



SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES,
affiliée à la Société canadienne d'évaluation

L'art d'évaluer sans dévaluer

Déjeuner-causerie de Gérard Divay,
Ministère de l'Environnement

Québec, 1989

ÉVALUER SANS DÉVALUER

Lorsqu'un membre de votre association m'a demandé, il y a trois mois de vous faire un exposé sur les leçons que je pouvais tirer de mon expérience d'évaluation du ministère de l'Environnement du Québec, j'ai spontanément accepté. Occupant un poste depuis cinq ans qui s'appelle Planification et Évaluation, je présumais que j'avais développé quelques connaissances pertinentes et connu quelques expériences qui méritaient d'être partagées. Fort de cette impression d'assurance, je me suis permis, urgences et imprévus aidant, de reporter la préparation de cet exposé à la fin de la semaine dernière.

À ce moment-là, j'ai dû faire rapidement quelques constats plus ou moins agréables.

- le premier: la spontanéité de ma réponse à l'invitation était plutôt témérité. Les expériences, aussi diversifiées soit-elles, restent toujours ponctuelles et n'autorisent pas des généralisations magistrales.
- le second: il est beaucoup plus facile de pratiquer des évaluations ponctuelles que d'essayer d'en faire un bilan synthèse. L'évaluation de l'évaluation, ou l'évaluation au second degré, si périlleuse soit-elle, est cependant nécessaire pour prendre quelques distances par rapport à la pratique et pouvoir éventuellement la réorienter.
- le troisième: ce constat est banal, même trivial; mais je ne peux m'empêcher de le faire, car on l'oublie par-

fois. Pour un gestionnaire, l'évaluation c'est un peu comme la prose pour monsieur Jourdain. Il la pratique régulièrement. Si on veut parfaire et améliorer cette pratique, il ne faut pas s'arranger pour créer un nouveau genre littéraire, praticable seulement par des écrivains spécialisés (s'agirait-il dans ce cas du pamphlet, de l'essai? Je vous laisse y répondre, à moins qu'à force de règles bien définies, on ne veuille même créer de la prose poétique). Les tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation qui refont surface périodiquement dans la fonction publique ne rendent peut-être pas, après tout, ce constat si banal.

- le quatrième constat est inspiré de plusieurs observations sur les réticences à faire accepter l'évaluation formalisée. Il me semble que ces réticences s'enracinent dans la crainte d'être, après évaluation, dévaluées dans ce que l'on tenait, dans ce que l'on fait ou même dans ce que l'on croit. L'évaluation a pour but de faire progresser dans l'incertitude; progresser dans la certitude appartient au robot. Comment se fait-il que l'évaluation qui devrait être source de progrès, de développement personnel et organisationnel, suscite-t-elle la crainte du contraire, la peur du jugement sans appel, de la note synonyme d'échec ou du moins d'imperfection?

Avec ces quelques constats rapides, l'évaluateur en moi a failli me faire capituler momentanément, m'a incité à faire repous-

ser l'échéance de l'exposé. J'étais même sur le point d'appeler celui qui m'avait invité pour annuler l'exposé, convaincu qu'un auditoire d'évaluateurs comprendrait cette attitude, quand je me suis servi d'une de mes expériences. L'évaluation n'est pas forcément utile lorsqu'elle est complète. Elle est utile lorsqu'elle est pertinente, (ou même un brin impertinente), lorsqu'elle arrive à temps, au bon moment, c'est-à-dire souvent au moment le plus chaud d'un processus décisionnel.

Alors, j'ai décidé malgré tout de vous livrer quelques éléments de mon évaluation de l'évaluation. L'évaluation étant un processus récurrent, les résultats de la réflexion pourraient être différents en deuxième itération. Pour l'instant, voici ce qu'ils sont. Mais avant de vous les livrer, je voudrais vous indiquer brièvement, quelles sont les expériences d'évaluation que je vis au ministère de l'Environnement.

Comme responsable du secteur planification et évaluation, je suis impliqué dans plusieurs exercices différents d'évaluation. Sans vouloir être exhaustif, je peux au moins en distinguer sept plus un en gestation. Je les présenterai brièvement car chacun peut apporter un éclairage intéressant sur la pratique de l'évaluation et sur les risques qu'elle comporte de tomber dans la critique et le négativisme.

Je passerai plus rapidement sur les deux premiers exercices d'évaluation, que tout gestionnaire fait: l'évaluation du personnel et l'évaluation quotidienne des dossiers. Dans la conduite couran-

te de ses dossiers, un gestionnaire est amené à pratiquer régulièrement l'évaluation, à porter des jugements sur la façon de présenter un dossier, sur les suites à donner compte tenu des informations disponibles et des perceptions du contexte. Gérer, c'est intégrer mais automatiquement l'intégration se fait de manière évaluative, car il faut soupeser et pondérer les différentes dimensions (financières, juridiques, administratives, socio-politiques...). L'évaluation est intégrative et pas seulement analytique.

L'évaluation périodique du personnel a tendance parfois à être réduite à un acte administratif isolé, posé pour des fins de classement et d'avancement salarial. Pratiqué dans cette perspective étroite, elle est susceptible de se faire dans un esprit paternaliste et lénifiant qui se traduit par une dépréciation généralisée des notes supérieures à la moyenne. L'évaluation qui ne dévalue pas est interactionnelle; l'évaluateur s'évalue aussi en même temps; elle est aussi reliée aux objectifs de l'unité administrative d'appartenance et tient compte des modes de fonctionnement administratifs, ainsi que des multiples formes de contribution individuelle à la vie de l'organisation.

Quant on parle d'évaluation plus formelle, d'activité ou de programme, il peut apparaître déplacé de rappeler ces pratiques de base de l'évaluation. Le rappel n'est sans doute pas superflu. L'évaluation de programme a parfois tendance à se fier aux indicateurs quantifiables, en oubliant qu'un programme est un long enchaînement de ces évaluations de dossiers et de personnel.

Parlons maintenant davantage des évaluations pratiquées et/ou initiées dans le secteur Planification et Évaluation au MENVIQ. L'évaluation se pratique sous plusieurs formes.

D'abord, l'évaluation des projets majeurs de développement. Notamment dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, les projets majeurs de développement font l'objet d'une évaluation environnementale approfondie. Deux caractéristiques essentielles sont à retenir sur le processus d'évaluation. D'une part, l'appréciation globale que l'on porte sur un projet ne peut se réduire aux conclusions d'une simple analyse, analyse que l'on veut certes la plus complète et la plus objective possible. Chaque impact doit être qualifié et les différents impacts doivent être pondérés entre eux, ce qui est une affaire d'évaluation et non de compilation mathématique (aucune discipline ne nous permet de dire si les impacts sociaux ou humains sont plus importants que les impacts biophysiques). Dans ces cas, une démarche scientifique, ou du moins objective, protège l'évaluation finale des erreurs de fait, de biais implicites et des préjugés; mais elle ne garantit pas la qualité du jugement final. D'autre part, l'évaluation environnementale finale est fonction du nombre de personnes qui y ont participé, de la diversité des intervenants qui se sont manifestés en cours de processus d'évaluation. Ainsi, l'évaluation est-elle plus complexe et plus exhaustive lorsqu'il y a audience publique. Mais dans le cas d'un projet majeur de développement, on voit mal comment on pourrait arriver à poser un jugement nuancé si ceux qui vont subir les impacts de ce projet n'ont pas l'occasion de s'exprimer. Les réactions des clientèles

et des citoyens font partie intégrante du processus d'évaluation d'une intervention publique, tout autant que les opinions professionnelles. Un bon processus d'évaluation se doit cependant d'introduire une interaction dynamique entre ces deux sources de jugement, l'opinion des concernés et les jugements professionnels, et ne pas se contenter de les juxtaposer. Dans le cadre des projets majeurs, il serait facile de tomber dans le piège d'une évaluation qui dévalue; il suffirait de négliger ou de sous-estimer certaines dimensions ou d'oublier l'une ou l'autre des deux sources de jugement. Fort heureusement, la dynamique socio-politique des évaluations environnementales est telle que le danger est moindre; car les rappels à l'ordre viendraient vite.

Autre exercice d'évaluation: l'évaluation stratégique. Dans le cadre d'une opération de planification stratégique dont les résultats ont été condensés dans le nouveau Cap environnemental, nous avons procédé à une évaluation de type plus stratégique. Il s'agissait d'un questionnement sur le sens et la portée de la mission du Ministère, sur les grandes priorités d'intervention et sur la façon de se comporter avec les autres intervenants dans le domaine environnemental. L'évaluation portait donc sur un positionnement corporatif. Elle nous a permis de mieux articuler la mission générale du Ministère et les activités courantes, en regroupant de manière matricielle ces activités en 18 champs d'action. Elle nous a aussi éveillé à une vision plus stratégique que bureaucratique de l'intervention environnementale, en développant nos relations avec les autres intervenants majeurs. De la planification stratégique, ont découlé plusieurs démarches évaluatives.

D'abord, l'évaluation de la qualité de l'environnement. En nous centrant sur la mission essentielle du Ministère, la planification stratégique a démontrée que nous ne pouvions pas nous orienter et nous réorienter périodiquement si nous ne savions pas comment progressait la raison même d'être de notre organisation: la qualité de l'environnement. Avec la préparation et la publication du premier bilan sur l'environnement l'an dernier, une démarche d'évaluation permanente a été initiée. Il s'agit beaucoup plus, à ce stade-ci des connaissances et des savoir-faire, d'une évaluation que d'un monitoring scientifique. Le choix des indicateurs, l'interprétation des constats dans un contexte de lacunes et d'incertitude scientifiques font que la démarche scientifique doit être relayée par le jugement. Dans ce genre d'évaluation, il serait facile de tomber dans le piège d'un négativisme qui démobilise; il suffirait de faire preuve de pessimisme outrancier ou d'alarmisme généralisé. Mais l'évaluation qui fait progresser tout en restant objectif se doit d'être plus nuancée. Dans ce domaine de l'évaluation de la qualité de l'environnement, le rapport de la Commission Brundtland sur l'environnement et le développement fournit un bel exemple d'une évaluation qui ne dévalue pas et qui, au contraire, suscite la mobilisation, tout en restant très lucide sur l'ampleur des problèmes.

L'évaluation de la qualité de l'environnement devient au Ministère le point de convergence des autres démarches d'évaluation. La qualité de l'environnement est en quelque sorte le véritable étalon de mesure du système de Gestion par résultats qui a été mis en place. La Gestion par résultats est une démarche d'évaluation

permanente, alimentée par un tableau de bord et animée par une concertation interne régulière. Le tableau de bord est un système de monitoring qui permet de suivre l'évolution des 18 champs d'action, selon plusieurs niveaux d'indicateurs: ressource, opération, produit, réalisation, impact et état de la situation ou état de la qualité de l'environnement. Il est vrai que plusieurs indicateurs ne sont pas encore développés et que même pour les indicateurs développés, l'information pertinente n'est pas toujours disponible. Le premier rapport annuel du Ministère qui sortira prochainement de ce système de Gestion par résultats montrera bien toutes les zones de développement qui reste à faire. Mais même dans son imperfection actuelle, le système de Gestion par résultats se révèle être un instrument d'évaluation constructive beaucoup plus qu'un outil d'auto-critique. En effet, la contribution de chaque unité administrative à la performance globale du Ministère peut être visualisée; il a fallu pour cela accepter d'ailleurs un allongement de la liste des indicateurs. En outre, avec ce système, tous les gestionnaires disposent d'un tableau de bord qui les force à relier en permanence la mission même du Ministère, telle qu'elle se reflète dans divers indicateurs de qualité de l'environnement, avec toute la chaîne de production des changements dans la qualité de l'environnement en commençant par les ressources utilisées, les opérations courantes effectuées, les autorisations données ou les contrôles effectués, les réalisations des clientèles suite à ces autorisations et contrôles, et l'impact environnemental de ces réalisations... Le tableau de bord intègre la carte des trajets à accomplir avec les clignotants sur le fonctionnement de la machine.

Ce système d'information de la Gestion par résultats nourrira des démarches d'évaluation dont la conception est en voie d'être complétée. Elles se différencieront par leur périodicité, leur ampleur, et surtout par la nature des relations entre niveaux d'indicateurs qui seront examinés. Voici quelques indications provisoires sur ces démarches.

Un suivi annuel des résultats permettra de voir comment progresse la réalisation des objectifs, de mesurer l'évolution de l'efficacité et de donner une appréciation sommaire sur l'efficacité. Une évaluation périodique des interventions, avec une récurrence moins grande, examinera davantage l'efficacité, la relation entre d'une part intrants et produits et d'autre part, résultats et impacts; elle portera aussi une attention plus particulière sur les facteurs stratégiques de l'efficacité, les facteurs internes (organisation des ressources, outils de travail) et surtout les facteurs externes (le rôle des autres intervenants publics et privés, l'utilisation de relais, les communications...). Enfin, l'évaluation de programmes au sens plus habituel du terme, sera utilisée lorsqu'il devient nécessaire de réviser les objectifs et les mandats d'action utilisés. Jusqu'à maintenant, nous avons réalisé une évaluation approfondie sur une activité majeure: la réglementation à l'égard des établissements de production animale. Cette évaluation nous a amené à rajuster l'objectif (non seulement diminuer la pollution provenant des fumiers, mais réduire toute la pollution diffusée en intégrant la valorisation économique des fumiers dans un changement des pratiques culturelles) et conséquemment, à modifier nos modes d'action (un programme incitatif s'est

ajouté à un contrôle réglementaire plus rigoureux). Du suivi annuel des résultats à l'évaluation périodique des interventions et à l'évaluation de programmes, la démarche évaluative est de plus en plus centrée sur la mission même du Ministère et sur sa raison d'être: la qualité de l'environnement et de plus en plus attentive au-delà de l'action proprement dite du Ministère, aux différents facteurs qui l'affectent.

Je pourrais illustrer ces trois niveaux de démarche évaluative par un exemple dans un champ d'action particulier: la lutte aux précipitations acides. Le suivi annuel des résultats nous permettra de vérifier si les objectifs de réduction des émissions des polluants précurseurs des précipitations acides ont été respectés en cours d'année par les différentes sources de pollution. Une évaluation périodique des interventions, encore assez informelle, est en cours. Un objectif environnemental a été clairement défini il y a quelques années au niveau des conséquences des émissions polluantes: il faudrait limiter à 20 kilogrammes par hectare le dépôt de sulfate humide. En conséquence, il fallait plafonner les émissions du Québec. Or, devant certains accroissements d'activités industrielles, et la remise en marche de certaines chaudières au mazout ou au gaz après l'abandon de rabais tarifaire d'Hydro-Québec, il faut revoir les objectifs assignés aux différentes sources polluantes si nous voulons garder la même efficacité du programme. En outre, dans cette évaluation de l'intervention, il nous faut revoir nos relations avec les groupes relais dans le dossier, car les intervenants dans la lutte aux précipitations acides sont plus nombreux et mieux organisés qu'ils ne l'étaient il y a quel-

ques années. Par ailleurs - et il s'agit-là d'un élément plus fondamental d'évaluation - l'objectif de 20 kilogrammes par hectare de dépôt de sulfate humide doit être réexaminé; en effet, certaines études laissent penser qu'il est insuffisant pour protéger les écosystèmes les plus fragiles. Mais une révision à la baisse de l'objectif de dépôt, mettrait en jeu de nombreux intérêts économiques. Comme on peut le voir dans cet exemple, l'évaluation de programmes fait appel à davantage d'éléments de recherche scientifique et en même temps à davantage de tractations socio-politiques plus larges dans la société.

Ces quelques indications sommaires sur les sept ou huit formes différentes d'évaluation pratiquées dans le secteur Planification et Evaluation au ministère de l'Environnement ne vous ont sans doute pas immédiatement inspirées sur l'art d'évaluer sans dévaluer. Permettez-moi de vous donner maintenant quelques indications plus directes sur le sujet; mais bien évidemment ces indications sont inspirées et limitées par mes expériences. Pour qu'elle ne soit pas une critique démotivante et devienne une source pratique de ressourcement, un facteur de progression, l'évaluation doit faire attention à son style et à ses objets, à sa forme et à son contenu.

Pour éviter de tomber dans le piège de la critique, l'évaluation doit être un apprentissage au doute méthodique. Selon Descartes, le doute érigé en méthode est un facteur de progrès dans les connaissances scientifiques. En faisant référence au doute méthodique, je voudrais laisser entendre le niveau de différenciation minimale que l'on a par rapport à sa propre action, ce juste degré

de recul critique qui nous permet de rester enthousiaste dans ce que nous faisons tout en nous gardant attentif au dérapage, à l'indifférence ou aux effets imprévus dont l'observation nous permettra éventuellement de réorienter ultérieurement notre action. Avec le doute méthodique, l'évaluation s'inspire de l'esprit scientifique mais elle ne cherche pas à copier les méthodes scientifiques. Le doute méthodique n'est pas un exercice délibéré de critique; il permet à l'action de poursuivre sur sa lancée tout en amassant les données et l'énergie nécessaires au second élan ou à la réorientation. Il n'est pas démotivant; au contraire, il est source d'assurance, car il permet en tout temps d'apprécier le bien-fondé de l'action menée.

Un style d'action qui ne dévalue pas cultive donc le doute méthodique. Il se fait aussi selon une approche holistique, une approche qui ne perd jamais de vue l'ensemble des considérants d'un programme ou d'une activité au profit de certaines dimensions particulières. Cette approche holistique doit se manifester au moins à deux niveaux, au niveau organisationnel et au niveau des contenus.

Au niveau organisationnel, il est important que l'évaluation soit généralisée et bien articulée entre les unités administratives et les paliers hiérarchiques. Evaluer systématiquement les activités d'une unité administrative sans procéder à l'évaluation des autres unités de manière ordonnée dans le temps, évaluer vigoureusement les employés d'un niveau hiérarchique sans suivre la même ligne de conduite à l'égard des employés d'un autre niveau, ne peut

qu'aboutir à des frustrations, à des perceptions de dévaluation. Pour éviter ces effets, au MENVIQ, on porte une attention particulière, surtout avec la mise en place de la GPR, à l'articulation des mandats délégués ou attentes signifiées entre tous les paliers hiérarchiques.

L'approche holistique doit aussi se manifester dans le contenu de l'évaluation de chaque projet. Il serait par exemple relativement facile d'évaluer l'efficacité à partir de quelques relations quantitatives entre l'input des produits ou d'une analyse des méthodes de contrôle du travail; mais elle risque de sous-estimer les facteurs organisationnels plus qualitatifs qui influencent fortement l'efficacité comme le sens de l'appartenance à l'organisation, la fierté des bons coups réussis, le leadership mobilisateur... De même, l'évaluation de l'efficacité qui négligerait la crédibilité générale d'une organisation et de ses responsables, la nature des relations entre l'unité administrative, ses relais et ses clientèles, le contexte général de livraison d'un programme, seraient susceptibles d'aboutir à des conclusions et des recommandations trompeuses sur la nature du programme ou sur la performance de ses gestionnaires. Mieux vaut se donner une vue d'ensemble même sommaire que de se fier aux fausses assurances des analyses partielles très détaillées.

Le doute méthodique, l'approche holistique représentent des antidotes à une évaluation dévaluative. Mais ils ne suffisent pas à eux seuls. Ils jouent sur le style de l'évaluation. Au niveau des objets de l'évaluation, des précautions doivent aussi être

trôle de déchets dangereux que le niveau d'éducation de la population ne correspond aux performances scolaires. Il serait illusoire de vouloir assimiler la vitalité du secteur industriel à l'ampleur des programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce tout comme il est trompeur de mesurer l'état de santé de la population par le nombre d'actes médicaux. Avec ces quelques exemples, il est évident que la mission d'un ministère se trouve dans les biens collectifs à fournir et non dans les instruments que sont les programmes. Pour évaluer, il faut se donner des points de référence externe et le rappel de la mission nous amène à nous décentrer. Il suscite une obsession pour les modifications réelles, et celles qui sont observables dans la société plutôt que dans les changements administratifs. Il met aussi en évidence le rôle crucial que jouent les interactions entre l'administration et les intervenants extérieurs dans la production des changements réels.

De ces quelques remarques sommaires sur ce qui est essentiel, on peut tirer deux sortes de conséquences pour l'évaluation. La première concerne l'objet à privilégier. Il faut faire preuve de beaucoup de perspicacité et de créativité dans des tâches difficiles - cette relation essentielle est celle qui existe entre les résultats directs d'un programme et l'état du bien collectif visé par exemple dans notre domaine de l'environnement, la relation entre la réduction de la pollution par les usines d'épuration et l'évolution de l'état réel des rivières. La tâche est effectivement extrêmement difficile; mais comme je le disais précédemment, à quoi servirait-il d'affecter des ressources à des choses faciles?

La seconde conséquence concerne l'approche d'évaluation. Une évaluation sur ces objets privilégiés ne peut pas se faire uniquement à l'interne. Il doit être articulé avec des recherches plus fondamentales sans en être dépendante dans son rythme et ses résultats progressifs. Elle doit surtout introduire un regard externe sur les programmes et activités de l'organisme et du Ministère. Les biens collectifs résultent de la conjonction des programmes des ministères et d'une foule d'initiative d'autres intervenants. Ces autres intervenants doivent être partie prenante aux exercices d'évaluation si l'on veut faciliter les prises de conscience et accélérer les changements. A cet égard, on doit noter que les commissions d'enquête et que les comités d'étude au siège des experts et des représentants des milieux concernés ont souvent fait progresser bien davantage certaines problématiques et susciter davantage de réorientations que les évaluations purement internes à l'administration. Et il n'y a rien de surprenant dans ce constat si l'on se réfère à la dynamique de base de l'évolution des biens collectifs.

Une troisième conséquence pourrait être abordée. Mais le temps limité de l'exposer permet juste de la suggérer. Elle concerne l'évaluation de l'interface des relations entre ministères et organismes. Sur certaines questions, le rythme de changements et de situations est très limité aux effets de synergie ou de neutralisation entre les actions de différentes unités sectorielles. Il y aurait là éventuellement une piste pour des organismes centraux qui voudraient jouer un rôle plus spécifique dans l'évaluation, à leur propre niveau de préoccupation.

Si l'évaluation se centre sur des objets essentiels, il y a moins de chance qu'elle se dévalue elle-même. Dans le domaine de l'évaluation comme dans d'autres domaines, la multiplication facile et la répétition fastidieuse sont source de dépréciation. Par contre, la conduite de l'évaluation devient plus délicate à l'intérieur de la fonction publique. Dans la mesure où elle se centre en bonne partie sur la relation entre l'administration et l'environnement externe, elle s'inscrit plus immédiatement dans la dynamique politique générale dans la société. Elle doit donc être suivie de plus près par les autorités politiques. Il est normal qu'il en soit ainsi, car tout changement majeur dans l'administration publique passe par le pouvoir politique.

Sous prétexte d'une évaluation plus neutre et par crainte de véritables changements, il ne faudrait pas se résigner à réduire l'envergure et l'évaluation ni à déplacer son objet vers des questions moins prioritaires. A cet égard, évaluer sans dévaluer c'est tout simplement savoir reconnaître sa condition de fonctionnaire: être serviteur de l'état.

On pourrait élaborer une autre conséquence de l'orientation de base que je vous ai proposée sur le rôle des évaluateurs. Etant donné que vous êtes des praticiens beaucoup mieux avertis que moi en la matière, j'hésite à vous donner des conseils. J'en glisse cependant quelques-uns et vous leur réserverez le sort que vous voudrez. Si vous voulez évaluer sans dévaluer, ne cherchez pas à être des examinateurs; de plus en plus, les examinés aiment évaluer leurs évaluateurs et ils ont bien raison. Ne cherchez pas non plus

à être des observateurs neutres scrutant les pratiques des autres; dans un contexte de rareté des ressources, les opérationnels, ceux qui agissent, trouveront avec raison, que les ressources sont mal affectées. Cherchez plutôt à être des accoucheurs de changement, des personnes stratégiques qui savent lire les situations, qui sont obsédées par la mission de leur organisme et qui croient que les plus grands succès de l'administration ne sont pas dans les exploits organisationnels mais dans les réussites même de la société.