

Bulletin SQÉP

Société québécoise d'évaluation de programme

affiliée à la Société canadienne d'évaluation

Numéro de juillet 2005

Volume 18 numéro 1

Mot du rédacteur en chef



Daniel Otis

C'est avec plaisir et enthousiasme que je prends la relève de Sylvain Bernier comme rédacteur en chef du *Bulletin*. Je remercie Sylvain au nom de tous les membres de la communauté de l'évaluation pour le travail accompli au cours des deux dernières années. D'ailleurs ce bulletin est en quelque sorte son «héritage» puisque c'est lui qui a mis de l'avant le thème de la culture de l'évaluation qui fait l'objet de ce présent bulletin. Le prochain *Bulletin* portera également sur ce thème. En effet, notre objectif pour la prochaine année est de faire du *Bulletin* un carrefour d'échanges sur l'évaluation telle qu'elle est perçue, conçue et pratiquée par et dans les ministères et organismes publics. Lieu d'échanges, le *Bulletin* veut contribuer à la diffusion des pratiques et contribuer au débat sur la théorie et la pratique de l'évaluation.

C'est dans cette perspective que s'insère le présent numéro du Bulletin. D'entrée de jeu, nous reprenons un texte de William Trochim, professeur à l'Université Cornell, tiré de son fameux site internet et traduit par notre collaboratrice Constance Herrera "Pour une culture de l'évaluation". Dans ce court article, Trochim identifie ce qu'il qualifie de huit valeurs d'une culture de l'évaluation. Il nous invite d'ailleurs à «critiquer» et à «identifier» les autres caractéristiques que pourrait comporter une culture d'évaluation. L'invitation est donc lancée à ceux et à celles qui aimeraient commenter ces idées dans les prochains numéros du *Bulletin* !

S'inspirant de cet article de Trochim, Marie-France Allen, Sylvie Dubé et Danielle Lévesque, toutes trois membres

de l'équipe d'évaluation de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRPDQ), se sont interrogées à savoir s'il y avait une culture d'évaluation à l'IRPDQ ? Plus précisément, est-ce que la démarche d'évaluation mise en place à l'IRPDQ, peut-elle avec le temps permettre l'émergence d'une culture d'évaluation au sein de leur établissement ? Comme le mentionnent les auteurs, «développer une culture d'évaluation au sein d'une entreprise ou d'un établissement va bien au-delà de la réalisation du mandat. C'est amener des gens qui composent l'établissement à intégrer dans leur mode de pratique et de pensée des valeurs reliées à l'évaluation». Après avoir présenté la démarche d'évaluation de l'IRPDQ mise en place à partir de 1997, elles concluent que la démarche préconisée a contribué à favoriser le développement d'une culture d'évaluation et, afin d'en assurer la pérennité. Elles identifient des cibles d'action pour le futur.

Pour sa part, Richard Marceau, professeur à l'ENAP et président de la SQÉP fait état de l'évolution récente dans différentes sociétés d'évaluation d'adoption de lignes directrices, standards, principes, chartes, etc. pour baliser les pratiques d'évaluation. Après une description succincte d'approches préconisées par différentes sociétés d'évaluation, il conclut à l'effet que ces efforts systématiques qui visent à accroître la reconnaissance et la crédibilité de la fonction évaluation manifestent un passage vers une plus grande maturité ainsi qu'une ouverture au débat sur les scènes publiques, administratives et politiques. Mentionnons que la SQÉP n'est pas en reste.

Un projet de Charte d'évaluation est présentement en préparation sous la responsabilité de Claire Bard du Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) (voir les Nouvelles brèves).

Les deux autres articles ont fait l'objet d'une présentation au dernier colloque de la SQÉP tenu à Québec. Les deux textes proposent des approches théoriques de l'analyse de l'implantation. Le texte rédigé par Astrid Brousselle, du centre de recherche de l'Hôpital Douglas et par François Champagne de Groupe de recherche interdisciplinaire en santé de l'Université de Montréal présente les différentes utilisations possibles de l'analyse stratégique pour l'analyse d'implantation. Après un rappel des différences entre l'analyse d'implantation et l'analyse de processus selon différents auteurs, Brousselle et Champagne proposent notamment différentes questions d'évaluation

qui peuvent être analysées à l'aide du modèle d'analyse stratégique.

De leur côté, Maria Guadalupe Medina, André-Pierre Contandriopoulos du Département d'administration de la santé et de Zulmira Maria de Araújo Hartz du Département de médecine sociale et préventive de l'Université de Montréal présentent une proposition d'un modèle théorique pour comprendre et analyser le rôle des soins de santé primaires dans l'implantation des systèmes intégrés de santé. Ces deux textes constituent des matériaux de réflexion forts pertinents pour aborder les questions liées à la mise en œuvre des interventions ou de l'évaluation de l'implantation.

Bonne lecture estivale !



Desjardins
Caisse des fonctionnaires
du Québec

CDFQ
www.cdfq.qc.ca

Édifice Marie-Guyart

1035, rue De La Chevrotière
Québec (Québec) G1R 5X4
Téléphone : (418) 643-2540
Sans frais : 1-866-246-2540

Revenu

3810, rue de Marly
Sainte-Foy (Québec) G1X 4B1
Téléphone : (418) 643-2540

Palais de justice de Montréal

1, rue Notre-Dame Est
Bureau 3.110

Montréal (Québec) H2Y 1B6
Téléphone : (514) 864-9368

Employés de la Société des alcools du Québec

Centre Fernand-Béland
7500, rue Tellier
Montréal (Québec) H1N 3W5
Téléphone : (514) 864-3539

Notre engagement social

Une caisse Desjardins est une coopérative de services financiers, c'est-à-dire une association de personnes collectivement propriétaires déterminant démocratiquement les orientations et partageant de façon équitable les résultats.

Elle a pour but de fournir des services financiers compétents à ses membres, aider les membres à bien gérer leurs ressources financières et contribuer au développement du milieu.

Les principaux éléments qui la différencient d'une banque sont la participation à la propriété, la participation au pouvoir, le partage des résultats, le patrimoine inaliénable, l'engagement dans le milieu, l'éducation coopérative, économique et financière ainsi que l'entraide entre les coopératives.

La Caisse Desjardins des fonctionnaires du Québec est régulièrement sollicitée pour des projets mis de l'avant par plusieurs personnes et organismes. Chaque demande est minutieusement étudiée et la Caisse donne une importance toute particulière à l'impact qu'aura l'activité dans le milieu.

Nous croyons sincèrement que la CDFQ a raison d'investir dans votre projet !

Nous sommes très heureux de pouvoir contribuer à ce 13^e Colloque annuel.



Éditeur en chef

Daniel Otis

Collaborateurs et collaboratrices

Sylvain Bernier
Constance Herrera
Michel Gagnon

Articles

Richard Marceau
Constance Herrera
Maria Guadalupe Medina
André-Pierre Contandriopoulos
Zulmira Maria de Araújo Hartz
Astrid Brousselle
François Champagne
Marie-France Allen
Sylvie Dubé
Danielle Lévesque

Tirage : 400



Au bout du fil :
Daniel Otis

Développement Économique Canada
800, Square Victoria, bureau 3800,
C.P. 247
Montréal (Québec) H4Z 1E8
Téléphone : (514) 283-0287
Télécopieur : (514) 283-0041
Courriel : daniel.otis@dec-ced.qc.ca



Secrétariat :

4120, rue Bériault
Québec (Québec) G2A 3S8
Téléphone et télécopieur :
(418) 843-1446
Courriel : info@sqep.ca
Site Web : www.sqep.ca

Sommaire

- **Mot du rédacteur en chef..... 1**
- **Pour une culture de l'évaluation..... 4**
- **Y a-t-il une culture d'évaluation à l'institut de Réadaptation en Déficience Physique de Québec ?..... 9**
- **Chartes, principes, lignes directrices, éthique ou standards ; une réponse internationale diversifiée à des exigences de qualité des évaluations de programme..... 13**
- **L'intégration des soins de santé : modèle théorique d'évaluation dans un contexte de réforme du système de santé au Brésil..... 17**
- **L'analyse stratégique, modèle d'analyse ou démarche théorique pour l'évaluation de l'implantation ?..... 22**
- **Nouvelles brèves..... 16
29**

Prochain numéro du Bulletin de la SQÉP:

La culture de l'évaluation (la suite)

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SQÉP

Richard Marceau, président • Sylvain Bernier, vice-président •

Constance Herrera, trésorière • Daniel Marchand, secrétaire • Hélène Johnson, présidente sortante •

André Caron, administrateur • Jim Cullen, administrateur • Jacques Gagnon, administrateur •

Sylvie Lefrançois, administratrice • Daniel Otis, administrateur • Monia Prévost, administratrice •

Pour une culture de l'évaluation

Par William M.K. Trochim, Cornell University

Traduit de l'anglais par Constance Herrera

Titre original : « An Evaluation Culture »

Source : Trochim, William M. *The Research Methods Knowledge Base, 2nd Edition*. Adresse du site Internet : <http://trochim.human.cornell.edu/kd/index.htm> (version mise à jour le 16-01-2005).

C'est dans un article admirable de Donald Campbell, écrit en 1969 et intitulé « Methods for an Experimenting Society » (« Méthodes pour une société de l'expérimentation »), que j'ai pris cette idée de la culture de l'évaluation. Dans la foulée de cet article, j'ai écrit quelque chose de beaucoup plus naïf et utopique. Et, j'ai changé le nom de cette société idéalisée pour prendre une terminologie sans doute plus adaptée au contexte des années 1990. J'ai remplacé le terme « expérimentation » par le terme « évaluation » qui a un sens moins fort et plus large. Et j'ai remplacé le terme « société » par le terme « culture », à connotation plus internationale. Après mention de ces changements d'optique, comme il se doit, je voudrais que vous sachiez que, pour moi, la culture de l'évaluation devrait être un lieu où un membre de la société de l'expérimentation se sentirait à l'aise pour y faire une visite, et envisagerait peut-être même de s'y établir de façon permanente.

De quoi aurait l'air une culture d'évaluation? Quelles devraient être ses valeurs? Sachez d'avance que j'espère de tout cœur qu'une certaine forme de cette rêverie fera partie intégrante de la pensée du vingt-et-unième siècle. Ces idées ne sont pas présentées

dans un ordre d'importance particulier – je les classerai plus tard.

Tout d'abord, notre culture de l'évaluation adoptera une perspective **axée sur l'action**, et nous chercherons activement des solutions aux problèmes, en essayant des solutions expérimentales et en soupesant les résultats et les conséquences des actes, tout ceci dans ce cycle continu d'hypothèse – action – preuve – révision, qui caractérise la bonne recherche scientifique et la bonne gestion. Dans cette culture de l'évaluation activiste, nous encouragerons les approches innovantes à tous les niveaux. Mais l'activisme bien-intentionné à lui seul ne suffit pas, et pourrait parfois être risqué, voire dangereux, et mener à des conséquences néfastes. Dans une culture de l'évaluation, nous n'agissons pas pour l'action en soi – nous tenterons toujours d'évaluer les effets de nos actions.

Cette culture de l'évaluation sera accessible, **axée sur l'enseignement**, et elle insistera sur l'intégration de l'évaluation formelle et de la pensée ordinaire. La plupart de nos évaluations seront simples, informelles, efficaces, pratiques, peu coûteuses et facilement

réalisées et comprises des profanes. Les évaluations ne seront pas de simples délégations faites à une personne ou à un service – nous encouragerons tous les membres de nos organisations à participer pour évaluer ce qu'ils font eux-mêmes et leurs organisations. Là où il faut de l'expertise technique, nous encouragerons les experts à aussi nous renseigner sur l'aspect technique de ce qu'ils font, en leur demandant d'essayer de trouver des manières d'expliquer leurs techniques et leurs méthodes adéquatement à des profanes. Nous consacrerons des ressources considérables à l'enseignement des principes de l'évaluation aux autres.

Notre culture de l'évaluation sera **diverse, inclusive, participative, réceptive** et **fondamentalement non hiérarchique**. Les problèmes mondiaux ne peuvent pas être résolus par de simples solutions miracle. Dans plusieurs domaines, on se rend compte de plus en plus que nos problèmes les plus fondamentaux sont systémiques, interdépendants et inextricablement liés à des enjeux et des facteurs socio-économiques. Pour les régler, il faut bien gérer les ressources, les talents et les avis d'une vaste gamme de gens. Pour formuler les problèmes et leurs solutions potentielles, il faut faire appel à des éléments très variés. Il faudra davantage que des habiletés à la « recherche ». Les talents pour la négociation et la création de consensus seront particulièrement importants. Les évaluateurs ont l'habitude d'entendre les arguments en faveur de plus de diversité et d'inclusion – nous parlons de recherche avec des intervenants, de type participatif et multidimensionnelle depuis près de deux décennies. Je ne connais personne qui conteste encore sérieusement le fait que nous devions opter pour des approches participatives et plus englobantes. La vraie question semble être plutôt comment un tel travail pourrait être le mieux accompli et, malgré toute la discussion sur l'importance des méthodes participatives, nous avons beaucoup de

chemin à faire pour apprendre à utiliser ces méthodes avec efficacité.

Notre culture de l'évaluation sera **humble** et **autocritique**. Nous avouerons ouvertement nos limites et nous reconnaitrons que ce que nous apprenons avec une seule étude d'évaluation, même bien conçue, sera presque toujours équivoque et provisoire. À ce sujet, j'estime que nous ne voyons bien souvent pas combien la recherche manque de courage. Je trouve tout à fait approprié que les évaluateurs hésitent à s'engager pour d'autres, même s'il ne fait pas de doute que les résultats de nos travaux devraient servir à informer les décideurs. Une approche prudente évite à l'évaluateur de se faire entraîner dans le contexte politique, ce qui lui permet d'avoir l'impartialité nécessaire à une évaluation objective et lui évite de prendre des décisions qui appartiennent aux personnes dûment autorisées – et devant en supporter les conséquences. La plupart des décisions pour les programmes, surtout quand il s'agit d'y mettre fin ou de maintenir, demandent une plus grande participation que ce qu'une évaluation peut fournir à elle seule. Tandis que les évaluateurs peuvent aider à comprendre ce qui s'est produit par le passé ou ce qui pourra se produire dans certaines circonstances, c'est à l'organisation et à la société tout entière de déterminer ce qui devrait se produire. Le débat sur le rôle approprié d'un évaluateur dans le processus décisionnel est extrêmement intense dans le milieu de l'évaluation de nos jours, et il se peut très bien que ce ne soit qu'une minorité qui hésite à prendre position comme décideur. Nous devons discuter à fond de cette question, surtout pour les évaluations internationales politiquement complexes.

Notre culture de l'évaluation devra être **interdisciplinaire**, sans simplement greffer une discipline sur une autre mais en constituant des équipes de recherche multidisciplinaires. Nous aurons, bien sûr, besoin de telles équipes, mais je

sous-entends quelque chose de plus profond, de plus personnellement intégré – nous devons essayer d’être non disciplinaires et nous débarrasser sciemment des œillères de nos spécialités respectives pour tenter d’avoir une idée plus complète du phénomène que nous étudions. À mesure que nous réfléchissons aux programmes que nous évaluons, nous devrions chacun être capables de faire des conjectures sur une vaste gamme de facteurs ou de conséquences potentielles qui concernent la mise en oeuvre. Nous devrions être capables d’anticiper certains des aspects organisationnels et systémiques de ces programmes, les facteurs économiques qui pourraient améliorer ou réduire l’implantation, leurs dimensions sociales et psychologiques, et surtout nous demander si les utilisateurs ultimes peuvent comprendre, ou savent comment utiliser et sont prêts à utiliser, les résultats de notre travail d’évaluation. Nous devrions aussi être capables d’anticiper un large éventail de conséquences potentielles – systémiques, liées à la production, économiques, nutritionnelles, sociales, environnementales.

Cette culture de l’évaluation devra également être honnête, **à la recherche de la vérité**, avec une insistance sur la responsabilité et la crédibilité scientifique. Dans plusieurs secteurs de la société contemporaine, il semble que la majorité des gens aient perdu leurs illusions sur la vérité et la validité. Notre culture de l’évaluation doit viser à atteindre la vérité tout en reconnaissant honnêtement que toute la connaissance scientifique est de nature à être remise en question. Nous devons être critiques de ceux qui ont cessé de se préoccuper de la vérité dans le réel, surtout en sciences humaines et sociales où d’aucuns soutiennent que la vérité est toute relative et dépend de celui qui la détient, que l’objectivité est impossible à atteindre et que la réalité n’est rien d’autre qu’une construction ou illusion qui ne peut être examinée publiquement. Dans cette optique, il est inapproprié et inacceptable de se fixer comme but la recherche de la

vérité, et la science est un instrument d’oppression plutôt qu’un moyen d’atteindre la lumière. Les philosophes ont, bien sûr, débattu sur ces questions pendant des milliers d’années et ils continueront sans aucun doute à le faire pendant aussi longtemps. Nous, dans la culture de l’évaluation, nous avons besoin d’en revenir à leur réflexion de temps à autre, mais tant qu’ils ne se seront pas mis d’accord, nous devons nous accrocher fermement à l’idée de la recherche de la vérité – bien interpréter le réel.

Notre culture de l’évaluation sera **progressiste** et tournée vers l’avenir, pour prévoir la nécessité de faire de la rétroaction sur l’évaluation au lieu de se contenter de réagir aux situations au fur et à mesure qu’elles se produisent. Nous construirons des systèmes informatiques d’évaluation et de suivi simples et à faible coût, quand nous lancerons un nouveau programme ou une technologie – nous ne pouvons pas attendre qu’un programme soit complet ou qu’une technologie fonctionne avant de nous intéresser à son évaluation.

Enfin, la culture de l’évaluation comme je la conçois insistera sur des processus équitables, ouverts, **éthiques et démocratiques**. Nous ne devrions pas encourager la propriété privée des données et leur accès exclusif. Les données de nos évaluations doivent être accessibles à tous les groupes intéressés, ce qui permettrait de faire des analyses secondaires indépendantes, plus poussées, et de reproduire ou de réfuter les résultats originaux. Nous devrions encourager les commentaires et un débat ouvert sur les résultats d’évaluations spécifiques. Surtout lorsqu’il y a plusieurs parties qui ont des intérêts dans les résultats, il est important que nos procédures de déclaration prévoient des occasions officielles pour faire des révisions et donner des réponses de nature compétitive. Notre culture de l’évaluation doit continuellement viser une plus grande compréhension des dilemmes éthiques posés par

notre recherche. Notre volonté de faire des déductions valides et scientifiques nous amènera à certains moments à des conflits avec nos principes éthiques. Cette situation risque d'être particulièrement complexe dans le contexte de l'évaluation internationale où nous devons souvent transiger avec de multiples cultures et pays qui en sont à différents stades de développement économique et qui ont des mœurs et des systèmes de valeurs différents. Nous devons être prêts à régler de manière ouverte, directe et démocratique, les questions politiques et éthiques potentielles engendrées par nos méthodologies.

Êtes-vous d'accord avec les valeurs que je décris ci-dessus? Quelles autres caractéristiques pourrait

comporter cette culture d'évaluation? C'est à vous de me le dire. Il y a beaucoup d'autres valeurs et caractéristiques à prendre en considération. Pour l'instant, celles qui sont mentionnées ci-dessus, et les autres qui sont dans les publications, nous fournissent un point de départ pour participer à la discussion. J'espère que vous complèterez cette liste, et j'encourage chacun de vous à critiquer cette esquisse sur l'extraordinaire potentiel que recèle la culture de l'évaluation, comme nous sommes tous en train de la créer aujourd'hui.

Copyright ©2002, William M.K. Trochim, All Rights Reserved

Tableau 1 : Les 8 valeurs d'une culture de l'évaluation, d'après William M. K. Trochim (2002)

Les 8 valeurs d'une culture de l'évaluation, d'après William M. K. Trochim (2002)

- 1) La culture de l'évaluation devrait être axée sur l'action et la résolution de problèmes, encourageant les approches novatrices.
- 2) La culture de l'évaluation devrait être accessible, axée sur l'enseignement des principes de l'évaluation à d'autres.
- 3) La culture d'évaluation devrait être diverse, inclusive, participative, réceptive et fondamentalement non hiérarchique.
- 4) L'évaluateur devrait être humble et autocritique, laissant la prise de décision aux personnes dûment autorisées – et devant en supporter les conséquences.
- 5) La culture d'évaluation devrait être interdisciplinaire et les équipes de recherche devraient être capables d'anticiper les conséquences potentielles des programmes évalués.
- 6) La culture de l'évaluation devrait être honnête, à la recherche de la vérité, avec une insistance sur la responsabilité et la crédibilité scientifique.
- 7) La culture de l'évaluation devrait être prévoyante et tournée vers l'avenir, prévoyant la nécessité de faire de la rétroaction sur l'évaluation. Entre autres, l'évaluateur devrait anticiper les besoins d'information lors du lancement d'un nouveau programme ou une technologie.
- 8) La culture de l'évaluation devrait encourager des processus équitables, ouverts, éthiques et démocratiques, offrant l'accès aux données et encourageant les commentaires et un débat ouvert sur les résultats d'évaluation spécifiques.



Université du Québec

École nationale d'administration publique

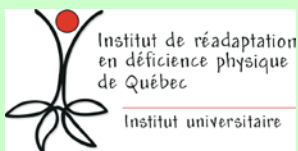
École universitaire à caractère professionnel, l'ÉNAP est l'école des **gestionnaires publics québécois** actuels et futurs.

Référence québécoise en matière de management public, l'ÉNAP a tissé des liens étroits avec les organisations et les gestionnaires du secteur public.

Activement engagée à développer l'administration publique à la fois comme champ de connaissance et champ de pratique, l'ÉNAP est soucieuse de bien ancrer son enseignement et ses recherches dans les réalités contemporaines du management public.



MILLER COMMUNICATION est une entreprise de conseil spécialisée dans l'étude et l'évaluation des politiques, programmes et initiatives issus des divers secteurs d'intervention de l'État. Nous possédons une excellente expertise de la structure et du fonctionnement de l'appareil gouvernemental ainsi qu'une compréhension des enjeux politiques, économiques et sociaux qui animent notre société pluraliste. Notre mission consiste à offrir des services d'aide temporaire de recherche et d'analyse à nos clients des secteurs public, privé et communautaire.



Y a-t-il une culture d'évaluation à l'Institut de Réadaptation en Déficience Physique de Québec ?

Par Marie-France Allen, Sylvie Dubé, Danielle Lévesque

Plusieurs définitions sont données au concept de culture. Toutefois, il n'est pas faux de dire que les auteurs définissent la culture comme étant l'ensemble des croyances, valeurs et normes qui prévalent dans un groupe. La culture est en quelque sorte l'ensemble des éléments tant physiques, intellectuels que spirituels qui caractérisent une société ou un groupe. (Unesco : 1982). Ainsi, la connaissance de la culture d'un groupe permet de comprendre et de donner des explications aux actions, comportements et visions de la réalité (Oltedal : 2004).

L'évaluation quant à elle est une investigation systématique de la valeur, de l'utilité, du mérite ou de la qualité d'un objet. L'évaluation des opérations ou des résultats d'un programme ou d'une politique, comparés à un ensemble de standards explicites ou implicites, est un moyen pour contribuer à son amélioration. Les critères d'évaluation peuvent inclure la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. (Horton et al. 2003)

Institut de Réadaptation en Déficience Physique de Québec

L'IRDQP est un centre universitaire d'adaptation, de réadaptation et de soutien à l'intégration sociale offrant des services à des personnes de tout âge ayant une déficience auditive, motrice, neurologique, visuelle, de la parole ou du langage. Il offre aussi des services d'accompagnement et de soutien à l'entourage.

L'IRDQP compte 1300 employés et est issu de la fusion de 4 centres de réadaptation de la région de Québec. Les services sont offerts sur 3 sites, à 2 points de service. L'établissement compte 22 unités administratives pour 37 programmes cliniques et agit avec plus de 400 partenaires. Le Centre Interdisciplinaire de Recherche en Réadaptation et Intégration sociale (CIRRIS) est associé à l'IRDQP.

Développer une culture d'évaluation au sein d'une entreprise ou d'un établissement va bien au-delà de la simple réalisation du mandat. C'est amener les gens qui composent l'établissement à intégrer dans leur mode de pratique et de pensée des valeurs reliées à l'évaluation. Entre autres valeurs, Horton (2003) fait référence à la clarté et à la spécificité de l'information, à une approche rigoureuse, à l'opérationnalisation des concepts, à l'atteinte d'objectifs en valorisant les données empiriques et en séparant les impressions des faits. En réalité, avoir une culture d'évaluation c'est avoir une façon de gérer l'information, d'appréhender la réalité et d'apprendre.

La façon de concevoir l'évaluation et d'amener les gens de l'établissement à adhérer aux valeurs de l'évaluation pour graduellement développer une culture d'évaluation demande beaucoup de savoir être et d'ouverture d'esprit de la part des dirigeants de l'établissement et des évaluateurs. Trochim (2002), amène huit conditions de réussite : 1) l'évaluation doit être orientée vers la solution de problèmes encourageant ainsi les actions novatrices; 2) la culture de l'évaluation doit se propager au sein de l'établissement et ne pas rester uniquement aux mains des experts. L'évaluation doit rester accessible et comprise par toutes personnes non expertes en la matière; 3) la culture d'évaluation doit être inclusive et participative afin que tous se sentent concernés et partie prenante des solutions ou changements proposés; 4) l'évaluateur doit demeurer humble et autocritique. Sa place est dans l'organisation, l'analyse de l'information doit aider à la prise de décision. L'évaluateur doit toutefois laisser la prise de décision aux décideurs qui auront à défendre la position et les conséquences associées; 5) pour développer une culture d'évaluation il faut avoir une approche interdisciplinaire; 6) la recherche de sens et d'une vérité valide est essentielle; 7) l'évaluation doit anticiper le besoin d'information lors de l'initiation de nouveau programme ou technologie et être proactive pour la mise en place de mesures en permettant

l'évaluabilité et amener les changements; 8) une culture d'évaluation doit encourager un processus juste et démocratique de la diffusion et l'accessibilité à l'information.

S'inspirant des valeurs et des conditions de réussite soulevées par les auteurs, l'exercice actuel est de savoir si l'IRDPQ a mis en place une démarche d'évaluation qui puisse, avec le temps, permettre l'émergence d'une culture d'évaluation au sein de l'établissement.

La démarche d'évaluation préconisée à l'IRDPQ

En 1997, la direction générale de IRDPQ, dans ses priorités organisationnelles, décide d'étendre, suite aux succès de démarches antérieures, l'évaluation de programmes à tous ses programmes cliniques. Dès lors, un plan d'action est élaboré incluant une politique d'évaluation des programmes, des formations aux gestionnaires, l'allocation de ressources spécialisées en évaluation, la mise en place d'un comité de coordination de l'évaluation réunissant les différents directorats et la mise en priorité des premiers programmes à évaluer.

Des ressources formées et spécialisées en évaluation, ont été réunies sous la direction de l'enseignement et du soutien scientifique (DESS) pour former une équipe composée alors de 3 conseillères en évaluation et d'un technicien formé en recherche, enquête et sondage pour un équivalent de 13 jours par semaine.

En 1998 les conseillères en évaluation ont contribué à l'élaboration de la politique : définitions, principes directeurs, but de l'évaluation de programme, rôles et responsabilités, mécanismes de coordination et de concertation. Cette politique laissait déjà entrevoir les valeurs sous-jacentes d'amélioration continue, de participation au processus, d'un désir d'habilitation des gestionnaires et des intervenants de l'établissement.

L'implantation de l'évaluation a suscité une certaine résistance, de la part des gestionnaires et des intervenants, associée aux craintes et fausses croyances habituellement reconnues au processus : peur du jugement et de la sanction, peur du changement, peur de perdre du pouvoir, peur d'avoir une surcharge de travail. Ces craintes ont particulièrement été exprimées lors des premières formations et des premiers contacts avec les programmes ciblés. Malgré tout, le plan d'action est mis à exécution et l'évaluation s'incruste !

La démarche par programme peut se décomposer ainsi : rencontre individuelle avec le gestionnaire ; consultation des données disponibles sur le programme ; présentation du processus, de l'utilité et de l'importance de l'implication de tous à l'ensemble des acteurs par la conseillère en évaluation ;

exercices d'autodiagnostic ; expression des attentes et des craintes face à l'évaluation ; analyse de l'information recueillie ; formation d'un comité de programmation ; élaboration d'un plan d'action en fonction du cycle de l'évaluation. L'approche se veut ainsi formative, participative et consensuelle. Le processus s'inscrit parfaitement dans les propos de Danancier (2004) qui considère que « Conduire une démarche évaluative de programme c'est, pour une équipe, accepter de travailler avec une éventualité choisie d'incertitude, c'est-à-dire se tenir prêt à modifier des paramètres de fonctionnement posés par le programme au fur et à mesure de son déroulement ».

Une utilisation constructive des résultats des diverses évaluations a contribué à une diminution des obstacles face à l'implantation de l'évaluation. Ainsi, en 2004, 82% des chefs de programme sont maintenant impliqués dans une démarche d'évaluation continue. En fait, la démarche d'évaluation amène graduellement les gestionnaires et intervenants à s'interroger sur leurs façons de faire. Un besoin continu d'avoir plus d'information fiable pour prendre des décisions et trouver des solutions novatrices en résulte. Les acteurs constatent donc que l'évaluation a augmenté leurs connaissances et leur compréhension quant à l'organisation et la dispensation des services. La quantité et la qualité de l'information fournie ont augmenté leur pouvoir de négociation.

En septembre 2004, les demandes faites à l'équipe d'évaluation dépassent largement la capacité de réponse de celle-ci et ce, malgré une augmentation considérable des ressources : de 13 jours par semaine en 1996, à 30 jours par semaine en 2004. L'établissement reconnaît au processus d'évaluation le soutien à la prise de décision et le pouvoir d'induire le changement. Ainsi, il a élargi ses demandes de soutien à d'autres mandats que celui de l'évaluation de programme. L'équipe est maintenant associée aux audits externes et à des études évaluatives pour toutes les directions. Cet état de situation a conduit l'équipe à mettre en place des mécanismes pour davantage habilitier des intervenants à la démarche évaluative et ce, sur une base de volontariat entériné par les directions concernées.

Pouvons-nous en conclure à une culture d'évaluation à l'IRDPQ?

En considérant les conditions mentionnées par Trochim et en utilisant les résultats d'une enquête menée auprès des intervenants et des gestionnaires (2004), nous croyons qu'il est assez juste de dire que la démarche préconisée dans l'établissement favorise le développement d'une culture d'évaluation. Cette démarche est orientée vers :

1. *La résolution de problèmes et des approches*

novatrices : Plusieurs personnes ont souligné que l'évaluation a conduit à une démarche rigoureuse d'autocritique (recherche de sens et de vérité) et à l'émergence de solutions suite à des discussions consensuelles. L'évaluation a encouragé, dans un contexte de changement occasionné par la fusion de quatre établissements de réadaptation, le développement et l'évaluation de nouvelles approches ou interventions et a soutenu la création de nouveaux programmes. La reconnaissance du statut universitaire est venue renforcer la mobilisation des acteurs.

2. *L'habilitation*: L'équipe doit, de façon progressive, conduire chaque programme à une certaine autonomie et demeurer en soutien. La méthode choisie a été l'identification d'intervenants dans les programmes sur une base de volontariat. Les ressources spécialisées dispensent des formations officielles et de l'entraînement, l'organisation permet aux intervenants l'accès à des formations académiques.
3. *Une approche participative et interdisciplinaire* : Les comités de programmation sont composés de représentants des différentes professions et du gestionnaire ; certains comités de programmation ont aussi associé des représentants d'associations ou d'organismes communautaires ; les usagers des programmes sont consultés à certaines étapes de la révision du programme. L'équipe d'évaluation rend compte au comité des usagers des résultats des enquêtes sur la satisfaction des usagers et le consulte sur le développement d'outils à ce sujet.
4. *Une vision proactive* : La demande grandissante de soutien méthodologique et l'augmentation des ressources permettent de conclure à la reconnaissance de l'utilité de l'évaluation. Ses apports les plus appréciés sont le soutien à la prise de décision, le développement d'une pensée critique, l'opérationnalisation des concepts et le soutien méthodologique aux audits externes.
5. *Des processus équitables et démocratiques de la diffusion et de l'accès à l'information* : L'équipe d'évaluation, de par sa présence aux divers comités de gestion et de coordination de l'établissement, est un des mécanismes utilisés par celui-ci pour assurer une diffusion équitable et démocratique au sein des programmes cliniques. L'équipe se situe à la jonction des mandats cliniques, administratifs et de recherche de l'établissement, ce qui lui confère une

position clé en terme d'accès à l'information validée et un mandat clair de transmission de celle-ci aux acteurs concernés.

Conclusion

Le développement d'une culture d'évaluation ne se fait pas sans difficultés et demande beaucoup de persévérance et de soutien de la part des décideurs et des personnes ressources en évaluation.

La démarche d'évaluation de programmes utilisée à l'IRDPO s'appuie sur une philosophie d'action recherchant l'habilitation des acteurs principaux, soit les décideurs et les intervenants oeuvrant au sein des programmes. Ce sont eux qui ont mis sur pied le programme, eux qui le connaissent le mieux, eux encore qui peuvent le mieux établir leurs besoins d'information et qui, le plus souvent, désirent le plus le voir se développer. Ainsi, l'équipe d'évaluation a pour mission de guider le processus d'évaluation des gestionnaires et intervenants à travers les méandres de la démarche.

L'équipe d'évaluation considère, après toutes ces années, avoir activement contribué à la mise en place des conditions de réussite pour développer une culture d'évaluation. Les acteurs de l'établissement adhèrent de plus en plus aux valeurs de l'évaluation et ils développent, au fil du temps, une façon de gérer et d'analyser l'information qui permet à tous et chacun d'apprendre et de viser une amélioration continue de l'organisation et de la dispensation des services.

Considérant les valeurs et les conditions de réussite ayant guidées cette réflexion, l'équipe d'évaluation, afin de renforcer la culture d'évaluation déjà présente et d'en assurer la pérennité, concentrera son énergie au développement d'activités favorisant une plus grande habilitation des gestionnaires et intervenants de l'établissement.

Les cibles d'actions prioritaires pour la prochaine année seront :

1. Poursuivre l'harmonisation des données du système d'information clientèle avec les besoins en évaluation, en recherche et pour la reddition de comptes ; habiliter les acteurs concernés à l'utilisation maximale des données disponibles et faciliter l'analyse de celles-ci; inciter la rigueur et la constance dans la saisie des données;
2. Soutenir la création de nouveaux mécanismes d'arrimage et le maintien de ceux qui existent entre l'équipe d'évaluation et les chercheurs du centre de recherche associé à l'IRDPO (CIRRI) augmentant ainsi l'accessibilité et l'utilisation des données

probantes par les programmes cliniques et l'évaluation des impacts des programmes de façon harmonieuse;

3. Assurer une diffusion plus régulière des résultats des évaluations autant à l'interne qu'à l'externe;

Enfin, même si l'impact de l'évaluation sur la qualité

des services est reconnu par l'organisation, son impact sur le rendement reste à prouver; ce qui sauvegarde l'humilité de l'équipe !

Ces efforts devraient contribuer à l'avancement de l'évaluation pour le bénéfice de la capacité organisationnelle de l'IRDPQ et bien entendu, des services à la clientèle.

Documents consultés

Bradely Cousins J. et al. (2004) Integration Evaluation Inquiry into the Organisational Culture, La Revue canadienne d'évaluation de programme, Vol 19, No 2, Pages 99-141.

Castillo G.T (200?). Evaluation, Evaluators, and Evaluation Culture. www.irri.org/publications/discussion/pdfs/Castillo-Evaluation (Date de consultation : 27/12/2004)

Danacier J. (2004). Mener l'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dunod, Paris, 156 pages.

Horton D. et al. (2003) Evaluation Capacity Development Experiences from Research And Development organizations around the World. <http://www.isnar.cgiar.org/publications/ecd-book.htm> (Date de consultation: 05/01/2005)

Oltedal S. et al. (2004) Explaining risk perception. An evaluation of cultural theory. An evaluation of cultural theory University of Science and Technology, Department of Psychology, Norway, 40 pages.

Trochim W.M.K. (2002). An Evaluation Culture. Research Methods Knowledge Base. <http://www.socialresearchmethods.net/kb/> (Date de consultation: 05/01/2005)

Unesco (1982). Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, du 26 juillet au 6 août 1982. http://www.unesco.org/culture/laws/mexico/html_fr/page1.shtml (Date de consultation : 28/12/2004)

Prochain numéro du Bulletin de la SQÉP : la culture de l'évaluation

L'équipe du *Bulletin* sollicite votre participation pour la rédaction du prochain numéro qui aura pour thème : **La culture de l'évaluation.**

Existe-t-il une culture de l'évaluation ? Comment cette culture s'est développée au cours des dernières années ? Quels moyens devrait-on utiliser pour propager et consolider la culture de l'évaluation dans les différents ministères et organismes ? Voilà autant de questions qui pourraient être abordées dans le prochain numéro du *Bulletin*.

Nous vous invitons à faire parvenir vos commentaires, suggestions et propositions d'articles (entre 750 et 2000 mots) d'ici le 15 septembre 2005 à **Daniel Otis** (daniel.otis@dec-ced.gc.ca).

Chartes, principes, lignes directrices, éthique ou standards ; une réponse internationale diversifiée à des exigences de qualité des évaluations de programmes

Par Richard Marceau

Si la demande des gouvernements pour l'évaluation de programme remonte dans certains pays à plusieurs décennies, il semble que la propension plus récente des pays de l'OCDE à adopter la gestion par résultats comme pratique majeure concourt à une croissance significative de l'intérêt pour l'évaluation. Une des manifestations les plus formelles de cet intérêt est la création récente de nombreuses sociétés locales, nationales et même internationales d'évaluation. Pratiquement tous les pays européens, nord-américains et australasiens et beaucoup de pays africains ont leur société nationale et plusieurs possèdent des chapitres locaux. Deux organisations internationales chapeautent ces sociétés nationales depuis peu. En septembre dernier s'est créé, dans une rencontre organisée par l'Agence internationale de la Francophonieⁱ, un premier réseau informel d'évaluation des pays francophones.

Par exemple, un évaluateur de programme public au Québec peut adhérer à la Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉPⁱⁱ) et devenir, du coup, membre affilié à la Société canadienne d'évaluation (SCÉⁱⁱⁱ). Il pourra bientôt échanger aisément en français à travers le monde grâce au réseau francophone. Ses représentants à la SQÉP et à la SCÉ participent aux rencontres de IDEAS^{iv} (The International Development Evaluation Association) et à celles de IOCE^v (The International Organisation for

Cooperation in Evaluation) de manière à assurer le développement de la fonction évaluation dans le monde et à inscrire les préoccupations des évaluateurs québécois dans ces décisions de haut niveau stratégique. Les colloques bilatéraux de la SQÉP et de la SCÉ comme celui prévu à Québec en 2008, et celui de la SCÉ et de l'American Evaluation Association (AEA^{vi}) à Toronto en octobre 2005 multiplient les possibilités d'échanges fructueux entre évaluateurs, sans compter les échanges entre associations comme par exemple ceux que la SQÉP entretient systématiquement depuis quelques années avec la Société française d'évaluation (SFÉ^{vii}). Aujourd'hui, quel que soit son lieu de pratique, un évaluateur peut s'affilier à une ou plusieurs sociétés d'évaluation pour communiquer, offrir ses services, obtenir des contacts ou renseignements de tout genre.

Tout aussi symptomatique de l'intérêt accru porté à l'évaluation de programme est l'adoption, par ces sociétés d'évaluation, de chartes, de lignes directrices, de politiques, de principes, de règles d'éthique, de déontologie ou de standards. La plupart des sociétés d'évaluation cherchent de toute évidence à baliser la pratique de l'évaluation. Il semble qu'il s'agisse d'une réponse à une demande largement répandue pour assurer à la pratique de l'évaluation une crédibilité essentielle à sa reconnaissance.

D'autres sociétés adaptent et innovent

Le Joint Committee on Educational Evaluation (JCEE), un précurseur

Historiquement, c'est du secteur de l'éducation aux États-unis qu'origine les premiers standards d'évaluation de programmes publics (*The Program Evaluation Standards*^{viii}). La première version date de 1981 et une réédition complète est en vigueur depuis 1994. Plusieurs associations professionnelles américaines et canadiennes adhèrent à ces standards qui, entre autres, ont fortement inspiré la Société suisse d'évaluation (2000^{ix}), l'Association africaine d'évaluation (2000 et 2002)^x et la Société allemande d'évaluation (2001)^{xi}. Quatre grands principes chapeautent les 30 énoncés du JCEE : 1) les standards d'utilité, 2) les standards de faisabilité ; 3) les standards de propriété et 4) les standards de précision. Les standards d'utilité veillent à ce que les évaluations servent véritablement les besoins des utilisateurs. Les énoncés portent, entre autres, sur l'identification explicite des parties prenantes, la crédibilité des évaluateurs, la portée et la sélection des renseignements utilisés, l'identification des valeurs qui fondent les jugements, la clarté et la diffusion en temps utile. Les standards de faisabilité assurent que les évaluations seront politiquement réalistes, prudentes, diplomates et efficaces. Les standards de propriété abordent la légalité, le respect des droits des sujets humains, l'éthique, les conflits d'intérêts et la responsabilité financière. Enfin, les standards de précision veillent à ce que les renseignements contenus dans les évaluations soient valides et permettent de déterminer avec justesse la valeur ou le mérite des programmes évalués. Le JCEE a donc joué un rôle de précurseur et la majorité des autres associations ont développé leurs balises à partir de ce modèle initial.

Bien que le JCEE constitue la référence première en matière de standard, la Société américaine d'évaluation (AEA^{xii}) a développé durant les deux dernières décennies ses propres *Principes directeurs*. D'emblée, il est fait référence à la grande diversité des approches évaluatives et des contextes de pratiques. Il est permis de penser que les préoccupations d'une association d'évaluateurs de programmes peuvent déborder celles pouvant émerger d'une association professionnelle d'évaluateurs en éducation et que les consensus y sont plus difficiles à établir. Aussi, les Principes (version 2004) touchent dans l'ordre : 1) l'enquête systématique et rigoureuse; 2) la compétence, et entre autres choses, la compétence culturelle; 3) l'intégrité/honnêteté; 4) le respect des gens et 5), la responsabilité à l'égard de l'intérêt général et de l'intérêt public. Concernant ce dernier point, il est dit que les évaluateurs devront aller au-delà de l'intérêt des parties prenantes et considérer le bien-être de la société dans son ensemble. Voilà une considération extrêmement critique en évaluation qui est abordée, pour une première fois, dans une Charte d'évaluation. L'AEA a senti le besoin d'aller plus loin que la reconnaissance des valeurs des parties prenantes et place les évaluateurs dans la délicate situation d'arbitrer entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Si la tâche n'est pas banale, il faut reconnaître à l'AEA le souci de la pertinence sociale, au-delà de la seule pertinence politique.

La Charte australasienne (qui remonte à 1997)^{xiii} et celle du Royaume-Uni (non-datée)^{xiv}, adaptent le concept des standards en proposant des *Principes et des Lignes directrices* non seulement à l'égard des évaluateurs, mais également à l'égard des

commanditaires, des participants à l'évaluation et à l'égard de ceux qui réalisent des autoévaluations. Il est permis de comprendre de cette innovation qu'une Charte d'évaluation contribuera d'autant mieux à la reconnaissance et à la crédibilité de l'évaluation si, à la fois, les évaluateurs, les commanditaires et les évalués respectent communément certaines règles de participation.

Enfin, soulignons que la Société canadienne d'évaluation a élaboré des *Lignes directrices en matière d'éthique*^{xv} qui visent la compétence, l'intégrité et l'imputabilité.

L'adoption d'une Charte d'évaluation est l'occasion d'un débat en profondeur

D'autres pays européens s'ajoutent à la liste de pays ayant rédigé une charte d'évaluation. Par exemple, la Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP) a adopté une Charte fondatrice en 2000^{xvi} On y aborde la question des standards dans une section intitulée « L'apport de l'évaluation au fonctionnement démocratique ». Le concept ici, à la manière d'auteurs récents en évaluation, vise à inscrire l'évaluation au cœur du processus démocratique. La Société française d'évaluation (SFÉ) a adopté sa première Charte d'évaluation en 2003^{xvii} et a entrepris un processus régulier de révision visant à bâtir le plus large consensus chez les membres. Six principes de référence y sont inscrits : le principe de pluralité, de distanciation, de compétence, de respect des

personnes, de transparence et de responsabilité. Les comptes rendus de ce processus, lors du dernier Congrès annuel à Bordeaux cet automne, montrent que l'adoption d'une charte est l'occasion d'un débat en profondeur et qu'il n'est pas simple de parvenir à un consensus complet sur cette question. La diversité des points de vue, selon que l'on est évaluateur, commanditaire ou évalué, conduit à des débats de fond ; la variété des approches épistémologiques, théoriques et méthodologiques chez les évaluateurs ne doit guère faciliter les rapprochements. Ceci concourt forcément à réduire la portée et l'ampleur d'une charte consensuelle. Il est même remarquable que ces diverses chartes dépassent la simple déontologie de recherche. La Société européenne d'évaluation a d'ailleurs choisi d'adopter une politique générale en 2003^{xviii} qui reconnaît l'importance des lignes directrices, codes ou principes d'évaluation mais laisse aux sociétés membres le soin de définir elles-mêmes leurs propres standards.

Conclusion

Il apparaît que ces efforts systématiques et largement répandus dans le monde, vers la reconnaissance et la crédibilité de la fonction évaluation par l'adoption de principes, chartes ou standards d'évaluation, manifestent un passage assuré vers une plus grande maturité et que les enjeux véritables de l'évaluation, soit l'efficacité, l'efficience, la reconnaissance de la diversité des valeurs, la pertinence politique et sociale, seront de plus en plus débattus ouvertement sur les scènes publiques, administratives et politiques.

Références

- ⁱ Voir la page d'accueil de l'Agence internationale de la Francophonie : <http://agence.francophonie.org/>. Voir également l'annonce de création de ce réseau à : http://agence.francophonie.org/actualites/nouvelle.cfm?der_id=515&critere=r%E9seau%20informel&affdebutr=1&type=rech-gen&nbre_rep=22
- ⁱⁱ Voir la page d'accueil de la SQÉP : <http://www.sqep.ca/>
- ⁱⁱⁱ Voir la page d'accueil de la SCÉ : <http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=5&lang=fr>
- ^{iv} Site en construction. L'adresse du secrétariat de IDEAS est : secretariat@IDEAS-int.org
- ^v L'adresse du secrétariat de IOCE est : ioceinformation@internationalevaluation.com
- ^{vi} Voir la page d'accueil de l'AEA : <http://www.eval.org/>
- ^{vii} Voir la page d'accueil de la SFÉ <http://www.sfe.asso.fr/>
- ^{viii} Voir <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>
- ^{ix} Voir http://www.seval.ch/fr/documents/SEVAL_Standards_2001_fr.pdf
- ^x Voir la page d'accueil de l'AfrEA : <http://www.afrea.org/>. Voir également celle du Réseau nigérien de suivi et d'évaluation qui présente les principes directeurs de l'AfrEA en français : <http://www.ird.ne/rense>
- ^{xi} Voir une traduction anglaise du document sur le site de la UK Evaluation Society : http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/German%20Evaluation%20Standards_030409.pdf
- ^{xii} Voir : <http://www.eval.org/Guiding%20Principles.htm>
- ^{xiii} Voir : <http://www.eval.org/Guiding%20Principles.htm>
- ^{xiv} Voir http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/PRO2907%20-%20UKE.%20A5%20Guideline.pdf
- ^{xv} Voir <http://evaluationcanada.ca/site.cgi?s=5&ss=4&lang=fr>
- ^{xvi} Voir : <http://www.prospeval.org/Charte-fondatrice.htm>
- ^{xvii} Voir : <http://www.sfe.asso.fr/pdf/charte.pdf>
- ^{xviii} Voir : http://www.europeanevaluation.org/docs/standardspolicy_v2_18022004.pdf

Projet de préparation d'une charte d'évaluation de programme

La fonction évaluative prend une importance grandissante dans le cadre de la modernisation de la fonction publique. En outre, depuis quelque cinq ans, les initiatives visant à baliser la pratique de l'évaluation foisonnent.

Au cours des prochains mois, la SQÉP s'affaira donc à la préparation d'une charte d'évaluation adaptée au contexte québécois espérant ainsi apporter sa contribution à l'excellence dans la pratique de l'évaluation de programme.

Le projet a reçu l'aval du CA de la SQÉP le 4 mars dernier et démarre tout juste. Ainsi, les personnes intéressées à participer au projet ou à commenter le processus et les travaux de développement peuvent signaler leur intérêt à Madame Claire Bard, en charge du projet de charte. On peut la rejoindre au (418) 380-2100 (3661) ou par courriel à l'adresse : claire.bard@mapaq.gouv.qc.ca.

L'intégration des soins de santé : modèle théorique d'évaluation dans un contexte de réforme du système de santé au Brésil.

Par Maria Guadalupe Medina, André-Pierre Contandriopoulos, Zulmira Maria de Araújo Hartz

Introduction

Ce texte vise à présenter une proposition d'un modèle théorique pour comprendre et analyser le rôle des soins de santé primaires dans l'implantation de systèmes intégrés de santé, ayant comme toile de fond le processus de changement dans le cadre de la réforme du système de santé au Brésil.

Il s'agit d'une première approche qu'on a besoin de développer et fait partie intégrante d'un projet de doctorat partiellement financé par le ministère de l'Éducation du gouvernement brésilien (CAPES/ME) et par l'institution FAPESB (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia).

Ce texte se divise en trois parties: la première présente une systématisation sur le processus de mise en oeuvre de la réforme du système brésilien, ses principes généraux et, spécialement, les aspects concernant l'implantation d'une nouvelle modalité d'organisation des soins primaires, le Programme de santé de famille; la deuxième partie apporte quelques éléments conceptuels sur « l'attention primaire »¹ et l'organisation de systèmes de santé; finalement, la troisième partie essaye d'articuler les éléments conceptuels présentés, en traçant un modèle théorique qui permettra aussi la construction de critères, d'indicateurs et de normes pour analyser la mise en oeuvre des réseaux de soins.

Le contexte de réforme du système de santé au Brésil

Le processus de démocratisation que le Brésil a suivi dans les trente dernières années s'est accompagné d'un important mouvement dans le champ du système de santé, reconnu comme le mouvement de réforme sanitaire. Certains acteurs (les organisations de professionnels de santé collective, les représentants du syndicat de travailleurs) ont joué un rôle central de sorte que la nouvelle législation du pays, incluant la constitution fédérale du Brésil et la législation du

système de santé créée dans les années 90, a exprimé une vision plutôt sociale d'engagement collectif quant aux changements requis pour une plus grande imputabilité de l'État vis-à-vis de la démocratisation du système de santé.

La constitution fédérale du Brésil de 1988 affirme que tout le monde a droit à la santé et que l'État a le devoir de l'assurer, à travers des politiques sociales et économiques visant la réduction du risque de maladie et d'autres attentes à la santé, ainsi que l'accès égalitaire et universelle à des actions de promotion, protection et récupération de la santé. Après la promulgation de la nouvelle constitution, la loi 8080, datée de 1990, crée le système unique de santé (SUS) et présente les principes qui doivent orienter la réforme, à savoir l'universalité d'accès, l'équité, l'intégralité d'assistance, la décentralisation, la hiérarchisation et régionalisation des services de santé, l'autonomie des personnes ainsi que la participation communautaire.

Dans ce contexte et selon les principes énoncés, on peut dire que l'attention primaire et l'intégration de soins constituent des éléments indispensables à la réussite du processus de réforme. Le PSF essaye de traduire les principes du SUS en directives mise en opération du programme: l'universalité représente un idéal à poursuivre puisque elle vise une couverture élargie. Dans chaque territoire, l'universalité signifie l'assurance d'assistance à toutes les familles qui y habitent. La recherche d'équité s'obtient par une discrimination positive basée sur l'analyse de la situation de santé et l'adoption du « *enfoque de risque* »². L'intégralité implique que le PSF soit la porte d'entrée du système local qui articule des pratiques de promotion, protection, cure et réhabilitation d'un travail multi professionnel aux mécanismes de référence et contre référence pour assurer l'accès à d'autres niveaux de complexité. Une stimulation du contrôle social existe à travers la création de commissions de santé à divers niveaux du système. On espère que la communauté participera au processus de planification locale et de définition

¹ On préfère adopter la terminaison « attention primaire » pour la connotation particulière de ce terme dans le contexte brésilien.

² Proposition de l'Organisation Panaméricaine de Santé (OPAS) pour aborder la population vulnérable.

des priorités, de l'exécution, monitoring et de la fiscalisation.

L'évolution de ce programme affiche une progression très rapide dans les cinq dernières années et, actuellement, 37% de la population du pays est couverte par le PSF. Il reste encore à savoir si l'implantation du PSF a favorisé l'implantation de différentes pratiques de santé et contribué à la réorganisation du système de santé dans une perspective d'intégration des soins. Il s'agit aussi de déterminer quels facteurs contextuels peuvent expliquer les différentes modalités organisationnelles à l'intérieur même du PSF.

Les éléments conceptuels pour comprendre la réforme du système de santé

L'analyse du système de santé et des changements ne peut pas ignorer celle des valeurs produites et reproduites dans le contexte sociétal. Les sociétés démocratiques modernes s'organisent autour de trois grandes valeurs: l'équité, l'autonomie individuelle et l'efficacité. Ces trois valeurs semblent pourtant nécessaires et contradictoires mais quelle que soit la réforme du système, pour qu'elle mérite le qualificatif démocratique, celle-ci doit rester cohérente avec ces trois valeurs.

Comme signale Contandriopoulos et al. (2000)³ il existe une correspondance entre le système collectif de représentations et de valeurs et les modalités d'organisation et de régulation du système de soins. Ces conceptions sont introjectées par les acteurs et reflètent leurs pratiques. Dans le système de soins, quatre grands groupes d'acteurs interagissent: les professionnels, les gestionnaires, le monde marchand et le monde politique. Chaque groupe se caractérise par la vision qu'il a du système de soins et par la préférence pour une logique susceptible de réguler les échanges et les interactions dans le système.

Selon la logique professionnelle, la profession se porte garante de l'intérêt collectif et le médecin demeure au centre du système de soins. La pratique professionnelle met en place des mécanismes d'autorégulation du système, l'intervention de l'État doit alors être limitée.

³ CONTANDRIOPOULOS, A.-P., DE POUVORVILLE, G., POUILLIER, J.-P., CONTANDRIOPOULOS, D., (2000). À la recherche d'une troisième voie: les systèmes de santé au XXI^e siècle. In: POMEY, M.-P., POUILLIER, J.-P., LEJEUNE, B. *Santé publique – État des lieux, enjeux et perspectives*, Éditions Ellipses, Paris, p. 637-667

D'après la logique marchande, les services de santé ne se distinguent pas vraiment des autres biens. En conséquence, la main invisible du marché assure de façon optimale la régulation du système et l'État n'a pas à intervenir dans le domaine de la santé.

En accord avec la logique technocratique, la régulation du système doit se baser sur la décision rationnelle. L'État doit alors réguler ce système au sein duquel les planificateurs occupent une place centrale.

La logique démocratique régule le système au fur et à mesure que les citoyens acquièrent le droit et la responsabilité d'influencer les décisions et actions sociopolitiques du système de soins. Les citoyens sont au centre du système de santé et l'État doit assurer les conditions du débat démocratique, en mettant en oeuvre tous les dispositifs pour organiser de façon formelle la participation de la population et des professionnels aux processus de décision dans les établissements, les instances régionales et les instances nationales, de façon à ouvrir les débats, faire valoir des points de vue différents⁴. Les arbitrages entre la logique démocratique et les trois autres logiques s'expriment par la place du processus démocratique dans la définition des espaces à l'intérieur desquels chacune des trois autres logiques pourra s'exprimer.

D'autres éléments conceptuels importants pour comprendre et analyser la réforme du système de soins sont les concepts d'attention primaire et d'intégration des soins.

On peut voir dans la littérature un ensemble très varié de définitions et de conceptions liées au terme «attention primaire». Ce texte sélectionne deux classifications adoptées, respectivement, dans les contextes brésilien et canadien. Vasconcelos (1999) classe les modalités d'attention primaire en trois types: assistance médicale sélective, attention primaire sélective et attention intégrale à la santé.

Dans l'assistance médicale sélective, il y a une transposition du modèle d'attention prédominant dans les cabinets privés, ambulatoires et hôpitaux, vers les services locaux de santé, centré en consultation médicale. Les autres activités sont incorporées de façon subordonnée et restrictive.

La forme d'attention primaire sélective se justifie par la limitation de ressources pour une offre globale et la nécessité de restreindre les activités par rapport à un nombre sélectionné de problèmes de santé.

⁴ CONTANDRIOPOULOS, A.-P. (2003) Les enjeux éthiques associés à la transformation des systèmes de soins. *Éthique publique*, 5(1):42-57.

La forme d'attention intégrale à la santé a comme axe le support aux individus et groupes sociaux afin qu'ils assument de plus en plus le contrôle de leur propre vie. Sont objectif vise la considération globale et complexe des problèmes de santé.

Un rapport qui a effectué une synthèse des politiques sur les services de santé de première ligne au Canada⁵ a proposé une taxonomie. Quatre modèles d'organisation des services ont été identifiés: le modèle communautaire intégré, le modèle communautaire non intégré, le modèle professionnel de coordination et le modèle professionnel de contact. Les auteurs considèrent qu'aucun modèle n'atteint à lui seul tous les objectifs escomptés des services de première ligne. Les deux premiers reposent sur une vision communautaire et les deux autres, sur une vision professionnelle. Les modèles se différencient à leur tour par le niveau d'intégration aux autres composantes du système de soins.

On peut comprendre l'intégration des soins de santé comme "le processus qui consiste à créer et à maintenir, au cours du temps, une gouverne commune entre des acteurs (et des organisations) autonomes dans le but de coordonner leurs interdépendances pour leur permettre de coopérer à la réalisation d'un projet collectif"⁶.

La coopération des acteurs demeure au centre de la problématique de l'intégration: aucun des acteurs concernés détient toutes les ressources, les compétences, la légitimité nécessaire pour apporter une réponse légitime et valide aux problèmes de santé des populations.

L'intégration des soins exige la coordination de leurs activités, c'est-à-dire "l'ensemble des arrangements qui permet un agencement logique des parties d'un tout pour une fin donnée"⁷. Trois types de coordination peuvent être définis. La coordination séquentielle existe quand un patient rencontre successivement les professionnels ou les organisations durant un épisode de maladie. La coordination réciproque existe lorsque le patient est traité simultanément par plusieurs professionnels ou organisations et la coordination collective existe quand c'est une équipe de professionnels ou d'organisations qui assure conjointement la responsabilité de la prise en charge des patients

⁵ Lamarche, P.A. et al. Synthèse des politiques sur les services de santé de première ligne. Groupe de recherche interdisciplinaire en santé de l'Université de Montréal. Centre de recherche du centre hospitalier de l'Université de Montréal. Mars, 2003 (sous presse)

⁶ Contandriopoulos et al., 2001. Intégration des soins : dimensions et mise en oeuvre. Ruptures, 8 (2): 38-52.

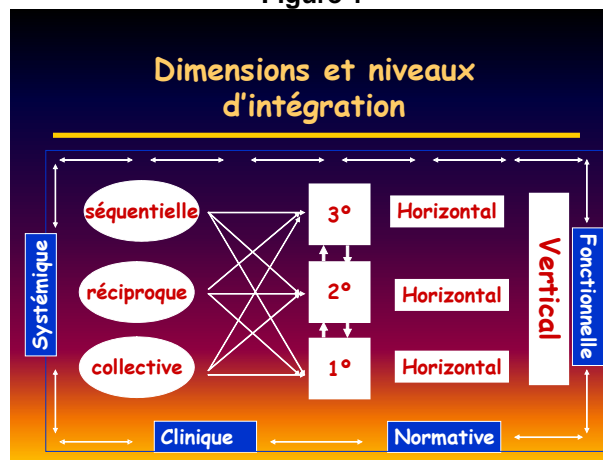
⁷ Contandriopoulos et al., 2001. Op. cit.

selon des modalités décidées ensemble⁸. Dans un système intégré de soins, on s'attend à ce que l'intensité et la nature de la coordination s'ajustent en fonction des besoins de chacune des personnes dont le système est responsable compte tenu des ressources, expertises et technologies disponibles.

Dans un système de soins déterminé, on peut observer différents niveaux et dimensions d'intégration. L'intégration horizontale considère la relation entre des organisations correspondant à un même niveau de soins. Par contre, on parle d'intégration verticale quand les organisations correspondent à des niveaux de soins différents. L'intégration des soins est un processus que se déploient au niveau des relations interindividuelles et interorganisationnelles. L'intégration clinique est celle qui s'appuie sur la constitution et coordination d'équipes professionnelles. L'intégration fonctionnelle se réfère à tous les mécanismes ou initiatives qui visent à établir une gouverne facilitant la coopération entre les acteurs. L'intégration normative veut assurer la cohérence entre le système collectif de représentations et valeurs et les modalités d'organisation, finalement, l'intégration systémique vise à assurer une cohérence, encore plus large, du contexte où le système s'insère.

La figure1 ci-dessous montre les possibilités d'articulation entre les différents niveaux et dimensions d'intégrations des soins.

Figure 1



Proposition d'un modèle théorique

La réorganisation du système de santé brésilien vers un système municipal orienté par l'attention primaire et vers la direction d'intégralité de soins est un des plus importants défis de la politique de santé du gouvernement dans le contexte du processus de décentralisation. Malgré les principes généraux et les

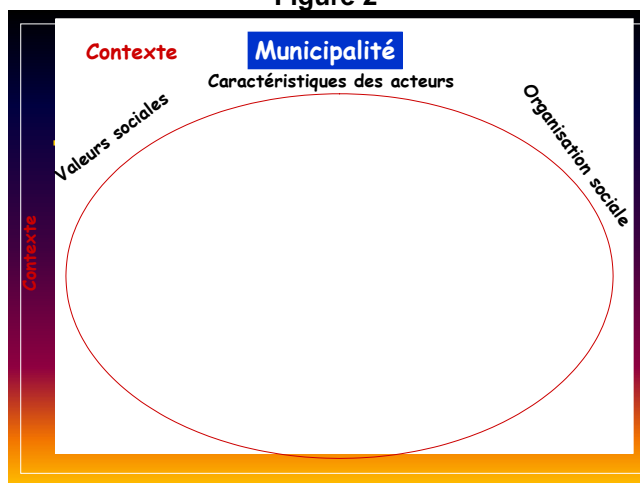
⁸ Contandriopoulos et al., 2001. Op. cit.

directives qui s'appliquent à tout le pays, il existe des façons particulières d'implantation des systèmes locaux dans les municipalités. Pour analyser et comprendre ces différences, on doit, en tenant compte de la littérature et d'un référentiel théorique, construire un modèle capable d'expliquer, au moins partiellement, cette hétérogénéité. Une première approche est ici essayée.

Sans oublier le contexte général du pays, il faut tenir compte du fait que, dans chaque municipalité, la configuration du système de soins est modulée par le contexte municipal, les valeurs sociales vis-à-vis des modalités d'organisation sociale que prend cette société. Dans une société démocratique, la valorisation par les acteurs des valeurs essentielles (équité, liberté et efficience) va réfléchir sur les modalités d'organisation sociale que seront plus au moins démocratiques. De plus, la correspondance entre l'organisation sociale et les valeurs sociales d'une municipalité donnée est médiatisée pour les caractéristiques des acteurs, c'est-à-dire, pour la façon dans laquelle le jeu démocratique s'exprime, qui confère une majeure ou mineure capacité d'expression sociale des intérêts de groupes.

La figure 2 essaye de représenter le système de santé dans une municipalité et les forces qui dessinent leurs bordures. Ces forces s'exercent dans un contexte défini où le système, lui-même, reste encadré.

Figure 2



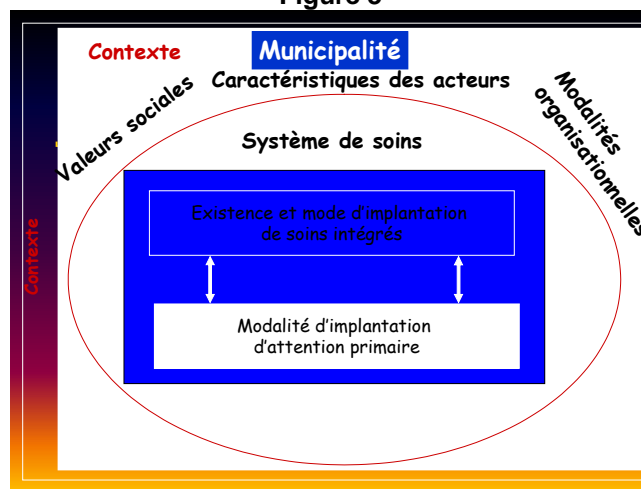
Parmi les éléments contextuels, il faut soulever les structures sociale, organisationnelle et économique, les caractéristiques géographiques, démographiques, historiques et culturelles et le système politique de cette société.

L'apprentissage collectif d'une pratique démocratique s'effectue bien sûr en sachant que l'ensemble des ressources financières culturelles et

organisationnelles⁹ de cette société peut influencer la conformation du système de soins, à savoir, sa envergure, sa configuration plus au moins démocratie, sa capacité plus au moins flexible de répondre à la nécessité de changements dans la direction proposée pour la réforme sanitaire.

À l'intérieur du système de soins, il faut considérer aussi les forces agissantes (figure 3). La correspondance entre les valeurs et les modalités organisationnelles sont médiatisées aussi par les caractéristiques particulières des acteurs¹⁰. Par rapport à ce qui nous intéresse, les valeurs véhiculées par les acteurs en tout respect de la conception d'attention primaire, les principes de la réforme et la conception de régulation du système définiront l'existence et le mode d'implantation de soins intégrés de même que la modalité d'implantation d'attention primaire.

Figure 3



Les figures 4 et 5 montrent l'articulation entre la logique de régulation du système qui résulte des forces agissantes et les modalités d'implantation d'attention primaire et d'intégration des soins. Plus le système est réglé selon une logique démocratique, plus des dispositifs existent pour organiser de façon formelle la participation de la population et des professionnels dans les processus de décision dans les établissements, plus l'implantation d'attention primaire s'acheminera vers une direction communautaire et le travail en équipe. De la même façon, l'existence et le mode d'implantation de soins

⁹ On n'a pas pu explorer dans ce texte la discussion sur l'influence de certains caractéristiques contextuelles sur l'organisation du système de santé. Mais, en fait, il y a déjà plusieurs études qu'y ont fait.

¹⁰ Diverses études remarquent comme caractéristiques importantes des acteurs: la volonté politique, l'esprit de leadership collectif, l'entrepreneurs, les habilités de gestion et l'idéologie.

intégrés tendront à être plus inclusifs et plus larges, en incorporant les niveaux horizontal et vertical ainsi que les quatre dimensions mentionnées.

On peut supposer que la modalité d'implantation d'attention primaire produira un effet sur l'existence et le mode d'implantation de soins intégrés. Plus grand sera l'engagement entre les professionnels, les gestionnaires et la communauté – vers une modalité communautaire -, plus s'exercera la pression sur le système pour mettre en oeuvre les processus impliqués dans l'intégration de soins. Le réflexe de ce processus retourne vers l'attention primaire à mesure que le partenariat interinstitutionnel exigera une certaine performance de l'attention primaire pour répondre, à ce niveau, avec compétence aux besoins de la population. Autrement dit, les mécanismes d'intégration se renforceront, plus ils évolueront.

Figure 4

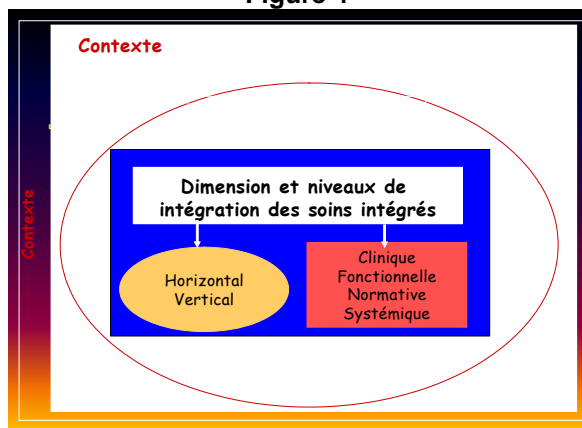
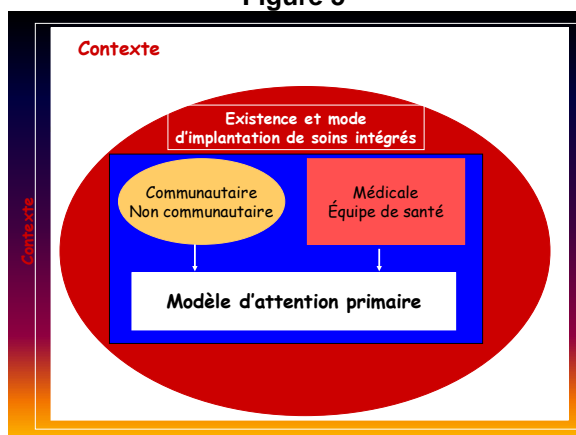
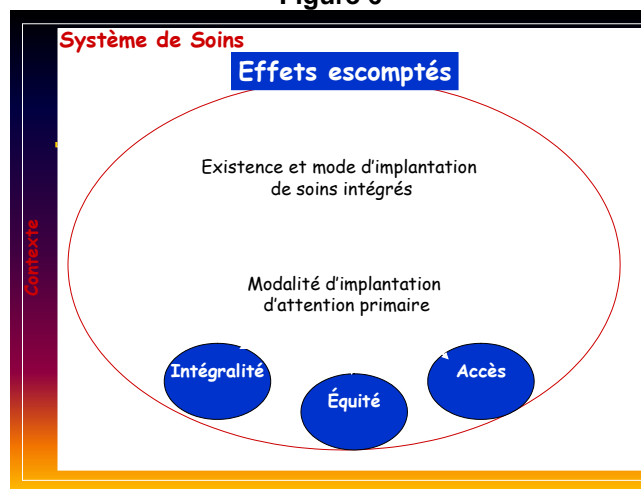


Figure 5



Finalement, on finalise la représentation du modèle en incluant les effets escomptés du processus de réorganisation du système de soins (figure 6). On considère que l'intégralité, l'équité, l'accès à des services de santé de qualité, sont dépendants de la modalité de l'implantation d'attention primaire ainsi que de l'existence et du mode d'implantation de soins intégrés. Plus le modèle d'attention primaire implanté est communautaire et interdisciplinaire, et plus global sera le processus d'intégration de soins quant à ses niveaux et dimensions, plus deviendra possible d'opérationnaliser dans une municipalité les principes d'équité, d'intégralité et d'accès aux soins de santé de qualité.

Figure 6



Évaluer la réalité relève encore du défi. Il faut savoir considérer la complexité sans oublier que les indicateurs restent toujours imparfaits et partiels, mais qu'ils devront refléter les différentes dimensions existantes. La construction d'un modèle théorique peut aider en fournissant une orientation qui permettra de valider les suppositions des liens établis entre les différents éléments du système, le contexte et les effets escomptés.

L'analyse stratégique, modèle d'analyse ou démarche théorique pour l'évaluation de l'implantation ?

Par Astrid Brousselle et François Champagne

Introduction

Le modèle d'analyse stratégique de Crozier et Friedberg a parmi l'analyse de l'action collective dans des domaines de recherche très variés de l'analyse sociologique. Elle a également été utilisée en évaluation en tant que modèle d'analyse du changement pour l'évaluation de l'implantation. Lors de l'analyse d'implantation de l'Initiative ONUSIDA au Chili, nous avons plutôt utilisé l'analyse stratégique comme démarche théorique de recherche. Toutefois, en cours d'évaluation, nous avons dû adapter le modèle original et proposer un modèle révisé de l'analyse stratégique.

Cette présentation s'inspire des écrits sur l'analyse stratégique et l'analyse d'implantation (Denis & Champagne 1990, Brousselle 2004) pour faire état des différentes utilisations possibles de l'analyse stratégique tout en énonçant des différences de conceptuelles qui favoriseront le choix d'une approche. Dans un premier temps, nous définirons l'analyse stratégique en abordant les conceptions théoriques, la démarche de recherche et les utilisations qui en ont été faites. Dans un deuxième temps, nous aborderons l'analyse d'implantation en mettant en valeur des différences dans les définitions des auteurs en évaluation. Dans un troisième temps, nous traiterons de l'utilité de l'analyse stratégique pour l'analyse d'implantation en abordant deux utilisations différentes, en tant que modèle d'analyse du changement et en tant que stratégie de recherche. Le modèle que nous privilégions pour l'analyse stratégique en tant que démarche d'évaluation est présenté. Finalement, nous discuterons des différences conceptuelles qui expliquent ces différentes utilisations d'un même modèle.

L'analyse stratégique, qu'est-ce que c'est ?

Une conceptualisation de l'action collective, les systèmes d'actions concrets.

L'analyse stratégique développée par Crozier et Friedberg ([1977]1992) est un modèle d'analyse organisationnelle qui s'articule autour de la

compréhension des relations entre acteurs interdépendants. La conceptualisation de l'action collective se fait à travers l'analyse des systèmes d'action concrète. Un système d'action concret (SAC) est un ensemble de jeux structurés entre des acteurs interdépendants, dont les intérêts peuvent être divergents voire contradictoires. Un système est défini comme « un ensemble interdépendant » (Crozier 1987), l'interdépendance des parties constituant la définition de base d'un système (Ackoff 1960). Toute action collective peut alors être interprétée comme un système d'action dès lors que les participants sont dépendants les uns des autres (Crozier et Friedberg 1992). C'est la mise en évidence du réseau d'acteurs interdépendants (Klijn et al. 1995) qui permet de montrer l'existence d'un SAC.

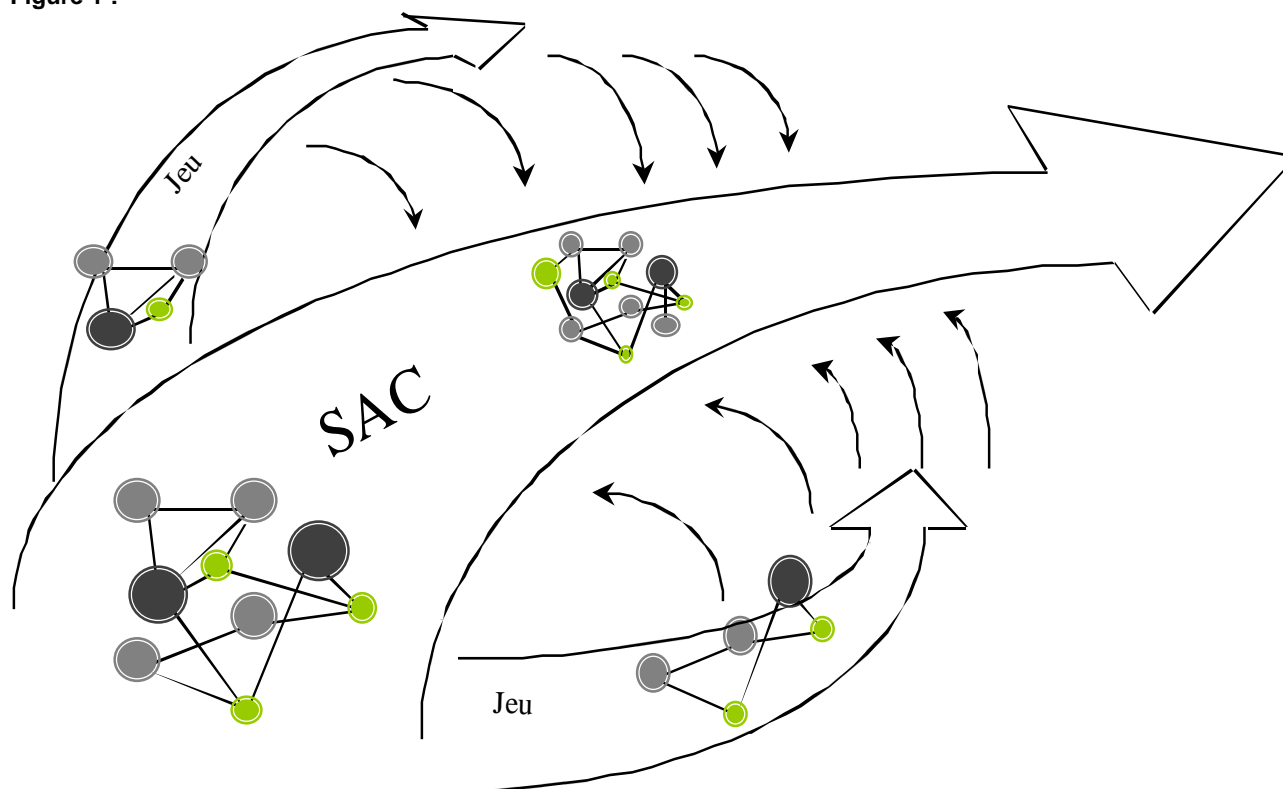
Tout acteur s'intégrant dans une action collective entretient des relations privilégiées avec certains interlocuteurs que l'on appelle relais (Crozier et Friedberg 1992). À l'intérieur d'un système d'action concret les acteurs participent à des jeux dirigés par certains objectifs plus spécifiques (figure 1).

Dans le cadre du SAC, les jeux sont plus ou moins intégrés et articulés les uns aux autres. Tous les acteurs ne participent pas forcément aux différents jeux (Klijn et al 1995). Par contre le jeu peut modifier le SAC tout comme le SAC influence les jeux (Klijn et al. 1995). Ils supposent donc une régulation d'ensemble, des mécanismes permettant au SAC de se maintenir. Dans le SAC comme dans les jeux, les processus d'interaction sont régulés par des règles du jeu, grâce auxquelles les acteurs « règlent et gèrent leurs dépendances mutuelles » (Friedberg 1993). Les règles peuvent être définies à partir de la structure formelle de l'organisation mais aussi par les pratiques informelles des acteurs. Les règles sont une indication de l'existence de relations de pouvoir entre plusieurs acteurs. Les règles constituent autant des contraintes que des zones d'incertitudes d'où les acteurs tirent une marge de manœuvre (Crozier et Friedberg 1992). L'utilisation qui est faite des règles, fait partie de l'ensemble des stratégies que les différents acteurs utilisent pour atteindre leurs fins. D'après Crozier et Friedberg, toute structure d'action collective se constitue comme un système de pouvoir. Le pouvoir est « la capacité d'un acteur à structurer des

processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échanges favorables à ses intérêts» (Friedberg 1993). «Le pouvoir est la manifestation naturelle et pour tout dire normale de la coopération humaine qui suppose toujours une dépendance mutuelle et déséquilibrée des acteurs» (Friedberg 1993). D'après Crozier et Friedberg (1992), l'étude des relations de pouvoir

permet de dégager des stratégies d'acteurs relativement stables. La stratégie des acteurs représente leur position, leur parti dans le jeu. Les stratégies des acteurs sont fonction de leurs intérêts mais aussi de leurs ressources. Les ressources peuvent prendre la forme de savoirs, d'une expertise, d'un statut, d'une légitimité, etc., dépendamment des perceptions des différents acteurs (Klijn et al. 1995).

Figure 1 :



Une démarche de recherche hypothético-inductive, l'analyse stratégique

Crozier & Friedberg proposent une démarche de recherche par étapes, l'analyse stratégique, de façon à appréhender l'organisation collective: «Obligée de reconnaître et d'assumer la contingence irréductible du phénomène qu'elle cherche à étudier, l'analyse stratégique ne peut qu'adopter une démarche hypothético-inductive par laquelle elle constitue et cerne son objet d'études par étapes successives à travers l'observation, la comparaison et l'interprétation des multiples processus d'interaction et d'échange qui composent la toile de fond de la vie à l'intérieur du système d'action qu'elle cherche à analyser. Une démarche en somme qui se sert de l'expérience vécue des participants pour proposer et vérifier des hypothèses de plus en plus générales sur

les caractéristiques de l'ensemble» (Crozier et Friedberg 1992).

Les utilisations de l'analyse stratégique

L'analyse stratégique a été largement utilisée dans des domaines aussi variés que l'étude du champ artistique (Leloup 1996), du domaine politique (Donneur & Padioleau 1982), des milieux cacéral (Mouhanna 1993), pénal (Proulx 1993) et policier (Faivre 1993), du secteur de la santé (Bélanger 1988, Gonnet 1994, Funck-Brentano 1994, Moisdon 1994, de Pouvourville 1994, Kutu & Vranckren 1994, Binst 1994). Elle est aussi utilisée pour l'étude des organisations dans les secteurs public (Worms 1994, de Closets 1994, Trosa 1994, Bienaymé 1994, Chelimsky 1994) et privés (Guiraud 1994, Sainsaulieu 1994, Berry 1994, Morin 1994, Vulpian 1994). Ce modèle peut-être utilisé dès lors qu'un système d'action est mis en évidence.

Dans le domaine de l'évaluation elle a été utilisée pour l'analyse d'implantation, à la fois comme modèle théorique d'analyse du changement (Denis & Champagne 1990, Champagne & al. 2001-a, Champagne & al. 2001-b) et comme démarche de recherche (Brousselle 2002, Brousselle & Champagne 2004).

L'analyse stratégique pour l'analyse d'implantation

Les conceptions de l'analyse d'implantation

Il n'existe pas de consensus sur la définition de l'analyse d'implantation en dehors d'une définition très générale d'étude des conditions de mise en œuvre d'un programme. Comme nous allons le voir, soit l'analyse d'implantation se définit seulement par rapport à l'analyse des processus, soit elle est l'étude des conditions de production des effets.

Mary Ann Sheirer (1994) l'aborde sous le concept d'évaluation des processus (process evaluation). L'évaluation des processus répond, d'après Sheirer, à trois questions principales :

« (1) what is the program intended to be? (methods to develop and specify program components);

(2) what is delivered, in reality? (methods for measuring program implementation); and

(3) why are there gaps between program plans and program delivery? (assessing influences on the variability of implementation) » (Sheirer 1994 : 40).

Rossi & al. (1999) reprennent la définition de Sheirer pour définir ce qu'est l'évaluation des processus ou l'analyse d'implantation; ils utilisent indifféremment ces deux appellations. Ils distinguent ce type d'évaluation de l'analyse de l'impact : alors que l'évaluation des processus peut être vue comme une étape en vue d'effectuer une étude d'impact, elle peut aussi être considérée comme une évaluation à part entière.

Pour Weiss (1998), trois situations requièrent une analyse des processus :

“One is when the key questions concern process. Evaluation sponsors want to know what is going on. Another is when key questions concern outcome, but we want to be sure what the outcomes were outcomes of? (...) The third situation is when the evaluator wants to associate outcomes with specific elements of program process (...)” (Weiss 1998: 9).

Pour Weiss, l'analyse des processus se distingue de l'analyse d'implantation sur le fait que l'analyse d'implantation ne traite pas des processus qui interviennent entre les services du programme et l'atteinte des objectifs du programme mais qu'elle se centre sur la mise en place des services définis par le programme.

D'après Rossi & al. (1999), l'analyse d'implantation est une composante du monitoring de programme, alors que Weiss (1998 : 181), bien qu'elle lui reconnaisse des similitudes, soutient que la principale différence réside au niveau des objectifs de l'évaluation à savoir si elle est menée de façon à rendre des comptes aux officiels de haut niveau ou aux bailleurs de fonds (monitoring de programme) ou si elle est menée dans le but de comprendre ce qui se passe et de trouver des moyens d'améliorer le programme (évaluation des processus).

Les analyses d'implantation qui ont utilisé l'analyse stratégique s'inscrivaient dans deux définitions différentes, l'analyse d'implantation au sens de Champagne et Denis (1990) et l'analyse des processus au sens de Patton (1997).

D'après Patton (1997), l'analyse d'implantation vise essentiellement à savoir qu'est-ce qui se passe au niveau du programme implanté. L'analyse des processus, d'après Patton (1997) est une des cinq dimensions de l'analyse d'implantation avec l'évaluation de l'effort, le monitoring, l'évaluation des composantes, la spécification du traitement.

« Process evaluations search for explanations of the successes, failures, and changes in the program. Under field conditions in the real world, people and unforeseen circumstances shape programs and modify initial plans in ways that are rarely trivial. (...) Process evaluations not only look at formal activities and anticipated outcomes, but also investigate informal patterns and unanticipated consequences in the full context of program implementation and development. Finally, process evaluations usually include perceptions of people close to the program about how things are going. A variety of perspectives may be sought from people inside and outside the program. (...) These differing perspectives can provide unique insights into program processes as experienced and understood by different people. » (Patton 1997 : 206).

Pour Champagne & al. (1991 : 95), l'analyse d'implantation vise à étudier l'influence des facteurs organisationnels et contextuels sur les résultats obtenus après l'introduction d'une innovation (Champagne & al. (1991 :95). Cette définition, au contraire de celle de Sheirer inclut la considération des effets. Pour Champagne et Denis (1990), l'analyse de l'implantation

« s'appuie conceptuellement sur trois composantes, soit l'analyse de l'influence :

de déterminants contextuels sur le degré de mise en œuvre des interventions;

des variations dans l'implantation sur son efficacité (...);

de l'interaction entre le contexte d'implantation et l'intervention sur les effets observés (...). » (Champagne et Denis 1990 : 151)

Elle peut être abordée suivant différentes perspectives, en utilisant différents modèles, rationnel, modèle de développement organisationnel,

psychologique, politique et structurel (Denis & Champagne 1990).

L'analyse stratégique, un modèle théorique d'analyse du changement.

L'analyse stratégique offre une conceptualisation de l'action collective qui permet d'interpréter les relations entre acteurs dans un contexte donné. L'analyse des SAC est suffisamment détaillée pour permettre l'identification de variables qui pourraient être retenues pour l'analyse d'un phénomène social. C'est l'utilisation la plus courante que l'on retrouve dans les écrits. L'analyse d'implantation étudie nécessairement les caractéristiques contextuelles et organisationnelles propres qui expliquent le développement d'un projet et les conditions de production des effets. Pour ce faire, les évaluateurs ont souvent recours, de façon plus ou moins explicite, à une représentation du changement. Différents modèles peuvent être utilisés (Denis & Champagne 1990), le modèle politique du changement, qui s'inspire fortement de l'analyse des systèmes d'action concrets, étant un des modèles possibles. Voici quelques questions d'évaluation qui peuvent être analysées à l'aide de ce modèle (Denis & Champagne 1992: 62):

«Concernant l'influence du contexte sur le degré de mise en oeuvre:

- 1 Est-ce que les rapports entre acteurs sont modifiés par la mise en oeuvre de l'intervention?
- 2 En quoi les stratégies des acteurs s'opposent-elles ou favorisent-elles la mise en oeuvre de l'intervention?
- 3 En quoi les stratégies des acteurs qui contrôlent les bases de pouvoir dans l'organisation sont-elles favorables à l'atteinte des objectifs poursuivis par l'intervention?
- 4 Est-ce les acteurs qui contrôlent les bases de pouvoir dans l'organisation sont favorables à la mise en oeuvre de l'intervention?

Concernant l'influence sur les effets observés:

- 1 En quoi les stratégies des acteurs favorisent-elles ou s'opposent-elles à l'atteinte des objectifs poursuivis par l'intervention?».

Ce type d'analyse a permis l'analyse d'implantation de divers projets (à titre d'exemple voir Champagne & al. 2001-a, Champagne & al. 2001-b).

Une démarche théorique de recherche pour l'analyse des processus.

L'analyse stratégique se place aussi comme un outil intéressant pour l'analyse d'implantation, et en particulier pour ce que Patton définit comme étant

l'analyse des processus, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'évaluation des processus vise à étudier la dynamique interne d'un programme, ce que l'analyse stratégique permet d'aborder en profondeur à la condition de considérer le programme comme un système. Deuxièmement, l'évaluation des processus favorise une approche inductive, tout comme l'analyse stratégique. Troisièmement, l'analyse des processus vise à étudier les activités formelles et informelles, ce que la conceptualisation de l'analyse stratégique, autour de la notion de système, relations de pouvoir et jeux entre acteurs, permet d'aborder. Enfin, l'analyse des processus s'appuie sur les perceptions des acteurs, comme l'analyse stratégique qui permet de considérer leurs interprétations divergentes. L'avantage de l'analyse stratégique pour l'analyse des processus est qu'elle propose une démarche structurée de recherche qui soit cohérent avec l'analyse dynamique de l'intervention que ce type d'analyse requiert. La seule condition à son utilisation dans ce contexte est de pouvoir assimiler l'intervention à un système d'action concret, c'est-à-dire que les acteurs doivent nécessairement entretenir des interdépendances.

Nous avons utilisé ce cadre théorique de recherche pour effectuer l'analyse d'implantation de l'Initiative ONUSIDA au Chili (pour la description du projet et les résultats voir Brousselle & Champagne 2004). Seulement, après plusieurs entrevues et la consultation des documents, nous avons constaté que le programme n'avait créé aucune interdépendance réelle entre les acteurs qui ont participé à son implantation. Il était donc impossible de considérer le programme comme un système d'action concret! Or cette condition est théoriquement essentielle à la poursuite de la stratégie de recherche. Que devait alors faire l'évaluateur, arrêter ici le processus d'évaluation ou pouvait-il encore répondre à son objectif d'évaluation?

En suivant la logique du cadre théorique que nous avons défini, puisque aucune interdépendance entre acteurs n'était observable au niveau des jeux au moment de notre étude, il aurait fallu conclure qu'il n'en existait pas au niveau du système. Or une telle conclusion aurait contredit la situation réelle sur le terrain. En effet, si les jeux analysés ne pouvaient être considérés comme des sous-systèmes du SAC, le projet lui-même continuait d'exister (voir Brousselle 2004 pour une description détaillée).

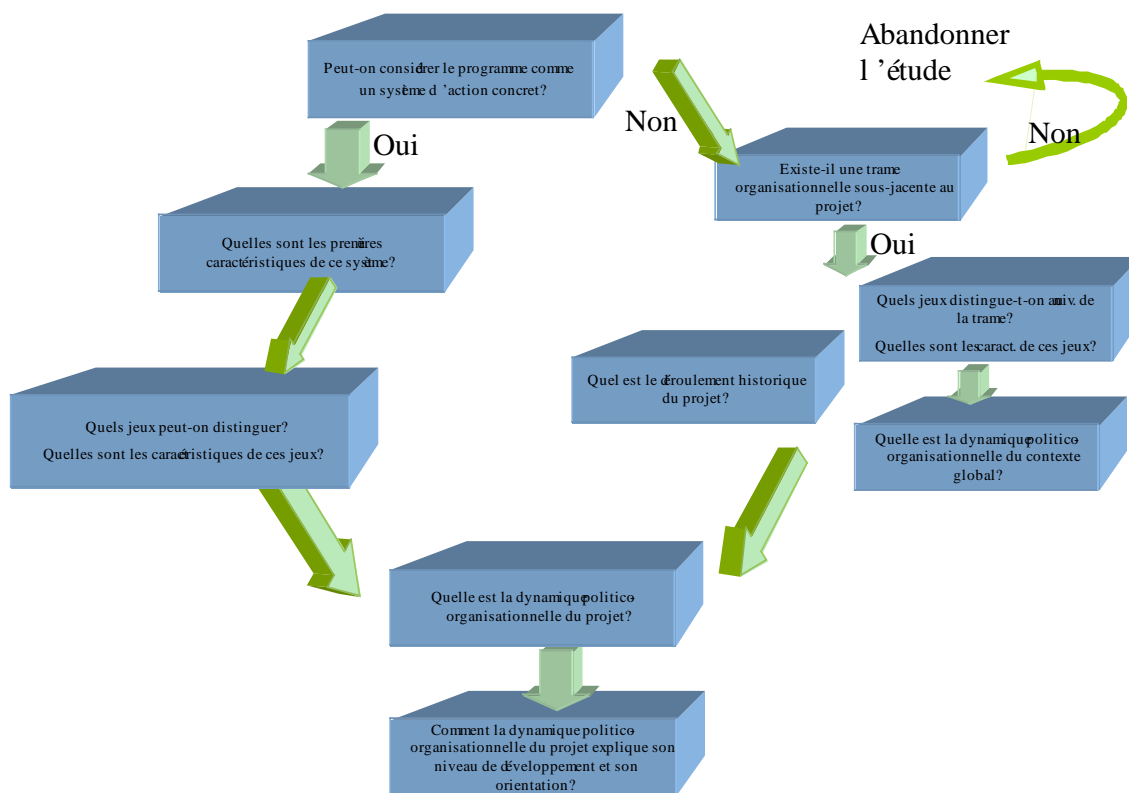
Le fait que le projet n'ait plus une existence suffisante pour permettre son analyse en temps réel ne signifie pas pour autant qu'il faille en arrêter l'évaluation. Comme il existe des non-décisions sur certains sujets tabous (Miller & al. 1996), il existe des non-jeux dans certains systèmes organisationnels qu'il convient au chercheur d'étudier pour pouvoir interpréter les

phénomènes politiques. À propos des non-décisions, Miller & al. (1994 : 297) soulignent que « A knowledge of what these issues are is likely to be as revealing, or more so, as knowledge of what is overtly being discussed ». Ce qui est important de connaître dans un cas pareil, c'est pourquoi le projet a pris une telle orientation, pourquoi il n'est plus possible que d'en observer des traces. Il est avant tout le résultat d'une dynamique locale et c'est en étudiant cette trame sous-jacente que l'évaluateur sera en mesure d'expliquer le niveau d'implantation du projet et l'orientation qu'il a prise.

Nous avons réorienté notre collecte de données de façon à comprendre pourquoi le projet avait pris une telle direction, ce que nous a amené à proposer une nouvelle démarche théorique de l'analyse stratégique pour l'analyse des processus (pour détails voir Brousselle 2004). Dans le cas où l'intervention est

suffisamment catalysatrice pour créer des interdépendances entre acteurs, l'évaluateur peut utiliser l'analyse stratégique telle que décrit par Crozier et Friedberg. Dans le cas où l'intervention n'a pas crée les interdépendances nécessaires mais qu'il semble exister une trame organisationnelle qui soutient le programme, nous proposons une démarche de recherche qui s'appuie sur l'analyse de la dynamique organisationnelle sous-jacente ainsi que sur l'analyse historique du projet, ce qui, à notre avis, permet de comprendre la dynamique organisationnelle de l'intervention évaluée. C'est en quelque sorte inverser la démarche d'analyse stratégique qui, originellement s'appuyait sur une analyse macro-micro-macro, alors que la démarche que nous proposons s'appuie sur une démarche micro-macro-micro.

Figure 1 (source: Brousselle 2004):



Conclusion

L'analyse stratégique en offrant à la fois des concepts théoriques d'analyse et une démarche de recherche permet une utilisation double dans le champs de l'évaluation. Elle peut à la fois constituer un cadre d'interprétation du changement et une démarche

théorique de recherche. L'intérêt de l'évaluateur pour l'analyse stratégique dépendra des choix pour le projet d'évaluation en termes de perspective temporelle. En effet, l'importance de la dimension temps n'est pas la même selon que l'on décide d'adopter la définition de l'analyse d'implantation telle que définie par Champagne et Denis (1992) ou

l'analyse des processus de Patton. Ces approches abordent différemment la perspective temporelle. La première (Champagne & Denis 1992), analyse généralement l'intervention à un moment donné (ou plusieurs moments) dans le temps (approche synchronique). Elle vise à identifier les variables qui ont une influence significative pour expliquer soit un niveau de développement du projet, soit les conditions de production. Nécessairement, elle ouvre des fenêtres d'analyse à des moments précis dans le temps. L'analyse des processus, quant à elle,

s'intéresse particulièrement à l'évolution de l'intervention (approche dynamique). Elle ne vise pas à expliquer les mêmes relations. Dans le cas d'une analyse des processus, on cherchera à comprendre le déroulement des événements et à identifier les variables significatives qui expliquent l'évolution du projet. Dans ce dernier cas, l'analyse stratégique peut se révéler d'une grande ressource pour guider l'évaluateur pour l'élaboration de son processus même de recherche.

Références

- Ackoff R.L.** (1960) Systems, organizations, and interdisciplinary research, in Emery F.E. (Eds) *Systems thinking*, Penguin Modern Management readings, Penguins Books : 330-347.
- Bélanger P. R.** (1988) 'Santé et services sociaux au Québec: un système en otage ou en crise? De l'analyse stratégique aux modes de régulation', *Revue internationale d'action communautaire*, 20(60): 145–56.
- Berry M.** (1994) 'L'analyse stratégique et les transformations de l'entreprise', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Bienaymé A.** (1994) 'Guider le changement', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Binst M.** (1994) 'Vertus et limites de l'analyse stratégique pour l'intervention à l'hôpital', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, pp. 369–72. Paris: Éditions du Seuil.
- Brousselle A.** (2002) *Les enjeux de l'initiative d'ONUSIDA de mise à disposition de la tri-thérapie au Chili*, Thèses et mémoires, ID 7653. Montréal: GRIS, Université de Montréal.
- Brousselle A.** (2004) «What counts is not the fall... but the landing. Strategic analysis: a revised model for implementation evaluation», *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, vol.10 (2): 155-173.
- Brousselle A., Champagne F.** (2004) «How was the UNAIDS Drug Access Initiative implemented in Chile?» *Evaluation and Program Planning*, n°27: 295-308.
- Champagne F., Contandriopoulos A-P., Bilodeau H., Blais R., D'Amour D., Denis J-L., Farand L., Fournier M-A., Goulet L., Laurier C., Leduc N., Lehoux P., Pineault R., Rivard M., Sicotte C.** (2001-a) *Évaluation du Réseau mère-enfant supra-régional : synthèse des résultats*, Cahiers du GRIS, Groupe de Recherche Interdisciplinaire en santé, Université de Montréal.
- Champagne F., Denis J-L.** (1990) Pour une évaluation sensible à l'environnement des interventions : l'analyse d'implantation, *Service social : L'avenir des services ou services d'avenir*, vol. 41 (1) : 143-163.
- Champagne F., Denis J-L., Pineault R., Contandriopoulos A-P.**, (1991) Structural and political models of analysis of the introduction of an innovation in organizations : The case of the change in the method of payment of physicians in long-term care hospitals, *Health Services Management Research*, vol. 4 (2) : 94-111.
- Champagne F., Leduc N., Bilodeau H., Blais R., Clapperton I., Lehoux P., Rivard M., Sicotte C., Goyette P.** (2001-b) *Évaluation de la programmation régionale de soins ambulatoires*, Cahiers R01/06 du GRIS, Groupe de Recherche Interdisciplinaire en santé, Université de Montréal.

- Chelimsky, E.** (1994) 'Remarques sur l'évaluation de programmes', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier M.** (1987) L'analyse stratégique en milieu hospitalier : pertinence et méthodologie, *Gestions hospitalières*, n° 261, décembre 86/janvier 87 : 787-791.
- Crozier M., Friedberg E.** ([1977] 1992) *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Éditions du Seuil, coll. Points Essais.
- De Closets, F.** (1994) 'La réforme modeste', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- De Pourville, G.** (1994) 'Le sociologue, l'ingénieur et l'hôpital', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, pp. 357–61. Paris: Éditions du Seuil.
- De Vulpian, A.** (1994) 'De l'évolution paradigmatique des gens ordinaires à l'adaptation des entreprises. Comment guider le changement?', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Denis J.L., Champagne F.** (1990) L'analyse d'implantation: modèles et méthodes, *La revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 5, n°2 : 47-67.
- Donneur A.P., Padioleau J.G.** (1982) Local Clientelism in Post-Industrial Society : The example of the French Communist Party, *European Journal of Political Research*, vol.10 (4) : 71-82.
- Faivre J.-L.** (1993) Ce que fait la police : le travail des policiers en tenue dans un commissariat central parisien, dans *Police, Justice, Prisons. Trois études de cas*, Éditions L'Harmattan.
- Friedberg E.** (1993) *Le Pouvoir et la Règle: Dynamiques de l'action Organisée*, Éditions du Seuil.
- Funck-Brentano, J.-L.** (1994) 'L'analyse stratégique dans les activités de santé', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, pp. 345–9. Paris: Éditions du Seuil.
- Gonnet, F.** (1994) 'Application du raisonnement stratégique et systémique aux hôpitaux publics', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, pp. 337–44. Paris: Éditions du Seuil.
- Guiraud, F.** (1994) 'Applications de l'analyse stratégique aux problèmes de l'entreprise de l'obéissance à la responsabilité diffusée', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Klijn E.-H., Koppenjan J., Termeer K.** (1995) Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks, *Public Administration*, vol.73 (3): 438-454.
- Kuty, O. and D. Vrancken** (1994) 'Stratégies et identités professionnelles. La nouvelle valeur d'autonomie en gériatrie', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Leloup X.** (1996) Statut professionnel et champ artistique, *Recherches sociologiques*, n°3 :49-62.
- Miller S.J., Hickson D.J., Wilson D.C.** (1996) Decision-Making in Organizations, *Handbook of Organization Studies*, edited by Clegg S.R, Hardy C, Nord, W.R. Sage Publications: 293-312.
- Moison, J.-C.** (1994) 'Hôpital, instrumentation de gestion et analyse stratégique', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, pp. 350–6. Paris: Éditions du Seuil.
- Morin, P.** (1994) 'Le raisonnement de l'analyse stratégique: son application à l'intervention dans l'entreprise', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Mouhanna C.** (1993) L'impossible décloisonnement : analyse de la réforme des services sociaux de l'Administration pénitentiaire, dans *Police, Justice, Prisons. Trois études de cas*, Éditions L'Harmattan.
- Patton M.Q.** (1997) *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text*, Third Edition, Sage Publications.
- Proulx M.** (1993) Laisser-faire et gestion par la crise : sur le fonctionnement de quelques tribunaux d'instance parisiens, dans *Police, Justice, Prisons. Trois études de cas*, Éditions L'Harmattan.

Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. (1999) *Evaluation a systematic approach*, 6th edition, Sage Publications.

Sainsaulieu, R. (1994) 'Entreprise et société. Quelles sociologies?', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.

Sheirer M.A. (1994) Designing and Using Process Evaluation, in *Handbook of Pratical Program Evaluation*, Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E. editors, Jossey-Bass Publishers, San Francisco : 40-68.

Trosa, S. (1994) 'Qui a vu passer la décentralisation?', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.

Weiss C.H. (1998) *Evaluation. Methods for studying programs and policies*, Second edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.

Worms, J.-P. (1994) 'Mais si, on peut changer la société par décret!', in F. Pavé (ed.) *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Paris: Éditions du Seuil.

PROJET DE CONSTITUTION D'UNE BIBLIOTHÈQUE DE RAPPORTS D'ÉVALUATION DE PROGRAMME ACCESSIBLE AUX MEMBRES DE LA SQÉP

Le 4 mars 2005, le conseil d'administration de la SQÉP donnait son aval au projet de constitution d'une bibliothèque de rapports d'évaluation de programme. Ce projet est un moyen qui s'ajoute aux efforts déployés par la SQÉP pour atteindre un de ses objectifs : constituer un centre de référence, d'action, d'information et de formation pour les intervenants en évaluation de programme au Québec. Le succès de ce projet dépend assurément de la collaboration de ses membres. La SQÉP vous invite donc à faire parvenir à monsieur François Therrien, responsable du projet, tout rapport d'évaluation de programme ou à l'informer de la parution de nouveaux rapports. Aussi, les personnes intéressées à s'impliquer peuvent signaler leur intérêt à M. Therrien. On peut le rejoindre au (418) 380-2100 (poste 3511) ou par courriel à l'adresse suivante : francois.therrien2@mapaq.gouv.qc.ca .



1075, rue Saint-Alexandre
Longueuil (Québec) J4H 3H2
Téléphone : (514) 990-0546
(450) 670-8952
Télécopieur : (450) 670-0009
Courriel :
sogemap@sogemap.com

Sogémap inc. est une société conseil spécialisée dans la gestion de programmes publics.

Depuis 1994, **Sogémap inc.** réalise des mandats auprès de ministères, d'organismes publics et d'organismes à but non lucratif afin de les soutenir dans l'amélioration de leurs services à la clientèle.

Composée d'une équipe de consultants expérimentés et de collaborateurs externes, **Sogémap inc.** est en mesure de constituer des équipes de recherche selon les besoins spécifiques de chaque mandat.



Université du Québec

École nationale d'administration publique

4750, avenue Henri-Julien, 5. étage
Montréal (Québec) H2T 3E5 CANADA
Téléphone: (514) 849-3989 Télécopieur: (514) 849-3369
Direction de l'enseignement et de la recherche

Montréal, le 1er août 2005

Brochure promotionnelle - Stage ENAP

Dans le but de dynamiser notre activité Stage, il nous fait plaisir de vous annoncer la parution de notre nouvelle brochure promotionnelle sur cette activité à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Une version électronique de cette brochure est disponible sur le site Internet de l'ENAP à :

<http://www.enap.ca/enap-fra/etudiantsactuels/stages-guide.html>

Rappelons que le stage est une activité d'intégration de 12 crédits dans le cadre de la maîtrise en administration publique pour Analystes. Si vous désirez recevoir des copies de la pochette promotionnelle, nous vous en achèminerons. Une version anglaise de la pochette sera disponible sous peu.

Je profite de cette occasion pour vous informer que nous planifions présentement les stages pour notre prochaine cohorte de **l'Hiver 2006**. Par conséquent, pour nous faire part de vos besoins de stagiaires, je vous invite à remplir le formulaire électronique disponible sur le site de l'ENAP à :

<http://www.enap.ca/enap-fra/etudiantsactuels/stages-form-pro.html>

La date de tombée pour la réception des propositions de stage pour le trimestre d'hiver 2006 est le **15 septembre 2005 au plus tard**.

Pour de plus amples informations, je vous invite à communiquer avec moi au numéro de téléphone suivant : (514) 849-3989 poste 3956, ou avec Stéphanie Latry, secrétaire, au poste 3980.

Maria Dame

Responsable des stages (ENAP)

Adresse électronique : maria.dame@enap.ca