santé et des Services sociaux. Évaluer pour s'améliorer*, Québec, MSSS, 26 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1997). *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*, Québec, MSSS, 103 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1992). *La Politique de la santé et du bien-être*, Québec, MSSS, 192 p.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE(2002). *La volonté d'agir, la force de réussir : Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, MESS, 23 p.

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, CT 198345 concernant les orientations du Conseil du trésor relatives à la fonction évaluation de programmes.

Consommation, production et diffusion d'information : réflexion éthique sur le rôle de l'évaluateur

Par :

Jean-François Lehoux, Ph.D.

À partir du postulat voulant que l'information constitue un enjeu stratégique dans le processus d'évaluation, je propose une réflexion sur le rôle et la responsabilité de l'évaluateur dans la cueillette, la production et la diffusion de l'information. Un tel postulat se fonde sur le principe selon lequel les renseignements objectifs fournis par l'évaluateur permettent aux gestionnaires, entre autres, de bénéficier d'une rétroaction d'information à l'échelle des programmes dont ils ont la responsabilité. S'ils sont fiables et de bonne qualité, ces renseignements sont susceptibles de contribuer à l'amélioration des programmes. L'information contenue dans une évaluation revêt donc une grande valeur stratégique qui repose largement sur les qualifications, les compétences et l'expertise de l'évaluateur. Cependant, compte tenu de la difficulté pour le client d'évaluer et de porter un jugement sur les qualités professionnelles de l'évaluateur, une relation de confiance doit nécessairement s'établir entre les deux parties. Dans un tel contexte, le processus d'évaluation répond également à des impératifs qui relèvent de la morale. C'est d'ailleurs autour de cette dimension que s'articule ma réflexion sur l'éthique et le rôle de l'évaluateur.

La pratique de l'évaluation est subordonnée à des critères précis en ce qui a trait à la cueillette et au traitement des données, à la méthodologie, à la rédaction du rapport, à l'élaboration des avis et des recommandations ainsi qu'à la présentation des résultats. En plus de respecter ces divers aspects techniques, l'évaluateur doit adopter une conduite qui répond à des règles et à des normes éthiques. S'il existe une pléthore de guides méthodologiques pour définir, expliquer, illustrer et systématiser les différentes étapes de réalisation d'une évaluation, on retrouve très peu d'ouvrages sur les principes moraux et les normes de conduite que devrait adopter l'évaluateur dans l'exercice de sa pratique professionnelle. Pourtant, les questions éthiques sont loin d'être futiles. Elles s'avèrent mêmes aussi importantes que les aspects purement techniques d'une évaluation.

Ainsi, ma réflexion sur la problématique de l'accès à l'information en évaluation prend source dans la difficulté de l'encadrement éthique et dans la définition de la profession d'évaluateur. Avant d'entamer l'exposé de ma réflexion, il m'apparaît hautement souhaitable de définir le sens et la portée du terme «éthique».

Qu'est-ce que l'éthique ?

Dans son sens étymologique, le mot éthique tire ses origines du grec «*ethos*» qui signifie « manière de vivre ». Le petit Robert définit quant à lui ce terme comme la science de la morale ou l'art de diriger la conduite. D'un point de vue disciplinaire, il s'agit du domaine de la philosophie qui s'intéresse à la conduite des individus en société. Suivant cette interprétation, l'éthique examine la justification rationnelle qui peut être apportée à nos jugements moraux. En d'autres termes, elle cherche à établir ce qui est moralement bien ou mal, ce qui est juste ou injuste en fonction de certains postulats.

De manière plus générale, l'éthique est concernée par les interactions et les rapports qu'entretiennent les individus en ce qui regarde les principes fondamentaux de liberté, de responsabilité et de justice. Dans ce contexte, l'enjeu primordial de l'éthique repose sur l'autonomie de l'individu. Cette autonomie, qui s'avère essentielle à la prise de décision éthique, demeure la condition de réalisation de toute analyse objective des faits. L'autonomie se manifeste principalement lorsque le processus décisionnel d'un individu n'est soumis ni aux jugements d'autrui, ni aux conditionnements extérieurs. L'autonomie repose ainsi sur la capacité des individus de juger les faits objectivement, en toute impartialité, afin de prendre une décision qui ne soit pas conditionnée. Il en résulte que tout individu qui souhaite agir de manière éthique dans l'exercice de ses fonctions doit nécessairement déployer des efforts soutenus en ce sens¹⁵.

¹⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Bureau des Valeurs et de l'éthique, *Qu'est-ce que*

Au regard de l'importance de ces questions, on comprendra que les attentes de la population à cet égard concernent l'ensemble des secteurs professionnels, y compris celui de l'évaluation. C'est en guise de réponse à ces attentes que se sont développés les codes de déontologie, les règles d'éthique, les chartes des droits, les standards de pratique ainsi que les comités de discipline et les activités de formation à l'éthique professionnelle¹⁶.

Justification éthique : de la conviction à la responsabilité

Afin de rendre cette réflexion plus opérationnelle, le concept d'éthique y est abordé selon la typologie élaborée par le sociologue Max Weber, d'après laquelle toute activité orientée selon l'éthique demeure subordonnée à deux catégories totalement différentes et opposées : l'éthique de la responsabilité et l'éthique de la conviction¹⁷.

L'opposition entre l'éthique de la responsabilité et l'éthique de la conviction réside surtout dans l'autonomie du raisonnement de celui qui agit en fonction de l'un ou l'autre de ces deux concepts. L'éthique de la responsabilité suppose l'obligation de répondre de ses actions, de les justifier et d'en assumer toutes les conséquences. L'éthique de la conviction suppose qu'une action doit être uniquement jugée

l'éthique ?, url : http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/ethique_f.asp Site consulté le 01/10/03.

¹⁶Johane Patenaude et Georges A. Legault (dir.), *Enjeux de l'éthique professionnelle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996.

¹⁷ Pour Max Weber, l'opposition entre les deux éthiques ne revient pas à dire que l'éthique de la conviction équivaut à l'absence de responsabilité et que l'éthique de la responsabilité est identique à l'absence de conviction.

selon sa conformité à une obligation morale, sans aucune référence aux conséquences éventuelles de cette action. Comme l'a si bien dit Weber, «Le chrétien fait son devoir et en ce qui concerne le résultat de l'action, il s'en remet à Dieu¹⁸.» Le partisan de l'éthique de la responsabilité estime pour sa part qu'il ne «[...] peut pas se décharger sur les autres des conséquences de sa propre action pour autant qu'il aura pu les prévoir¹⁹.» Il considère que ces conséquences sont imputables à sa propre action.

Cela dit, on comprendra que ces deux types d'éthiques se retrouvent rarement de manière aussi tranchée dans les motivations qui animent nos décisions. En effet, toutes les décisions que nous prenons reposent généralement sur un dosage de responsabilité et de conviction.

Dimension éthique de l'évaluation : les trois repères de la Société canadienne d'évaluation (SCE)

Dans beaucoup de professions, les pratiques sont encadrées par un ordre ou une corporation qui, en plus d'instaurer des normes de pratique, veille à l'application des règles d'éthique et du code déontologique auxquels doivent se soumettre tous les membres. À défaut de quoi, ceux-ci s'exposent à des sanctions, voire une interdiction, permanente ou temporaire, de pratiquer la profession. Je ne vous apprends rien en vous disant que les évaluateurs du Québec ne disposent pas plus d'un ordre ou d'une

corporation que de règles d'éthique ou de code déontologique. Il ne s'agit pas ici d'entamer une discussion sur la pertinence de créer un tel ordre, mais plutôt de situer la réflexion à un niveau éthique. En effet, malgré l'absence de contraintes coercitives, l'évaluateur doit continuellement faire montre d'impartialité, de responsabilité et d'imputabilité dans l'exercice de sa pratique professionnelle. Pour le guider dans cette tâche, la SCE a adopté trois grandes lignes directrices en matière d'éthique : la compétence, l'intégrité et l'imputabilité. Ma réflexion sur le rôle de l'évaluateur en matière de consommation, de production et de diffusion d'information sera aiguillée sur ces trois grandes lignes directrices

Les trois lignes directrices de la SCE, qui reprennent les grands principes et les normes auxquels devraient souscrire les professionnels de l'évaluation, ne font l'objet d'aucune prescription. Il ne s'agit pas d'énoncés dogmatiques. Ces lignes directrices sont simplement présentées comme une prise de position en matière d'éthique. Elles doivent être vues comme des considérations *ad hoc* dont l'objectif est de faciliter le développement d'une réflexion critique sur le rôle de l'évaluateur comme consommateur, producteur et diffuseur d'information.

L'évaluateur consommateur d'information

La première étape d'une démarche d'évaluation consiste généralement à recueillir le plus grand nombre de données et d'informations pertinentes sur le programme sous examen. En plus d'analyser la documentation existante, l'évaluateur peut être appelé à recourir à

¹⁸ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, collection 10/18, 1993, p. 172.

¹⁹ *Ibid.*

diverses méthodes de collecte de données dûment reconnues par ses pairs. Sur le plan éthique, on s'attend à ce que l'évaluateur fasse preuve d'autonomie dans la prestation des services offerts et qu'il agisse avec autant d'impartialité que d'intégrité. Si l'on se reporte aux lignes directrices de la SCE, l'autonomie de l'évaluateur se mesure à l'aune de sa compétence qui est la gardienne de son autonomie. Elle se concrétise dans l'application de méthodes d'enquête systématiques propres à l'évaluation, par le fait de posséder ou de fournir une connaissance approfondie du contenu du programme et par une recherche constante d'amélioration de la pratique et des habiletés méthodologiques.

L'intégrité de l'évaluateur, qui représente une autre mesure de son autonomie, se manifeste par une conduite respectueuse envers tous les intervenants, par l'honnêteté dont il fait preuve quant à l'étendue de ses aptitudes et de ses connaissances, et par son attitude vis-à-vis le caractère confidentiel des renseignements mis à sa disposition ainsi que les garanties de protection qu'il offre aux participants.

Dans une perspective essentiellement morale, soit en vertu des principes qui permettent d'édicter les conditions à l'intérieures desquelles un acte peut être bon ou juste, on peut s'attendre à ce que la compétence et l'intégrité de l'évaluateur consommateur d'information répondent à une éthique de la conviction. Cela ne suppose nullement que l'évaluateur puisse agir de manière irresponsable, mais plutôt qu'il s'en tient, pour l'essentiel, aux normes et aux règles admises par ses pairs. *A priori*, on pose l'hypothèse que cette conviction

s'enracine dans une formation ou dans une expérience reconnues.

Pour statuer sur l'intégrité de l'évaluateur dans la conduite de ses travaux, on doit préalablement poser l'hypothèse qu'il respecte l'ensemble des lois et des règlements en vigueur. Par conséquent, l'obligation qu'a l'évaluateur de respecter les critères de confidentialité et d'adopter une attitude convenable à l'égard des individus avec lesquels il interagit relève davantage du droit positif que de l'éthique. À cet égard, les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés énoncent les principes d'une conduite respectueuse envers les individus; plusieurs instances gouvernementales s'assurent du respect des chartes, tandis qu'une loi encadre et protège la confidentialité des renseignements en plus d'en stipuler les garanties de protection.

Si ces dispositions légales apparaissent parfois comme des obstacles qui se dressent devant l'évaluateur en quête d'information, elles sont également l'ultime rempart des participants et des autres intervenants lorsqu'un conflit devient moralement et éthiquement insoluble. Aussi ennuyeuses soient-elles pour les évaluateurs, ces barrières ne sont pas insurmontables. En les intégrant à sa démarche, l'évaluateur développe son ingéniosité et sa science, répondant ainsi à l'impératif de compétence que j'exprimais antérieurement.

Enfin, selon la typologie de Weber, la consommation d'information par l'évaluateur peut se concevoir sous l'angle d'une éthique de la conviction. Sur la base des postulats voulant que l'évaluateur dispose de la formation et de

l'expérience nécessaires à la conduite d'une évaluation selon la règle de l'art et qu'il respecte les lois et les règlements en vigueur, l'évaluateur est réputé jouir d'une pleine autonomie. Cette autonomie, qui tire sa légitimité de la compétence et de l'intégrité de l'évaluateur, est le prérequis d'une prise de décision fondée sur l'éthique. La crédibilité de l'information et des données recueillies par l'évaluateur repose largement sur la conviction que ce dernier a agi en conformité avec les règles et les principes reconnus dans son domaine, surtout lorsque les données et les informations recueillies contredisent les hypothèses de son client. Autrement dit, l'évaluateur n'a aucune responsabilité vis-à-vis de la nature et de la teneur des données nécessaires à la réalisation de son évaluation.

L'évaluateur producteur d'information

Que ce soit par des études, des rapports, des avis, des présentations ou par tout autre moyen, le client de l'évaluateur souhaite recevoir des renseignements pertinents, ciblés et stratégiques sur son programme. L'un des aspects fondamentaux du travail de l'évaluateur consiste donc à produire ce type d'information. D'un point de vue éthique, l'évaluateur doit faire preuve d'intégrité et d'imputabilité dans la production d'information. En plus d'agir avec la même conviction dont il faisait preuve dans sa quête de données et d'information, il doit être responsable et imputable de sa production d'information.

Sans revenir sur la discussion qui a été soulevée au point précédent, l'intégrité de l'évaluateur comme producteur

d'information se manifeste surtout dans ses relations avec son client. À cet égard, il doit déclarer tout conflit potentiel entre ses intérêts et ceux de son client; il doit faire preuve d'autonomie et consulter son client sur toutes les décisions qu'il prend. En somme, on s'attend à ce que l'évaluateur agisse avec professionnalisme. L'intégrité de l'évaluateur se reflète principalement dans sa réputation. D'un point de vue moral, cela ne pose pas de problème.

Dans sa production d'information, l'évaluateur est responsable ou imputable de son produit et de son rendement si l'on se réfère aux termes utilisés par la SCE dans ses lignes directrices en matière d'éthique. En vertu de cette imputabilité, l'évaluateur devrait fournir à ses clients les renseignements nécessaires à une prise de décision éclairée; il devrait présenter ses rapports, ses recommandations et les limites de l'étude, oralement ou par écrit, de façon exacte, juste et transparente; il devrait également agir de manière responsable dans ses décisions financières et remettre son évaluation dans les délais prévus selon les échéances établies avec son client.

Toutes ces considérations, qui sont essentielles à la réalisation d'une évaluation faite selon la règle de l'art, répondent moins à une éthique de la conviction qu'à une éthique de la responsabilité. En justifiant d'abord ses décisions du point de vue de l'éthique de la responsabilité, l'évaluateur ne se place pas dans une situation moralement moins juste que s'il avait été motivé par l'éthique de la conviction. En plus de refléter l'autonomie de l'évaluateur, l'éthique de la responsabilité tient compte

des obligations stipulées dans le contrat ou le devis passé avec le client.

Entendons-nous bien, l'éthique de la responsabilité ne soustrait pas l'évaluateur à l'obligation morale de produire des renseignements fiables qui répondent aux plus hauts standards de qualité qu'impose la discipline. En ce sens, l'évaluateur doit agir avec conviction. Cependant, en produisant une information qui répond aux impératifs de l'éthique de la responsabilité, il doit tenir compte de la faillibilité des acteurs, il doit assumer les conséquences de ses actes et respecter l'entente passée avec son client. Mais surtout, il doit s'assurer que seule son autonomie lui sert de guide dans sa démarche. En d'autres termes, la production d'information et de renseignements est le résultat d'un geste pragmatique de l'évaluateur qui a la responsabilité morale d'éclairer son client sans lui porter préjudice. Ce faisant, il ne doit pas non plus trahir ses convictions fondamentales, sans quoi il perdrait sa crédibilité.

L'évaluateur diffuseur d'information

La première question qui doit être posée à cette étape-ci est la suivante : l'évaluateur a-t-il le mandat et la responsabilité de diffuser l'information qu'il a produite ? Sur la base du principe voulant que l'évaluateur soit un professionnel offrant une prestation de services à un client, on serait tenté de répondre par la négative. Contrairement aux membres de la communauté universitaire dont l'un des mandats est précisément d'assurer la diffusion des connaissances, peu d'évaluateur sont confrontés à un tel rôle dans l'exercice de leurs fonctions. Au-

delà de cette réalité, j'aborde cette problématique d'un point de vue éthique afin de porter la réflexion sur les questions qui étaient posées dans l'appel de proposition de la SQEP quant à l'évaluation productrice d'information. Quels sont les obstacles typiques que rencontre l'évaluateur dans la diffusion d'information sur ces évaluations ? Quels sont les obstacles légitimes et légaux ? Quels sont les obstacles moins légitimes ? Quels types de solutions peuvent être envisagés ?

D'entrée de jeu, j'estime que l'évaluateur qui souhaite diffuser de l'information relative à ses travaux se bute en premier lieu au problème de la propriété de ces données. En effet, lorsqu'une évaluation est préparée à la demande d'un client, ou d'un supérieur dans le cas de la fonction publique, le rapport et les données qui la composent n'appartiennent plus à son auteur et la décision de les diffuser ne lui revient pas. Dans ce contexte, l'évaluateur ne peut légitimement agir comme diffuseur d'information. Cela est d'autant plus vrai que, selon la loi canadienne concernant le droit d'auteur, «[l]orsque l'auteur est employé par une autre personne en vertu d'un contrat de louage de service ou d'apprentissage, et que l'œuvre est exécutée dans l'exercice de cet emploi, l'employeur est, à moins de stipulation contraire, le premier titulaire du droit d'auteur...»²⁰

Par ailleurs, malgré les dispositions légales et contractuelles, la diffusion totale ou partielle des résultats d'une évaluation pose un problème d'ordre éthique. En effet, alors que l'éthique de la

²⁰ Canada, Loi sur le droit d'auteur, chapitre C-42, art. 13 (2)

conviction peut justifier la diffusion d'une évaluation dont le contenu mérite d'être rendu public pour des raisons de justice sociale, d'équité ou de droit à l'information, l'éthique de la responsabilité peut, en même temps, prescrire de réserver l'usage exclusif de cette évaluation aux individus qui l'ont commandée puisque sa divulgation entraînerait des conséquences dommageables pour le client. Comme le soulignait Max Weber, l'éthique de la responsabilité et l'éthique de la conviction sont totalement différentes et irréductiblement opposées ! Puisque l'objet de ma présentation avait pour seule prétention de susciter une réflexion éthique sur le rôle de l'évaluateur, je laisse à chacun d'entre-vous, armé de sa propre autonomie, le soin de trancher ce délicat conflit entre deux valeurs éthiques tout à fait légitimes, mais diamétralement opposées.