

L'utilité de l'évaluation : des conditions favorables et des pratiques variées

Par **André Viel**, Directeur de la planification et de l'évaluation, ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) du Québec • andre.viel@mdeie.gouv.qc.ca

Certaines personnes croient que la principale utilité d'une évaluation est de présenter les faits permettant de justifier l'abolition d'un programme. En réalité, les résultats des évaluations sont utilisés surtout pour améliorer les programmes en identifiant ce qui fonctionne bien, ce qui ne fonctionne pas et ce qui pourrait être fait pour bonifier le programme. Malgré cette approche constructive, il n'est pas exclu que le décideur puisse s'appuyer sur « ce qui ne fonctionne pas » pour décider de supprimer un programme ou un organisme. Nous verrons plusieurs exemples de la variété des pratiques dans l'utilisation de l'information contenue dans les rapports d'évaluation. Dans le cadre de mes fonctions d'administrateur public responsable d'unités d'évaluation, j'ai pu constater que certaine information de base, produite par les conseillers en évaluation, était beaucoup plus utile qu'on ne le croit.

Avant de présenter ces pratiques, un rappel des principales conditions favorisant l'utilisation des résultats des évaluations nous permettra de clarifier la notion d'utilité.

■ LES CONDITIONS FAVORISANT L'UTILISATION DES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS

Pour le *Center for Disease Control* (www.cdc.gov/eval/standard.htm), une évaluation sera d'autant plus utile qu'elle répond aux sept conditions suivantes : identification et implication des parties prenantes, crédibilité de l'évaluateur, étendue de l'information, présentation des critères d'interprétation des résultats, clarté du rapport, actualité et diffusion du rapport, suivi de l'évaluation.

Identification et implication des parties prenantes

Plus il y a de parties prenantes impliquées dans l'évaluation, plus le nombre d'utilisateurs potentiels des résultats augmente.

Les premières personnes invitées à faire partie du comité d'évaluation d'un programme sont habituellement le gestionnaire du programme et le chargé de projet. Il s'agit en fait du cadre qui doit répondre de la gestion du programme et du professionnel qui assure le déroulement des étapes nécessaires au fonctionnement du programme. On peut s'attendre à ce que ces deux personnes jouent un rôle de premier plan dans la validation du devis d'évaluation et du rapport d'évaluation. Elles pourront faire valoir leurs besoins d'information et contribuer à préciser les questions d'évaluation. Elles seront aussi les premières à utiliser les résultats de l'évaluation et à se prononcer sur les recommandations.

La participation d'un bénéficiaire du programme au comité d'évaluation comporte plusieurs avantages : j'ai pu constater qu'elle permettait de rehausser le niveau des échanges, car la présence d'un participant externe peut prévenir les affrontements qui ont lieu parfois entre les personnes d'une même organisation. De plus, ce bénéficiaire du programme peut apporter une aide précieuse au moment de valider les questionnaires (compréhension des questions, accessibilité de l'information, etc.). L'utilité de l'évaluation pour ce client participant au comité d'évaluation est cependant limitée. Il pourrait en retirer certains avantages comme une meilleure compréhension du programme et des conditions d'admissibilité, mais ce n'est pas lui qui va utiliser les résultats de l'évaluation pour améliorer le programme ou décider de son avenir.

Le sous-ministre adjoint, de qui relève le programme, et le comité exécutif du ministère ne participent habituellement pas au comité d'évaluation, mais ils

devraient participer à la sélection des programmes à évaluer et être informés des résultats de l'évaluation au moment de la présentation du rapport, des recommandations et des suites envisagées par le gestionnaire. Leur implication à l'étape de l'approbation du cadre d'évaluation permet de valider le choix des questions et de prendre en compte leurs besoins. L'utilité des évaluations pour ces administrateurs de haut niveau ne doit pas être sous-estimée. J'ai pu constater le grand intérêt suscité par la présentation de certains rapports d'évaluation au comité exécutif, étant donné que les sous-ministres adjoints et le sous-ministre ont une connaissance parfois limitée des programmes de leurs ministères, surtout si ces programmes ne sont pas directement sous leur responsabilité. L'utilité est encore plus grande pour le sous-ministre et les sous-ministres adjoints qui entrent en fonction, une situation assez courante actuellement.

L'évaluation peut aussi être utile aux partenaires, qu'il s'agisse d'un autre ministère ou organisme participant au financement du programme, d'un représentant de réseau ou d'un expert. Leur participation au comité d'évaluation permet souvent d'éviter que le programme soit évalué plusieurs fois. Ce type de collaboration est hautement souhaitable compte tenu des ressources limitées en évaluation.

En résumé, l'évaluation peut être utile à plusieurs personnes et plus elles seront associées à l'évaluation, plus grandes seront les chances que l'information qu'elle contient soit utilisée.

Crédibilité de l'évaluateur

Je ne crois pas que l'on puisse dire que plus un évaluateur est crédible, plus l'évaluation sera utilisée. D'autres conditions mentionnées dans cet article me semblent plus importantes. Par contre, si l'évaluateur n'est pas crédible, l'utilisation de l'évaluation peut être compromise. Il faut donc s'assurer de la crédibilité de l'évaluateur: il doit être compétent et digne de confiance, car l'acceptation des résultats en dépend.

Avoir une maîtrise en évaluation ou avoir plusieurs années d'expérience en évaluation constituent des qualifications contribuant à la crédibilité de l'évaluateur. Ces atouts peuvent servir à rassurer le client de l'évaluation au départ, mais ne suffisent pas à

assurer la crédibilité. Celle-ci repose sur les habiletés de l'évaluateur en communication écrite et orale, le réalisme de la stratégie d'évaluation qu'il propose et sa capacité de présenter des documents structurés, clairs, concis et surtout vulgarisés, sans erreur de calcul et sans faute.

Lorsque le milieu de travail est ouvert et favorise l'entraide, les évaluateurs évitent plusieurs erreurs et souvent imitent les pratiques des meilleurs. Il arrive aussi que le gestionnaire responsable de l'unité d'évaluation soit lui-même expérimenté et pose les bonnes questions ou effectue une révision serrée des documents, ou encore, dirige les réunions du comité d'évaluation. Toutes ces actions contribuent à rehausser la crédibilité de l'évaluateur, en particulier celui qui en est à ses premières armes en évaluation.

Étendue de l'information

Lorsque l'évaluation repose sur l'analyse d'information pertinente, provenant de sources variées et étendues, son utilité a toutes les chances d'augmenter. Une évaluation utile est une évaluation qui nous apprend quelque chose sur la performance et la pertinence d'un programme, mais aussi sur des expériences similaires ou originales. Par contre, il est difficile de concilier les impératifs d'une évaluation qui doit être réalisée en moins de six mois et la nécessité de considérer un large bassin d'information. Une requête d'information auprès du gestionnaire du programme, une étude de la documentation accessible et un « sondage clientèle » permettent de constituer habituellement une base d'information intéressante. Mais un ou des groupes de discussion, des études de cas, des comparaisons avec d'autres juridictions ou des statistiques officielles nationales ou internationales augmentent l'utilité des évaluations; bien entendu, si le temps le permet.

Il faut résister à la tentation de s'en tenir à l'information accessible et de formuler les questions d'évaluation à partir de celle-ci. Renoncer à faire un sondage sous prétexte que l'information est accessible dans des fichiers ou dans des fiches de résultats, avant même d'avoir contrôlé la qualité de cette information, c'est risquer de baser l'évaluation sur des données incomplètes ou peu fiables.

Présentation des critères d'interprétation des résultats

Pour moi, cela signifie qu'il faut annoncer d'avance à partir de quel point de vue, procédure ou raisonnement nous allons interpréter les résultats. Lorsque les attentes sont claires, il est plus facile de préciser le critère d'interprétation. Par exemple, si un organisme doit œuvrer auprès d'une clientèle constituée de PME, il devient possible d'énoncer que l'évaluateur s'attend à ce que celle-ci demeure stable ou augmente au cours de la période évaluée. Alors, si le résultat observé est qu'il y a migration au cours de la période vers une clientèle de plus en plus constituée de grandes entreprises ou d'entreprises publiques, l'organisme ne répond pas aux attentes.

La formulation d'hypothèses constitue aussi un autre moyen de spécifier les règles d'interprétation. Ainsi, plus il y a d'interventions auprès d'une entreprise visant l'adoption de meilleures pratiques d'affaires, plus sa productivité devrait augmenter.

Lorsque l'évaluation comporte un groupe contrôle, il est important qu'il y ait consensus sur la procédure pour le constituer sinon les résultats seront contestés sur la base des différences entre les membres du groupe. Il arrive que les clients de l'évaluation attendent les résultats pour décider s'ils contestent la composition du groupe contrôle.

À la suite de la présentation des résultats d'une évaluation, il se peut que le client de l'évaluation demande à l'évaluateur: «Finalement, compte tenu de tout ce qui a été dit dans le rapport, le programme est-il bon ou non?».

Évidemment, la question mérite d'être précisée: Le programme répond-il à un besoin? Est-ce que les objectifs sont atteints? Quels sont les effets du programme? Il y a plusieurs façons de vérifier si le programme répond à un besoin: l'évolution de la clientèle reflète habituellement la demande pour le programme; une augmentation de la clientèle peut signifier une croissance du besoin. Si les objectifs ne sont pas quantifiés, il sera plus difficile de savoir si le programme est bon du point de vue de l'atteinte des objectifs. Quant aux effets, il devient nécessaire de comparer avec des programmes similaires ou de suivre l'évolution des effets dans le temps.

Clarté du rapport

Ici, on insiste sur la description claire du programme et de son contexte, et sur l'objet, la stratégie et les résultats de l'évaluation. J'ai pu constater que l'évaluation servait d'abord à augmenter la compréhension d'un programme: le modèle logique, la rétrospective sur trois ou cinq ans à l'aide des données sur les intrants, les activités et les produits et services, la validation des objectifs et de la rationalité du programme sont des moyens puissants qui permettent de saisir le sens de l'action du ministère en vue de changer les choses. Là où la clarté fait défaut, c'est souvent sur les effets nets. Mais là encore, il ne faut pas sous-estimer la capacité d'interprétation des clients des évaluations.

Le gouvernement intervient dans de nombreux domaines avec des moyens qui diminuent. On le constate en regardant fonder les crédits consacrés à certains programmes, ces crédits étant au départ le reflet d'une volonté de s'occuper du problème (le gouvernement n'est pas indifférent aux problèmes vécus par la population) bien plus que de le régler, étant donné l'écart entre les moyens et l'ampleur du problème. Malgré l'effet de levier des programmes qui entraîne la participation de partenaires privés ou publics, l'atteinte de la cible est souvent difficile à percevoir. Pourtant, l'effet sur les clients directs du programme est plus visible. À mon avis, les programmes ont une valeur ajoutée, mais elle est parfois faible, car certains bénéficient d'un financement très réduit reflétant le peu de moyens que le gouvernement peut leur consacrer.

Actualité et diffusion du rapport

On comprend facilement qu'un rapport d'évaluation utile est un rapport qui arrive au bon moment et qui est diffusé aux bonnes personnes. Certaines dates de production d'un rapport sont incontournables: lorsqu'il s'agit de renouveler une convention de subvention qui vient à échéance ou lorsqu'il s'agit de produire une évaluation qui doit accompagner une demande de crédits budgétaires. Bien entendu, cette contrainte de temps conditionne grandement la profondeur de l'évaluation.

Par contre, il peut être bénéfique de faire coïncider la diffusion d'un rapport avec l'entrée en fonction

d'un nouveau sous-ministre adjoint ou d'un nouveau gestionnaire du programme.

Il importe que le rapport soit diffusé le plus largement possible, même si sa diffusion est soumise à certains délais.

Suivi de l'évaluation

À ma connaissance, rares sont les unités d'évaluation qui font un suivi de leurs recommandations ou de leurs pistes d'amélioration. Savoir ce que le gestionnaire compte faire pour donner suite aux recommandations permet déjà d'avoir une bonne idée de l'utilité de l'évaluation. Plusieurs recommandations peuvent être suivies, d'autres rejetées. Mais parmi celles qui sont acceptées, combien sont réellement mises en œuvre? Pourtant, cette information est importante pour apprécier l'utilité de l'évaluation.

■ DES PRATIQUES VARIÉES DANS L'UTILISATION DES ÉVALUATIONS

Nous venons de voir quelles sont les conditions pour qu'une évaluation soit utile. Dans les faits, on peut se demander à quoi ont servi les évaluations. Comme superviseur de nombreux rapports d'évaluation, j'ai pu constater la diversité des usages des rapports d'évaluation et l'utilité de l'information qu'ils contiennent.

Le renouvellement des conventions de subvention

Les ministères et organismes gouvernementaux accordent des subventions à de multiples intervenants (centres de recherche, associations, organismes à but non lucratif, etc.) Habituellement, une convention précise les attentes envers ces intervenants et une clause de la convention prévoit la réalisation d'une évaluation avant la fin de la convention. Dans ce contexte, le rapport d'évaluation est utilisé pour apprécier la performance de l'organisme, pour vérifier s'il répond encore à un besoin et pour définir les attentes qui feront partie de la prochaine convention. Dans les faits, on retrouve parfois les pistes d'amélioration, identifiées à la suite de l'évaluation, reproduites telles quelles dans la convention de subvention.

Lorsque vient le temps de renouveler une convention de subvention, le gestionnaire aura plus de difficulté à spécifier les attentes en l'absence d'évaluation. De plus, peut-on de façon responsable renouveler la convention sans savoir ce qui s'est passé au cours de la période couverte par la convention précédente?

Les demandes de financement

Le gestionnaire de programme ou l'organisme évalué peut se référer à l'évaluation pour obtenir un financement supplémentaire. Dans les faits, certains organismes n'ont pas hésité à citer le contenu de rapports d'évaluation dans le cadre de démarches de demande de financement et ils ont obtenu ce financement. Bien entendu, ces organismes ont fait ressortir les points positifs de l'évaluation à l'appui de leur démarche. Par contre, comme l'évaluation fait état des constats positifs et négatifs, celui qui reçoit la demande de financement peut toujours la consulter. L'évaluation permet ainsi de valider la crédibilité du demandeur qui pourrait pencher un peu trop du côté des faits qui appuient sa demande.

Il arrive aussi que le Secrétariat du Conseil du trésor ou le sous-ministre adjoint responsable du programme demande la réalisation d'une évaluation en vue d'éclairer la prise de décision dans le cadre du processus budgétaire. Pour sa part, le gestionnaire du programme, à qui on demande un mémoire pour appuyer une demande de financement, sera beaucoup mieux outillé si une évaluation a été réalisée. Sans évaluation, il devra rassembler en quelques semaines ou parfois en quelques jours, l'information qui lui permettra de préparer le mémoire, ce qui exclut la collecte de données originales sur la performance du programme. Un rapport d'évaluation constituera alors une source d'information très utile résultant d'un travail réalisé sur une période de plusieurs mois.

La connaissance des programmes

Certains gestionnaires se servent des rapports d'évaluation pour faire connaître leur programme. À cet égard, les données sur l'évolution du financement du programme et de sa clientèle, le modèle logique et les comparaisons avec des programmes similaires fournissent un éclairage très apprécié. Certains gestionnaires ont même proposé de faire encadrer le

modèle logique tellement il facilitait la compréhension de la finalité du programme. Ils sont confiants que l'évaluation permettra d'établir la valeur de leur programme et ils utilisent les résultats de l'évaluation pour en faire la promotion auprès de leurs supérieurs immédiats et hiérarchiques, et aussi, auprès de leurs clients ou partenaires.

La composition des comités exécutifs des ministères change périodiquement. Les nouveaux venus et même les anciens ne connaissent pas toujours la réalité des programmes administrés par le ministère. La présentation des rapports d'évaluation au comité exécutif devient alors très utile. En augmentant la compréhension des programmes et de leurs résultats, l'évaluation peut prévenir les décisions à l'emporte-pièce ou les jugements basés sur des impressions. De plus, la présentation des rapports au comité exécutif permet de faire le point sur un programme et donne lieu parfois à des discussions prolongées ou à des demandes spécifiques qui s'adressent directement au gestionnaire du programme.

En diffusant les rapports aux clients et aux partenaires et en valorisant les « bons coups », le gestionnaire contribue à leur motivation et à la poursuite de leur engagement. Certains rapports sont peu diffusés, d'autres sont imprimés et distribués à des interlocuteurs ciblés, d'autres sont reproduits sur le site Internet du ministère. Les pratiques sont très variées à cet égard. Évidemment, pour favoriser l'utilité des évaluations, la plus large diffusion des rapports est souhaitable.

Le suivi des programmes

Idéalement, les programmes devraient faire l'objet d'un suivi au moyen de fiches de résultats permettant d'apprécier la performance du programme. Dans les faits, les fiches de résultats comportent certaines limites : les gestionnaires du programme n'ont pas toujours le temps de s'assurer qu'elles sont produites et ils n'ont pas le temps non plus de les valider ; certains résultats se font jour longtemps après le versement de la tranche finale de la subvention. Malgré les avantages des fiches de résultats, je ne crois pas qu'elles puissent remplacer l'évaluation. En réalité, l'évaluation remplace souvent le suivi qui aurait dû être fait et qui ne l'a pas été, faute de temps. En réalisant une synthèse sur les principaux enjeux d'un

programme, l'évaluation produit une information plus complète que celle fournie par les tableaux de bord ou les fiches de résultats.

Les effets des programmes

Sauf exception, l'évaluation telle que nous la pratiquons ne nous renseigne pas de façon satisfaisante sur les effets nets des programmes. On mesure assez bien la quantité et la qualité des produits et services livrés, de même que les bénéfices pour les clients du programme, mais les effets sur la cible sont difficiles à isoler. En présentant l'évolution des ressources consacrées au programme et l'effet de levier (montant investi par les partenaires / montant investi par le ministère), l'évaluation permet d'apprécier l'effort gouvernemental qui, devant l'ampleur de certains problèmes, demeure limité. Avec les moyens mis en œuvre, pouvons-nous vraiment changer la situation ?

Il se peut aussi que les évaluations servent à atténuer des conflits à l'intérieur de l'organisation. Il arrive que certains gestionnaires attribuent à leur programme des effets sans commune mesure avec la réalité, ce qui irrite au plus haut point certains collègues qui ont à partager le budget du ministère. Une évaluation qui vient remettre les résultats en perspective peut servir de monnaie d'échange : « Tu arrêtes de claironner tes résultats mirobolants, j'arrête de claironner les résultats de l'évaluation. »

Abolir ou non un programme

Quel est le pourcentage des évaluations qui a donné lieu à l'abolition d'un programme ? Cette question a été posée en commission parlementaire et reflète bien les attentes que certains peuvent avoir concernant l'utilité de l'évaluation de programmes. Il est possible qu'une évaluation contribue directement à l'abolition d'un programme, mais, apparemment, ce serait l'exception. En fait, l'évaluation viendrait appuyer une décision déjà envisagée concernant un programme dont la performance médiocre est connue ou qui ne répond plus à un besoin ; elle viendrait en quelque sorte donner le coup de grâce.

Cette perception de l'utilité de l'évaluation, c'est-à-dire que l'évaluation sert à abolir les programmes,

est plus répandue qu'on ne le croit. Les cadres et les professionnels qui gèrent des programmes sont parfois craintifs lorsqu'ils apprennent que leur programme va être évalué. J'ai même entendu, lors d'une rencontre préparatoire à une évaluation, des participants manifester leur crainte de perdre leur emploi.

L'information contenue dans un rapport d'évaluation peut servir à justifier la survie ou l'abolition d'un programme. Comme les rapports révèlent les points forts et les points faibles du programme, le décideur peut s'appuyer sur cette information pour justifier son action. Normalement, des pistes d'amélioration sont proposées à la suite de l'évaluation et le programme est maintenu en supposant que le gestionnaire tiendra compte de ces pistes. Rien n'empêche cependant un sous-ministre de faire référence à certains constats du rapport pour justifier l'abolition du programme dans un contexte de restriction budgétaire.

■ CONCLUSION

Je crois que les responsables de l'évaluation de programmes ont avantage à faire valoir la contribution de l'évaluation à l'amélioration des programmes, car il s'agit là de sa principale utilité. L'évaluateur doit rendre compte de la réalité du programme, sa

réponse à un besoin, l'atteinte de ses objectifs et ses effets et proposer des pistes d'amélioration. Le décideur aura toujours le choix, en considérant le contexte budgétaire, administratif et politique, de maintenir le programme en exigeant qu'on donne suite aux pistes d'amélioration ou de l'abolir. En fait, l'évaluation fournit l'alternative à l'abolition pure et simple d'un programme en proposant de le maintenir moyennant certaines améliorations. Le décideur peut, par contre, considérer que les améliorations suggérées sont trop importantes, que les résultats sont décevants, que les besoins diminuent et conclure à la nécessité d'abolir le programme. L'évaluation vise à soutenir la prise de décision; celle-ci appartient en définitive au décideur.

J'ai souvent entendu des gestionnaires à qui l'on remettait un cadre d'évaluation ou un rapport d'évaluation faire le commentaire suivant: « C'est la première fois qu'on a cette information. » L'évaluation leur apporte des renseignements utiles: pistes d'amélioration, points forts et points faibles, évolution du financement et de la clientèle, comparaisons avec des programmes similaires, synthèse, qualité et quantité des produits et services livrés, résultats et autres.