



Mémoire

de la

*Société québécoise
d'évaluation de programme*

à la

Commission de la Culture

Québec

Mars 2003

M

émoire à la Commission de la culture

Sommaire

La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP) est une société sans but lucratif regroupant près de 400 membres intéressés par l'évaluation de programme. Elle a pour objectif de permettre aux personnes intéressées par l'évaluation de programme d'échanger entre elles, de contribuer au développement de l'évaluation et de constituer un centre de référence, d'action, d'information et de formation en la matière. La réflexion de la SQÉP s'est toujours située dans une vision globale de modernisation de la gestion gouvernementale. La direction de la transparence prise dans le Rapport de la Commission d'accès à l'information (CAI) se situe donc en lien avec les préoccupations des évaluateurs, évaluatrices de programme et amène tout naturellement la SQÉP à se prononcer sur ce projet de réforme.

Consultation générale à l'égard du document intitulé :

«Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence»

La SQÉP accueille très favorablement le «choix de la transparence» qui sous-tend la proposition de réforme de l'accès à l'information. En particulier, la SQÉP appuie fermement les recommandations n° 5, 6 et 7 du Rapport de la CAI qui renversent la démarche actuelle de demande d'information en obligeant les organismes publics à adopter une politique de publication automatique de l'information, ainsi qu'un plan de publication de l'information et à dresser un index général des documents. Ces recommandations ont comme conséquences prévisibles l'amélioration de la qualité des décisions économiques et sociales des citoyens, une légitimité accrue de l'appareil d'État et une meilleure qualité de participation démocratique. De plus, la SQÉP voit des avantages indéniables quant au développement de l'évaluation de programme et d'une approche de transparence et d'imputabilité dans l'administration publique.

Plus précisément, il ressort de notre discussion sur la recommandation n° 5 que :

- l'évaluation de programme contribue à définir le contenu de l'information de base sur les divers secteurs d'intervention publique;
- or, il nous semble que cette information de base est essentielle aux décisions quotidiennes des citoyens et qu'il est justifié de rendre cette information automatiquement disponible aux citoyens;
- l'accès automatique à cette information de base simplifiera et accélérera les procédures d'évaluation;
- l'accès automatique à cette information donnera aux rapports d'évaluation la crédibilité essentielle à ce dispositif de gestion publique;
- les sections des rapports d'évaluation qui décrivent les choix méthodologiques, qui estiment les effets des interventions publiques et qui examinent de façon comparative les diverses options pour l'avenir devraient être automatiquement rendues publiques de manière à ce que cette information contribue à améliorer la participation à la vie démocratique;
- l'accès automatique à l'information de base et aux sections pertinentes des rapports d'évaluation ainsi que la qualité et la crédibilité accrues des dispositifs d'évaluation et de reddition de comptes contribueront significativement à la légitimité de l'appareil public.

De notre discussion sur les recommandations n^{os} 6 et 7, il ressort que :

- l'Index et le Plan aideront au repérage des informations de base servant à la réalisation des évaluations et faciliteront la planification des évaluations;
- ils contribueront également à renforcer le statut et le développement de l'évaluation de programme;

- l'Index et le Plan enrichiront la réflexion en évaluation en favorisant le décloisonnement horizontal des évaluations;
- l'Index et le Plan constituent une évaluation indirecte de la couverture de l'information produite par l'État et peuvent contribuer à susciter une demande accrue pour la production de l'information utile et à nourrir la réflexion sur les orientations gouvernementales.

La SQÉP appuie également le principe de la recommandation n^o 8 de la Commission mais elle considère que l'application de ce principe devrait aller de pair avec un réexamen des conditions de pratique de la fonction évaluation. En effet, le principe de la recommandation de rendre accessibles les avis et recommandations dès que le processus décisionnel est achevé nous semble être un élément qui contribue à renseigner les citoyens et à les inviter à une plus grande participation à l'élaboration des politiques publiques. La diffusion d'arguments solides qui militent pour une option particulière d'intervention publique contribuerait à un meilleur partage du savoir dans notre société et une qualité accrue de participation démocratique. Cependant, la publication rapide des avis et recommandations pourrait avoir des conséquences indésirables si la mise en œuvre de cette mesure n'est pas effectuée en tenant compte des caractéristiques hautement stratégiques des rapports d'évaluation et des avis et recommandations qu'ils contiennent. Les évaluateurs, évaluatrices qui ont à produire de tels avis et recommandations seront l'objet de nombreuses pressions susceptibles de se manifester tant à l'interne qu'à l'externe et de nuire à l'indépendance nécessaire à l'exécution d'évaluations rigoureuses et à l'énoncé d'avis et recommandations congruents. Enfin, ces avis et recommandations constituent des prises de position éclairées par des analyses techniques de premier niveau mais qui, pour des raisons politiques, stratégiques, de priorité organisationnelle ou de disponibilité budgétaire, pourraient devoir être ignorées. Aussi la mise en œuvre de la recommandation n^o 8 doit, selon la SQÉP, s'accompagner d'un réexamen approfondi des conditions de pratique de la fonction évaluation.

Table des matières

Sommaire	3
Table des matières	5
1. Introduction	7
1.1 L'évaluation de programme	7
1.2 La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP)	7
1.3 Le but du présent mémoire	7
2. Le rôle complémentaire de l'accès à l'information et de l'évaluation de programme ...	7
3. Prise de position de la SQÉP sur la recommandation n° 5	8
3.1 Analyse de la signification et des implications de la recommandation n° 5	8
3.2 Conclusion sur la recommandation n° 5 ...	12
4. Prise de position de la SQÉP sur les recommandations n° 6 et n° 7	12
4.1 Analyse de la signification et des implications des recommandations n° 6 et n° 7	12
4.2 Conclusion sur les recommandations n° 6 et n° 7	14
5. Prise de position de la SQÉP sur la recommandation n° 8	14
5.1 Analyse de la signification et des implications de la recommandation n° 8	15
5.2 Conclusion sur la recommandation n° 8	16
Conclusion	16
Annexe 1 Liste des documents de la SQÉP destinés à la promotion de l'évaluation de programme	17

1. Introduction

1.1. L'évaluation de programme

L'évaluation des programmes dans les organismes publics peut rendre de nombreux services tant aux décideurs publics qu'à la population en général, notamment :

- en contribuant à identifier des indicateurs de suivi des secteurs d'intervention publique;
- en interprétant les données de suivi pour estimer les effets des interventions;
- en conseillant les décideurs sur les meilleures options d'intervention;
- en contribuant à légitimer l'appareil public par la démonstration de l'usage d'un dispositif rigoureux d'évaluation;
- en contribuant à l'exercice de la démocratie par la production et la diffusion d'analyses, d'avis et de recommandations sur les interventions publiques.

1.2 La Société québécoise d'évaluation de programme (SQÉP)

La SQÉP est une société sans but lucratif regroupant près de 400 membres intéressés par l'évaluation de programme; 60% d'entre eux travaillent au sein de la fonction publique québécoise, les autres proviennent soit des réseaux de la santé et de l'éducation, soit des universités ou du secteur privé.

Fondée en 1988 et incorporée en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, la SQÉP est affiliée à la Société canadienne d'évaluation (SCÉ) et représente la Section du Québec au sein de cette dernière. La SQÉP a pour objectif de permettre aux personnes intéressées par l'évaluation de programme d'échanger entre elles, de contribuer au développement de l'évaluation et de constituer un centre de référence, d'action, d'information et de formation en la matière.

La SQÉP, conformément à sa mission, défend vigoureusement l'évaluation de programme au sein de l'administration de l'État et des choses publiques. Elle a remis au cours des dernières années des mémoires aux parlementaires et aux décideurs politiques et administratifs du Québec. Dans tous ces mémoires, la SQÉP insistait sur la nécessité d'inscrire toute proposition spécifique concernant la promotion de l'évaluation de programme dans une vision globale de modernisation de la gestion gouvernementale. Elle s'est exprimée aussi par la voie des journaux et au cours de réunions internationales¹. Elle a également collaboré avec le Secrétariat du Conseil du trésor pour la rédaction de directives et de guides d'évaluation.

1.3 Le but du présent mémoire

Ce mémoire a pour but de communiquer aux décideurs la position de la SQÉP sur quelques recommandations du rapport de la Commission d'accès à l'information qui affectent particulièrement la pratique de l'évaluation de programme au Québec.

2. *Le rôle complémentaire de l'accès à l'information et de l'évaluation de programme*

Essentiellement, nous entendons défendre dans la suite de ce mémoire qu'une fonction évaluation bien assumée par l'appareil public et reconnue comme crédible aux yeux de la population peut contribuer à améliorer la légitimité de l'administration publique, la qualité de la participation à la vie démocratique et la qualité des décisions quotidiennes des citoyens. Ce n'est pas une coïncidence si ces thèmes ont été abordés dans les rapports² destinés à la réforme de la Loi d'accès à l'information. L'explication, à notre sens, tient à la complémentarité de l'accès à l'information et de la fonction évaluation. D'une part, la recommandation centrale du Rapport de la Commission - rendre l'information automatiquement accessible au grand public - est essentielle à l'évaluation de programme pour exercer pleinement son rôle. D'autre

part, une fonction évaluation bien assumée par l'administration publique contribue à la production d'informations publiques pertinentes.

La SQÉP se sent donc la responsabilité d'exprimer, dans les limites de son expertise, son appui à quelques recommandations du Rapport de la Commission et à discuter des implications de certaines autres. Nous concentrons en particulier notre attention sur les recommandations 5, 6, 7 et 8.

3. *Prise de position de la SQÉP sur la recommandation n° 5*

La SQÉP appuie fermement la recommandation n° 5 du Rapport de la Commission qui se lit ainsi :

Afin de faciliter l'accès aux documents détenus par les organismes publics, la Commission propose que chaque organisme public ait l'obligation d'adopter une politique de publication automatique de l'information³.

Les huit propositions qui suivent résument nos motifs à l'appui de cette recommandation.

3.1 Analyse de la signification et des implications de la recommandation n° 5

Proposition 1 : L'évaluation contribue à définir le contenu de l'information de base sur les secteurs d'intervention publique.

¹ Les références à ces documents sont présentées à l'Annexe 1.

² Commission d'accès à l'information du Québec. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents et organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Novembre 2002; et Duplé, N. *L'accès à l'information : examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'Information à la lumière de quelques législations étrangères*. Août 2002. Université Laval.

³ Commission d'accès à l'information du Québec. *Op. cit.* p. 36.

La fonction évaluation entre en scène bien avant que se pose la problématique de l'accès à l'information. En contribuant à définir les indicateurs nécessaires au suivi de la situation dans les secteurs sujets à intervention publique, l'évaluation joue un rôle de premier plan dans la définition même du contenu de l'information gouvernementale.

Ainsi, la démarche évaluative implique, en première étape et au moment même de la planification des interventions, la rédaction d'une étude préparatoire destinée à 1) identifier les variables et les indicateurs qui rendront compte de l'évolution de la situation dans les secteurs sujets à intervention et 2) proposer des méthodes permettant l'interprétation des données. Par exemple, dans le cas d'un programme visant à assainir les eaux d'une rivière, une étude préparatoire doit proposer les indicateurs de qualité d'eau que l'organisme responsable devra recueillir au fil des ans pour documenter l'évolution de la qualité du cours d'eau et les méthodes permettant de tirer de ces indicateurs la contribution nette du programme à l'amélioration de la qualité de l'eau. L'organisme public doit, par la suite, effectuer le suivi en recueillant systématiquement les données associées à ces indicateurs. Cette **information de base** constitue en soi un «produit public», une ressource informationnelle précieuse pour l'ensemble de la société.

La SQÉP tient à mentionner que cette information de base sur les secteurs d'intervention constitue un type d'information spécifique, qui n'est pas souvent reconnu comme catégorie particulière, qui représente pourtant une partie importante de l'information gouvernementale et qui mérite donc de faire l'objet d'un traitement spécifique dans la discussion sur l'accès à l'information gouvernementale.

Proposition 2 : L'information de base sur les secteurs d'intervention est essentielle aux décisions quotidiennes des citoyens

La valeur sociale et économique de cette information de base sur les secteurs d'intervention ne peut être sous-estimée. Cela a été abordé par N. Duplé dans la discussion sur la société du savoir. Il y est fait remarqué que :

« ...c'est bien l'État qui détient la plus importante banque d'information dans la société et bien souvent d'ailleurs, il constitue la seule source d'information pertinente pour permettre au citoyen de comprendre son environnement social, économique et politique⁴. »

Il s'agit bien ici, non pas d'un argument de nature politique qui mettrait l'accent sur la qualité de la participation aux institutions démocratiques, mais plutôt d'un argument de nature socio-économique, car le partage du savoir, dit-on, serait une condition *sine qua non* de l'accroissement de la richesse collective⁵. Mais cet argument pourrait être considéré un peu trop général et gagne encore à être précisé.

Lorsque le gouvernement est le gestionnaire principal d'un secteur ou d'une ressource, il occupe une position de suprématie dans la détention d'information sur le secteur sous sa responsabilité. Dans la plupart des cas, il constitue une sorte de monopole sur l'information de base ou tout au moins est en situation de détenir un tel monopole.

Or, cette information est essentielle aux décisions quotidiennes de nombreux acteurs sociaux. Sans cette information, la qualité des décisions économiques et sociales de chaque citoyen et acteur social s'en trouve fortement affectée. Par exemple, l'information sur la qualité de l'eau des lacs et rivières conditionne les décisions sur l'emplacement des résidences, les équipements domestiques, le lieu et la nature des loisirs de plein air, les décisions d'entreprises, etc. Il en est de même de l'information sur la qualité des sols. On peut en toute logique étendre le raisonnement pour les établissements de santé, les établissements d'enseignement, la qualité des routes; enfin pour tout secteur d'intervention régi par le domaine public.

⁴ Duplé, N. *L'accès à l'information : examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères. Août 2002.* Université Laval. p. 20 et 21.

⁵ *Ibid.*

Dotés d'une information de piètre qualité, les citoyens sont amenés à prendre des décisions de qualité médiocre. Leur richesse bien entendu, mais leur qualité de vie, leur santé même en seront affectées. Mieux informés, les citoyens prendront des décisions mieux éclairées; le bien-être individuel et le bien-être collectif seront d'autant accrus.

Reconnaître ce besoin spécifique d'information, distinct du besoin des décideurs «macroscopiques» que sont les élus et les administrateurs publics, c'est reconnaître le besoin d'une information à l'échelle des décisions «microscopiques», à l'échelle des citoyens, les plus petites unités de décision sociale et économique. C'est une contrepartie fort légitime à l'accroissement de la présence de l'État dans de nombreux secteurs de la vie courante et, encore plus, à l'existence de monopole public de juridiction dans plusieurs autres.

On concevrait mal alors comment on pourrait invoquer, de façon générale, des raisons stratégiques pour défendre un monopole sur l'information de base, pour retenir cette information de base si utile dans le quotidien des gens. Ce serait faire preuve d'un paternalisme pour le moins surprenant que de ne permettre l'accès à ces informations qu'aux représentants élus et administrateurs publics. Le gouvernement québécois a d'ailleurs eu l'occasion depuis quelques années de manifester plus que son accord de principe en diffusant depuis 1994 les résultats des épreuves de niveau secondaire par établissement d'enseignement, et depuis quelques mois un bulletin des hôpitaux et un bulletin des CLSC, pour ne mentionner que les cas les plus connus.

Proposition 3 : La fonction évaluation et la reddition de comptes ont besoin de l'information de base sur les secteurs d'intervention pour estimer les effets des interventions publiques.

Les liens entre la problématique de l'accès à l'information et celle de l'évaluation se renforcent par le fait que les évaluateurs, évaluatrices ont absolument besoin de l'information de base sur les secteurs pour estimer les effets des interventions.

En effet, la mesure des effets des interventions publiques ne peut se faire sans une comparaison de la situation du secteur «après intervention» avec la situation «sans intervention». La situation du secteur «après intervention» est une donnée essentielle et la situation «avant intervention» est souvent utilisée pour reconstituer la situation «sans intervention». Sans information de base sur les secteurs, de façon régulière, il devient très difficile de mesurer les effets des interventions publiques et de réaliser une reddition de comptes sur la base des résultats.

Si ce besoin d'information des évaluateurs, évaluatrices, besoin d'abord interne à l'organisation publique nous en convenons, n'implique pas un accès automatique à l'information par le grand public, puisqu'une circulation interne de l'information pourrait satisfaire les besoins internes d'évaluation, les procédures devant être suivies actuellement par tout évaluateur pour obtenir les données nécessaires seraient largement simplifiées et accélérées si l'accès grand public tel que proposé par la Commission devenait automatique. Ainsi, comme consommateurs d'information, les évaluateurs, évaluatrices considèrent que l'accès automatique à l'information publique est une source de progrès et d'efficacité.

Proposition 4 : L'accès grand public à l'information de base sur les secteurs d'intervention est essentiel à la crédibilité de tout rapport sur les effets des interventions publiques et, conséquemment, à celle de la reddition de comptes.

La notion de transparence touche également l'accès grand public des rapports d'évaluation. La crédibilité des rapports rendant compte des effets des interventions publiques est conditionnelle à la capacité d'autres évaluateurs ou éventuellement de groupes d'intérêt ou même de citoyens de reproduire la procédure et les résultats. Il importe donc que les données de base sur les secteurs d'intervention soient facilement accessibles à quiconque aurait le désir de vérifier à partir de ces données la qualité des travaux d'estimation des effets.

Un rapport qui conclut sur les effets des moyens d'intervention alors que les données de base servant

aux analyses ne sont pas disponibles au grand public relève plus de la magie que d'une démarche rigoureuse. Un tel rapport ne peut alors convaincre que par argument d'autorité. Cela procure aux évaluateurs, évaluatrices ou à tout autre analyste chargé d'interpréter le sens de ces données de base un pouvoir de monopole injustifié. Nous croyons que plus de transparence se traduira par une démarche encore plus rigoureuse.

De surcroît, une démarche évaluative plus transparente permettra aux évaluateurs, évaluatrices d'être moins sujets à des pressions internes ou externes destinées à mitiger le potentiel critique des évaluations. Dans le même esprit, le Vérificateur général du Québec permet aux vérificateurs internes d'exercer avec un certain recul une fonction critique essentielle mais intrinsèquement difficile à assumer dans un contexte d'auto-vérification.

La conséquence sur la reddition de comptes est évidente : la gestion par résultats est au cœur de la reddition de comptes exigée par la Loi sur l'administration publique. Des évaluations crédibles renforceront la crédibilité du mécanisme de reddition de comptes.

Proposition 5 : En démocratie de représentation, le grand public a le droit de connaître les effets des interventions publiques; les sections des rapports d'évaluation rendant compte des effets des interventions publiques devraient être automatiquement rendues publiques.

Estimer les effets des lois, des politiques et programmes publics exige des compétences spécialisées, une bonne dose d'expérience, des budgets non négligeables, une gestion d'équipe et un certain laps de temps. Il en résulte que les évaluations des effets des interventions publiques sont précieuses car difficiles à reproduire. Or, la qualité de la vie démocratique gagne à la connaissance approfondie des citoyens à propos de l'efficacité des interventions publiques. Il est raisonnable de penser qu'une meilleure connaissance des citoyens quant à l'efficacité des lois et politiques publiques aurait une influence

positive sur la formulation des nouvelles lois et politiques.

Ainsi, il est clair que pour le simple citoyen interpréter les données de base en qualité d'eau pour dégager une estimation de l'efficacité des moyens d'intervention est une tâche extrêmement exigeante. En pratique, seuls des regroupements d'individus pourront réaliser rigoureusement certaines analyses.

Il importe donc que les sections des rapports d'évaluation de l'administration publique soient accessibles le plus rapidement possible d'autant plus que ces études ont été défrayées par les contribuables. Ainsi diffusées, ces évaluations des effets des interventions faciliteront l'examen par le public des interventions de l'État.

Proposition 6 : L'évaluation n'étant pas une science exacte et le choix des méthodes et techniques étant vaste, la qualité des dispositifs publics d'évaluation serait accrue par l'obligation de rendre publics les choix méthodologiques des évaluateurs.

Il n'y a pas que les sections d'analyses et de résultats des rapports d'évaluation qui ont un intérêt public. Les sections discutant des choix méthodologiques et des indicateurs peuvent intéresser une clientèle, restreinte certes, mais une clientèle spécialisée, capable de juger des choix méthodologiques, de commenter et d'apprécier les travaux évaluatifs de qualité. En effet, malgré les contraintes budgétaires dans lesquelles doivent évoluer les évaluateurs, évaluatrices, la marge de manœuvre méthodologique demeure encore élevée. Une seule équipe d'évaluation ne peut raisonnablement revendiquer le monopole des bons choix méthodologiques, et conséquemment des bonnes conclusions sur une intervention publique.

L'accès automatique au grand public des sections méthodologiques des rapports d'évaluation nourrira un débat public fructueux et légitime, exercera forcément une pression positive sur les choix méthodologiques des équipes gouvernementales d'évaluation et améliorera d'autant la crédibilité des dispositifs d'évaluation.

Proposition 7 : L'examen comparatif des différentes options d'intervention étant une compétence que les évaluateurs, évaluatrices ont à développer, l'accès grand public à ces analyses comparatives nourrirait forcément le débat démocratique en temps réel.

Pour jouer pleinement son rôle d'aide à la décision, l'évaluateur, évaluatrice doit conclure sa démarche en interprétant la mesure des effets d'une intervention publique et en la comparant aux options qui s'offrent aux décideurs pour l'avenir : reconduire un programme, ne pas reconduire le programme, reconduire le programme avec un budget moindre ou augmenté, poursuivre l'intervention en choisissant un autre moyen d'intervention, etc. Cet exercice comparatif, ultime étape avant de passer aux avis et recommandations habituellement traités séparément, demande un examen méthodique des avantages et des inconvénients de chaque option. Les évaluateurs et évaluatrices ont à développer cette compétence spécialisée. Sans prétendre à l'exhaustivité, les décideurs ont beaucoup à tirer de ces analyses systématiques.

Nul doute cependant que les citoyens gagneraient en profondeur dans leur analyse s'ils disposaient de tels exercices de comparaison. À notre avis, la qualité de la participation à la vie démocratique s'apprécierait significativement grâce à un accès automatique à cet examen comparatif.

Proposition 8 : L'accès grand public aux données de base et aux évaluations, et la crédibilité ainsi accrue du dispositif d'évaluation interne à l'administration publique contribuent à la légitimation de l'appareil public.

En permettant à l'évaluation d'exercer pleinement sa fonction de mesure des effets des moyens d'intervention, en nourrissant la décision publique par une analyse et une interprétation rigoureuse de sa performance réelle, l'administration publique manifeste son sens des responsabilités dans la gestion des ressources collectives. L'existence d'un dispositif efficace d'évaluation n'est cependant pas suffisante pour assurer toute la légitimité de

l'administration publique. L'accès au grand public des produits du dispositif d'évaluation contribuera significativement à légitimer l'appareil public.

3.2. Conclusion sur la recommandation n ° 5

Il ressort de cette discussion que :

1. l'évaluation de programme contribue à définir le contenu de l'information de base sur la situation dans les divers secteurs d'intervention publique;
2. cette information de base est essentielle aux décisions quotidiennes des citoyens et qu'il est justifié de rendre cette information automatiquement disponible aux citoyens;
3. l'accès automatique à cette information de base simplifierait et accélérerait les procédures d'évaluation gouvernementale;
4. l'accès automatique à cette information donnerait aux rapports d'évaluation la crédibilité essentielle à ce dispositif de gestion publique;
5. les sections des rapports d'évaluation qui décrivent les choix méthodologiques, qui estiment les effets des interventions publiques et qui examinent de façon comparative les diverses options pour l'avenir devraient également être automatiquement rendues publiques de manière à ce que cette information contribue à améliorer la participation à la vie démocratique;
6. l'accès automatique à l'information de base et aux sections pertinentes des rapports d'évaluation ainsi que la qualité et la crédibilité accrues des dispositifs d'évaluation et de reddition de comptes contribueront significativement à la légitimité de l'appareil public.

Bref, la recommandation n° 5 du *Rapport* de la CAI a comme conséquence prévisible et à terme l'amélioration de la qualité des décisions socio-économiques des citoyens, une légitimité accrue de l'appareil d'État et une meilleure qualité de la participation démocratique. Nous l'appuyons donc fortement.

4. *Prise de position de la SQÉP sur les recommandations n° 6 et n° 7*

La SQÉP appuie fermement les recommandations n° 6 et n° 7 du Rapport de la Commission qui se lisent ainsi :

Recommandation n° 6 :

Chaque organisme public devrait avoir l'obligation d'adopter un Plan de publication de l'information. Devrait automatiquement être publié ou diffusé tout document qui serait de la nature de ceux décrits dans ce Plan⁶.

Recommandation n° 7 :

La Commission recommande également que les organismes publics aient l'obligation de dresser un Index général des documents. Cet index remplacerait l'actuelle liste de classement tenue en vertu de l'article 16 de la Loi sur l'accès. Il permettrait de connaître quelle information est détenue par chaque organisme⁷.

4.1 Analyse de la signification et des implications des recommandations n° 6 et n° 7

Les recommandations 6 et 7 portent respectivement sur la création d'un Plan de publication de l'information et d'un Index général des documents. Les deux recommandations sont présentées et traitées conjointement car elles forment un tout cohérent. Ensemble elles constituent le dispositif légal et administratif à la base du renversement dans les démarches d'accès à l'information qui nous est proposé par la Commission.

Pour maintes raisons, la SQÉP voit dans ces recommandations des avantages indéniables quant au développement de l'évaluation de programme et d'une

⁶ Commission d'accès à l'information du Québec. *Op. cit.* p. 38.

⁷ Commission d'accès à l'information du Québec. *Op. cit.* p. 39.

approche de transparence et d'imputabilité dans l'appareil public. Nous verrons ces avantages résumés sous six nouvelles propositions.

Proposition 9 : L'Index et le Plan aident au repérage des informations de base servant à la réalisation des évaluations.

Puisque l'information est un intrant à l'évaluation de programme, l'Index et le Plan deviennent des outils de repérage de l'information de base et des documents antérieurs à l'évaluation de programme elle-même. Cela appuie une meilleure organisation des travaux d'évaluation et contribue à un examen à la fois plus exhaustif et étoffé des programmes publics.

Proposition 10 : L'Index et le Plan facilitent la planification des évaluations.

D'abord, en offrant une classification organisée et conviviale de l'information disponible, l'Index et le Plan facilitent la formulation des attentes du client gouvernemental face à la fonction évaluation. L'évaluateur et le client seront en mesure de mieux prévoir l'ampleur des investissements nécessaires à l'évaluation, notamment en identifiant à l'avance les analyses requérant la production de données originales ou encore la somme d'information à traiter dans le cadre des analyses. Dans ces circonstances, l'évaluation apparaît comme une entreprise plus aisée à planifier.

Également, l'Index et le Plan incitent à une production cumulative des travaux évaluatifs. En faisant état de ce qui est déjà réalisé en évaluation, l'Index force les travaux en cours à procurer une valeur ajoutée aux ressources analytiques existantes.

La classification des évaluations de programme déjà réalisées permet de mieux juger de la couverture des travaux évaluatifs et de définir avec plus de précision le rôle des nouveaux travaux d'évaluation par rapport aux travaux précédents : Veut-on une mise à jour d'une évaluation datant de quelques années? Cherche-t-on à évaluer des aspects complémentaires, à apporter des correctifs à la méthodologie d'une évaluation précédente? Désire-t-on des évaluations basées sur des devis communs qui permettent la comparaison de plusieurs programmes?

L'Index et le Plan de diffusion peuvent, en pratique, faciliter la réalisation des recensions de l'information de base et des évaluations précédentes présentées dans les études préparatoires d'évaluation.

Proposition 11 : L'index et le Plan contribuent à renforcer le statut et le développement de l'évaluation de programme.

Un aspect important lié à l'Index et au Plan est le support implicite procuré à la fonction évaluation. Réalisant que des évaluations ont été produites pour certains programmes, les citoyens admettront plus difficilement dans l'avenir que des programmes soient mis sur pied ou reconduits sans examen préalable. Il est donc permis de penser que l'identification et la classification des évaluations existantes suscitent une demande d'évaluation des interventions non couvertes. Mise en évidence dans l'Index ou le Plan, l'évaluation de programme pourrait ainsi bénéficier d'une certaine institutionnalisation.

Proposition 12 : L'index et le Plan enrichissent la réflexion en évaluation en favorisant le décloisonnement horizontal des évaluations.

La réforme proposée par la Commission d'accès à l'information favorise un certain décloisonnement horizontal de l'évaluation. L'évaluation est actuellement le fruit des préoccupations verticales des différentes entités gouvernementales. L'Index et le Plan, en faisant connaître les évaluations produites par l'ensemble des directions d'évaluation, contribuent à une diffusion et à une utilisation par tous les évaluateurs gouvernementaux, quelque soit leur organisme d'appartenance. Également, l'Index et le Plan encouragent la cohérence de l'ensemble de la fonction évaluative.

Ce décloisonnement horizontal permettrait finalement à la communauté des évaluateurs, évaluatrices d'échanger indirectement le fruit de leurs réflexions et de leurs expériences. La connaissance des activités évaluatives réalisées ailleurs pour l'appareil public pourrait conduire à l'implantation de nouvelles pratiques innovantes à l'interne mais également à accroître les attentes en matière évaluative face aux consultants externes.

Proposition 13 : L'Index et le Plan constituent une évaluation indirecte de la couverture de l'information produite par l'État et peuvent contribuer à susciter une demande accrue pour la production de l'information utile.

En eux-mêmes, l'Index et le Plan constituent une forme primaire d'évaluation de programme: ils portent, ou à tout le moins nous amènent à porter, un jugement sur l'état de la production de l'information publique. Si la recommandation n° 5 rendait l'appareil public redevable de ce qu'il produit comme information, l'Index et le Plan font en sorte qu'il sera forcément examiné sur *ce qu'il ne produit pas*.

Dans le cas où des pans importants de l'activité gouvernementale souffriraient de lacunes en matière de production de l'information, l'Index et le Plan contribueront à faire émerger et préciser une demande publique d'information, à rendre explicite les préférences et besoins des citoyens en ce domaine. L'État serait ainsi amené à examiner la nature, la fréquence et la forme de l'information qu'il produit : A-t-on besoin de davantage de données brutes, d'analyses? Doit-on orienter l'information sous des formats plus accessibles, vulgarisés? Couvre-t-on suffisamment certains secteurs?

Proposition 14 : L'Index et le Plan contribuent à nourrir la réflexion sur les orientations gouvernementales.

D'une part, l'accès et l'analyse des renseignements produits par l'État soutiennent le débat public sur la pertinence et l'efficacité des actions étatiques. L'examen de la justification des actions gouvernementales est plus aisé dans ces circonstances puisqu'il est possible de référer aux études ou à l'information de base sur lesquelles reposent les orientations concernées.

D'autre part, l'Index et le Plan permettent d'identifier les activités que l'État soumet à un examen critique et celles qui y échappent. L'avancé démocratique sur ce point est significatif car il permettrait aux citoyens de cibler les activités étatiques qu'ils jugent utiles d'être évaluées.

4.2 Conclusion sur les recommandations n° 6 et n° 7

La SQÉP voit dans les recommandations 6 et 7 des avantages certains à la fois pour le développement de la fonction évaluation et l'accroissement d'une gestion publique transparente : elle leur accorde donc son appui.

Il est nécessaire de mentionner que pour atteindre pleinement leur but et produire les effets que nous avons identifiés, le Plan et l'Index devront respecter une certaine structure. Afin d'être efficaces, ces outils devront être accompagnés de définitions explicites et claires de ce que sont les différentes informations disponibles (information de base, analyses, évaluations). Également, de façon à prodiguer un aperçu significatif de l'état des informations disponibles, il est impératif que le Plan et l'Index classent les documents par secteurs d'activité, par programmes ainsi que par types d'information. Tout citoyen devrait ainsi pouvoir accéder aux informations disponibles pour un programme donné et savoir s'il existe ou non des activités évaluatives réalisées ou prévues.

5. *Prise de position de la SQÉP sur la recommandation n° 8*

La SQÉP appuie le principe de la recommandation n° 8 du Rapport de la Commission mais elle considère que l'application de ce principe devrait aller de pair avec un réexamen des conditions de pratique de la fonction évaluation.

Cette recommandation se lit ainsi :

La Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus

manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société⁸.

5.1. Analyse de la signification et des implications de la recommandation n° 8

En vertu de l'article 37 de la *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, les avis et les recommandations faits à un organisme public par un membre, un employé, un consultant ou un conseiller ne deviennent accessibles qu'au terme d'un délai de 10 ans. Par contre, l'analyse qui a été faite à l'occasion de ces mêmes recommandations ou avis devient accessible dès qu'une décision est prise. Tout en reconnaissant l'importance qui doit être accordée à la protection du processus décisionnel, le rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec (CAI) rappelle que le recours à l'article 37 de la loi ne doit pas devenir un automatisme pour refuser l'accès à des documents utiles au débat public.

Tout en étant conscient de l'équilibre qui doit être préservé entre la transparence et la confidentialité, le rapport de la CAI énonce donc la recommandation n° 8.

Cette recommandation de la CAI, qui propose de rendre disponibles les avis et les recommandations au même titre que l'analyse dont ils sont issus, a donné matière à réflexion aux membres de la SQÉP. Cette recommandation présente plusieurs avantages pour l'ensemble des citoyens et pour les évaluateurs, évaluatrices en particulier.

Analyse de la recommandation

D'entrée de jeu, la SQÉP est d'avis que l'application du principe véhiculé par cette mesure rendrait service à l'ensemble des citoyens en contribuant à informer les citoyens et à les inviter à une plus grande participation à l'élaboration des politiques publiques. La diffusion d'arguments, basés sur une expertise solide,

⁸ Commission d'accès à l'information du Québec. *Op. cit.* p. 43.

qui militent pour une option particulière d'intervention publique contribuerait à un meilleur partage des savoirs dans notre société et à une qualité plus élevée de participation démocratique. Puisque les avis et recommandations sont rendus publics une fois le processus décisionnel complété, les décideurs auront forcément à rendre des comptes sur l'usage qu'ils en ont fait. Conséquemment, ces avis et recommandations seront considérés avec toute l'importance qu'ils méritent lors de la prise de décision.

L'accès à l'ensemble des avis et recommandations permet aux évaluateurs, évaluatrices de reconstituer plus aisément le rationnel des décisions sur les programmes qu'ils ont à évaluer, un intrant essentiel au travail d'évaluation.

Même si le principe de cette recommandation mérite notre appui, sa mise en œuvre nous semble présenter certaines difficultés, notamment en ce qui a trait aux conditions de pratique des évaluateurs, évaluatrices.

L'évaluateur, évaluatrice qui a conduit son travail selon les règles de la discipline ne devrait pas craindre que ses avis et ses recommandations soient rapidement rendus publics. Cependant, la SQÉP considère que, sans un réexamen et une transformation des conditions de pratique de l'évaluation, les conséquences d'une telle divulgation sur la pratique de l'évaluation se traduisent de la manière suivante :

- Les avis et les recommandations sur les orientations que devraient prendre les lois, politiques et programmes publics constituent un produit informationnel de niveau hautement stratégique en termes administratifs et politiques;
- Pour cette raison, les évaluateurs, évaluatrices qui ont à produire de tels avis et recommandations seront l'objet de nombreuses pressions susceptibles de se manifester tant à l'interne qu'à l'externe et de nuire à l'indépendance nécessaire à l'exécution d'évaluations rigoureuses et à l'énoncé d'avis et recommandations congruents.
- Les recommandations qui seront faites aux gestionnaires afin d'éclairer leur prise de décision

pourraient être perçues dans un débat public comme des positions incontournables alors qu'en réalité les responsables publics peuvent, pour des raisons politiques, stratégiques, de priorité organisationnelle ou de disponibilité budgétaire, les ignorer.

Pour toutes les raisons précédemment exposées, la SQÉP considère que la mise en œuvre du principe de la recommandation n° 8 risque de poser des difficultés si elle est effectuée sans un réexamen approfondi des conditions de pratique assurant la rigueur des évaluations et, en particulier, celle des avis et recommandations.

5.2 Conclusion sur la recommandation n ° 8

Comme suite à l'analyse des conséquences possibles de la mise en œuvre de la recommandation n° 8 du rapport de la CAI, la SQÉP est en accord avec le principe de cette recommandation dans la mesure où elle contribue à la qualité de la vie démocratique et à la validité et à la fiabilité des évaluations de programme. Cependant, compte tenu des réserves précédemment exprimées, la SQÉP considère que l'application de ce principe devrait aller de pair avec un réexamen des conditions de pratique de la fonction évaluation.

Conclusion

La SQÉP accueille très favorablement le «choix de la transparence» qui sous-tend la proposition de réforme de l'accès à l'information. En particulier, elle appuie fermement les recommandations nos 5, 6 et 7 du Rapport de la CAI qui renversent la démarche actuelle de demande d'information en obligeant les organismes publics à adopter une politique de publication automatique de l'information, ainsi qu'un plan de publication de l'information et à dresser un index général des documents. Ces recommandations ont comme conséquences prévisibles l'amélioration de la qualité des décisions économiques et sociales des citoyens, une légitimité accrue de l'appareil d'État et

une meilleure qualité de participation démocratique. De plus, la SQÉP voit des avantages indéniables quant au développement de l'évaluation de programme et d'une approche de transparence et d'imputabilité dans l'administration publique.

La SQÉP appuie également le principe de la recommandation n° 8 de la Commission mais elle considère que l'application de ce principe devrait aller de pair avec un réexamen des conditions de pratique de la fonction évaluation. En effet, le principe de la recommandation de rendre accessibles les avis et recommandations dès que le processus décisionnel est achevé nous semble être un élément qui contribue à renseigner les citoyens et à les inviter à une plus grande participation à l'élaboration des politiques publiques. La diffusion d'arguments solides qui militent pour une option particulière d'intervention publique contribuerait à un meilleur partage du savoir dans notre société et à une qualité accrue de participation démocratique. Cependant, la publication rapide des avis et recommandations pourrait avoir des conséquences indésirables si la mise en œuvre de cette mesure n'est pas effectuée en tenant compte des caractéristiques hautement stratégiques des rapports d'évaluation et des avis et recommandations qu'ils contiennent. Les évaluateurs, évaluatrices qui ont à produire de tels avis et recommandations seront l'objet de nombreuses pressions susceptibles de se manifester tant à l'interne qu'à l'externe et de nuire à l'indépendance nécessaire à l'exécution d'évaluations rigoureuses et à l'énoncé d'avis et recommandations congruents. Enfin, ces avis et recommandations constituent des prises de position éclairées par des analyses techniques de premier niveau mais qui, pour des raisons politiques, stratégiques, de priorité organisationnelle ou de disponibilité budgétaire, pourraient devoir être ignorées. Aussi la mise en œuvre de ce principe doit, selon la SQÉP, s'accompagner d'un réexamen approfondi des conditions de pratique de la fonction évaluation.

Annexe 1

Liste des documents de la SQÉP destinés à la promotion de l'évaluation

Position de la SQÉP sur «La coopération interculturelle et internationale» au Groupe des Barbades. Septembre 2000.

http://www.sqep.ca/Promotion/Coop%E9ration_2000.html

Mémoire de 1999 déposé à la Commission spéciale de l'Assemblée nationale en septembre sur «Une gestion davantage axée sur les résultats d'impact et appuyée par l'évaluation de programme.»

http://www.sqep.ca/Promotion/memoire_gestion_sept99.htm

Lettre au journal Le Devoir en avril 1999 sur «La crédibilité de l'Erreur boréale» http://www.sqep.ca/Promotion/Lettre%20au%20Devoir_Erreur_avril_99.html

Mémoire de 1997 présenté à la Commission de l'Administration publique en novembre sur «La place de l'évaluation de programme dans le cadre de gestion.»

<http://www.sqep.ca/Promotion/commissionadministrative97.html>

Mémoire de 1995 présenté au gouvernement du Québec en juin sur «La consolidation de la fonction d'évaluation de programme: une voie d'avenir pour le développement d'une administration publique responsable.»

<http://www.sqep.ca/Promotion/memoirejuin95.html>



55, rue des Aulnaies
Loretteville (Québec) G2A 1C9