



RÉGIE RÉGIONALE
DE LA SANTÉ ET DES
SERVICES SOCIAUX
DE MONTRÉAL-CENTRE

LE SAVANT ET LE POLITIQUE, version 2000

Communication présentée au 10^e Colloque annuel
de la Société québécoise d'évaluation de programme
« La gestion par résultats et l'évaluation participative :
approches parallèles ou convergentes ?

Vendredi le 2 novembre 2001

Normand Lauzon
Chef du Service des études et de l'évaluation
Direction de la programmation et coordination

1. PRÉSENTATION

Le thème du colloque est « La gestion par résultats et l'évaluation participative : approches parallèles ou convergentes ? ».

Ce qui m'intéresse particulièrement dans ce thème, c'est la dynamique qui existe entre le gestionnaire orienté vers des résultats et l'évaluateur inscrit dans une démarche participative. Dirions-nous monde parallèle ou monde convergent ?

Une bonne compréhension des logiques dans lesquelles s'inscrivent ces acteurs contribue, à mon sens, à une meilleure articulation et à une meilleure utilisation des travaux d'évaluation.

L'essentiel de mon propos découle de 10 ans de pratique à titre de chef de service dans le domaine de l'évaluation de programmes à la Régie régionale de la santé des services sociaux de Montréal-Centre. Antérieurement, j'ai été gestionnaire de services dans la même organisation.

Depuis 1994, première année de compression budgétaire significative découlant de l'opération *Défi – Qualité – Performance*, manifestement les gestionnaires vivent une pression croissante liée à la reddition de comptes axée sur les résultats. Les évaluateurs, pour leur part, sont appelés à appuyer les gestionnaires dans la prise de décision et la reddition de comptes : dans leur cas, la pression s'appelle « faire œuvre utile ». La tendance forte parmi les évaluateurs est de s'inscrire dans des démarches participatives qui ajoutent à la qualité des travaux et à l'adhésion des personnes concernées par les résultats.

Par approche participative, nous entendons ici une démarche qui associe les décideurs et les « évalués » aux travaux d'évaluation. Ceci implique la prise en compte des points de vue sur le mandat initial et le protocole d'évaluation; la collaboration au moment de

la cueillette d'information; la validation des informations auprès des acteurs concernés et la validation de l'interprétation.

Pour tenter d'illustrer comment les rapports entre les gestionnaires et évaluateurs sont complexes, je procéderai en deux temps. Dans un premier temps, je caractériserai les deux profils, gestionnaire et évaluateur, en m'inspirant des travaux de Weber, d'où l'idée : *Le Savant et le Politique, version 2000*. Par la suite, à l'aide d'illustrations pratiques, je décrirai la dynamique que génère la rencontre de ces deux profils de carrière.

2. LE SAVANT ET LE POLITIQUE

Dans le cadre des cours que Weber donnait à l'université, en Allemagne, il a décidé de faire deux exposés particuliers qui répondaient aux questions de ses élèves : l'un sur le Savant et l'autre sur le Politique. C'était une époque de grands bouleversements puisque l'Allemagne venait de perdre la première guerre mondiale (1919) et que les élites et leurs rôles étaient questionnés.

Mon propos est de m'appuyer sur la typologie de Weber pour dégager les traits spécifiques du Savant que j'associerai à l'évaluateur, tout comme les traits spécifiques du Politique que j'associerai au gestionnaire. De ces deux types, je dégagerai des points de convergence et des lignes parallèles de leurs démarches.

⇒ **Le Savant**

On pourrait dire que les évaluateurs sont des savants dans la mesure où leurs travaux s'appuient sur des méthodes d'analyse « scientifiques » et qu'ils les appliquent dans les règles de l'art.

Leur contribution est spécifique par le fait qu'ils portent un jugement rigoureux appuyé sur des méthodes établies. Comme le dit Weber : « il s'agit d'une œuvre de clarté face au tourbillon des affaires quotidiennes ». Ceci les distingue des gestionnaires qui sont appelés à décider sur la base d'informations partielles et souvent morcelées.

Les exigences de cette pratique sont les suivantes :

- ↳ la maîtrise des méthodes d'analyse appropriées à l'objet analysé;
- ↳ une problématique suffisamment complexe et analysable pour justifier l'effort d'analyse;
- ↳ le temps et les ressources requises pour proposer un devis d'analyse rigoureux et le temps pour le réaliser;
- ↳ un accès aux informations pertinentes;
- ↳ des règles de validation de l'information et de l'interprétation pour garantir la qualité des résultats.

Weber attribue une autre caractéristique au Savant qui n'est sans doute pas étrangère au vécu des évaluateurs : la passion.

« Rien n'a de valeur, pour l'homme en tant qu'homme, qu'il ne peut faire avec passion. »

Cette observation explique sans doute une des dimensions affectives fondamentales du travail des évaluateurs qui découle d'un travail fait avec passion : les sentiments d'appropriation des résultats des évaluations, de fierté et de responsabilité.

Pour conclure ce premier portrait, on pourrait soutenir que l'évaluation est une vocation fondée sur la spécialisation au service de la prise de décision relative aux interventions de l'État et de la connaissance de ces interventions.

⇨ **Le Politique**

Contrairement à Weber, nous ne nous intéressons pas aux politiques dans le sens des personnes intéressées aux partis politiques, ni aux fonctionnaires politiques, ceux qui changent au gré des volontés ministérielles.

Nous nous intéressons ici aux fonctionnaires de carrière dédiés à l'application des lois, règlements et orientations gouvernementales. L'appellation politique appliquée aux gestionnaires vient du fait qu'ils sont appelés, dans l'exercice de leur mandat, à gérer des rapports entre divers groupes d'acteurs.

Les gestionnaires qui nous intéressent ici ont les caractéristiques suivantes :

- ↳ ils disposent d'une autorité conférée par la loi;
- ↳ ils répondent au législateur et, dans ce sens, obéissent eux-mêmes à l'autorité gouvernementale assumée par un ministre. Comme le souligne Weber, l'honneur du fonctionnaire consiste dans son habileté à exécuter consciencieusement un ordre sous la responsabilité de l'autorité supérieure, même si – au mépris de son propre avis – elle s'obstine à suivre une fausse voie;
- ↳ ils sont des professionnels qualifiés;
- ↳ ils doivent, dans le contexte de références, gérer des rapports pour rendre compte de leur mandat.

Weber ajoute trois qualités du Politique qui s'appliquent ici :

- ↳ passion;
- ↳ sentiment de la responsabilité;
- ↳ coup d'œil (vision).

⇨ **Le Savant et le Politique**

Les deux profils de carrière décrits précédemment sont différents. L'un s'appuie sur des modèles d'analyse rigoureux pour former un jugement, une évaluation. Son travail est d'objectiver une situation. L'autre profil doit gérer des rapports pour s'acquitter de ses mandats et prendre des décisions. Son jugement s'appuie sur diverses sources d'information dont parfois les évaluations; c'est ici la recherche de la meilleure réponse possible compte tenu du contexte.

Il se crée donc une dynamique complexe évaluateur-gestionnaire ou la recherche de la plus grande rationalité en gestion appelle des compromis avec la réalité qu'impose la gestion de rapports de force entre les acteurs concernés.

Une démarche participative vient appuyer une base d'information objective en lui donnant des appuis. Cette base devient elle-même un des éléments de rapports qui doit être pris en compte par le gestionnaire.

D'autre part, l'analyse des profils a mis en lumière la dimension « passionnelle » des évaluateurs et des gestionnaires. Cette dimension vient alimenter les composantes relationnelles de la dynamique gestionnaire – évaluateur : chacun se rend responsable d'un résultat qui n'est pas nécessairement le même.

3. ANALYSE DE LA PRATIQUE

La précédente typologie donne un premier cadre d'interprétation de la dynamique évaluateur – gestionnaire. La pratique vient ajouter à la complexité des relations.

Avant d'examiner comment se développent les relations dans la pratique courante, il est important de dire un mot sur les conditions d'exercice de ces deux professions.

⇨ **Des métiers en devenir**

Bien que les orientations gouvernementales préconisent une gestion par résultats, il n'existe pas de guide très précis de l'application pratique de la gestion par résultats. De quels résultats sont imputables les gestionnaires, sur quoi doivent-ils rendre des comptes ? Des pas sont franchis pour en arriver à une pratique plus rigoureuse, par exemple par le biais des ententes de gestion. Mais les implications pratiques pour la plupart des gestionnaires demeurent théoriques.

Du côté des évaluateurs, je parle ici de ceux qui s'intéressent à l'évaluation administrative, beaucoup de limites conditionnent leur pratique. Mentionnons les échéanciers qui tiennent souvent plus à des cycles administratifs qu'aux besoins de l'évaluation. La qualité des données qui s'appuient sur des systèmes d'information répond à des impératifs autres que ceux recherchés par les évaluateurs, les limites mêmes de ces systèmes et le type d'information que l'on peut extraire.

Étudions maintenant comment s'établissent les alliances gestionnaires – évaluateurs.

⇨ **La demande**

Dans mon organisation, les demandes d'évaluation de programme émanent directement des gestionnaires. Ce sont eux qui déterminent sur quoi doit porter l'évaluation quand ils jugent pertinent de faire appel à l'évaluation. Les demandes peuvent couvrir des questions d'ensemble : un réseau de services tout comme un élément très spécifique tel un programme de services spécialisés.

Ces demandes s'inscrivent habituellement dans le cadre des priorités triennales de l'organisation.

La demande émanant du gestionnaire, l'évaluateur prend pour acquis que les objets soumis sont les plus prioritaires et les plus importants. N'étant pas sollicité, il n'a pas, en principe, droit à l'identification des mandats. Tout n'étant pas parfaitement étanche, l'évaluateur peut toutefois soumettre des propositions et signaler ses intérêts.

⇨ **Formulation du mandat**

L'art de la négociation s'installe habituellement à cette étape. La discussion peut porter à la fois sur le contenu à évaluer, sur l'ampleur du mandat, sur l'échéancier et sur les ressources. Les gestionnaires et les évaluateurs trouvent intérêt à une approche participative.

⇨ **Réalisation de l'évaluation**

C'est la phase la plus autonome pour l'évaluateur. Le problème qui revient le plus est celui de l'accès à toutes les informations pertinentes.

Par définition, le gestionnaire a accès directement à de multiples sources d'information : rencontres, comités, correspondance, informations statistiques. L'évaluateur n'a pas toujours accès aux mêmes informations bien qu'elles puissent être pertinentes.

Beaucoup de paramètres peuvent expliquer cet état de fait : incompréhension des exigences de la démarche d'évaluation, le temps limité qu'ont les gestionnaires pour communiquer l'information et la marge de manœuvre que se garde le gestionnaire face à l'évaluateur.

⇒ **Validation des informations et des résultats**

Lorsqu'il s'agit de la validation des données factuelles auprès des partenaires concernés, il n'y a habituellement pas de difficulté entre le gestionnaire et l'évaluateur.

Lorsqu'il s'agit de valider le texte final dans son interprétation et les recommandations qui en découlent, l'alliance gestionnaire – évaluateur devient plus délicate. Si habituellement cette phase se passe bien, dans certains cas, dépendant du sujet traité et du gestionnaire, la situation peut être plus délicate.

Ici aussi l'évaluateur doit faire preuve de doigté de manière à pouvoir compléter le cycle de l'analyse en respectant l'approche participative. Le gestionnaire quant à lui, lorsqu'il est réticent, cherche à protéger son autonomie dans la prise de décision.

⇒ **Dépôt et présentation des résultats**

Habituellement, le gestionnaire trouve intérêt à laisser l'évaluateur débattre de ses résultats. La prise de décision et les suites à donner relèvent de sa décision.

Certaines exceptions surviennent qui tiennent plus au style du gestionnaire qu'à une logique comme telle. Dans ces cas, le gestionnaire souhaite immédiatement s'approprier les résultats et les communiquer directement ou par son équipe plutôt que de demander à l'évaluateur.

Il en découle un sentiment de désappropriation chez l'évaluateur compte tenu qu'il ne peut directement assumer ses résultats. Cet état de fait révèle aussi le faible statut de l'évaluateur par rapport à celui du gestionnaire.

⇒ **Suites**

Rares sont les occasions où l'évaluateur peut jouer un rôle conseil dans les suites à donner. Perçu comme un spécialiste de l'évaluation, il arrive peu fréquemment qu'il soit mis à profit lorsque reprend le cycle de la gestion.

Les gestionnaires, de mon point de vue, tiennent à conserver cette démarcation. Quant aux évaluateurs, l'ambivalence entre l'analyse et l'action demeure souvent très présente.

4. QUE CONCLURE

Monde parallèle ou monde convergent ?

La recherche d'une plus grande rationalité en gestion, dont l'atteinte de résultats est l'expression, constitue le point de convergence.

Pour rapprocher deux mondes dont les logiques de travail sont différentes, l'approche participative est un élément qui facilite la prise en compte des travaux d'évaluation.

Toutefois, entre l'idée de « rationalité » dans la gestion et la pratique, il y a un écart. Pour les gestionnaires, la précision des résultats à atteindre sera de plus en plus nécessaire. Pour les évaluateurs, une plus grande légitimité institutionnelle et une plus grande visibilité des travaux appuyées sur la participation ajouteront à l'impact de l'évaluation dans la gestion.