



FORUM CACIS 2009

L'ÉVALUATION : OUTIL DE CONTRÔLE
OU DE SOUTIEN À L'INNOVATION?



CHAIRE
APPROCHES COMMUNAUTAIRES
ET INÉGALITÉS DE SANTÉ
FCRSS/IRSC

L'ÉVALUATION EN QUESTION

Dans la réalité quotidienne, la mise en œuvre des interventions en vue de réduire les inégalités de santé n'est pas simplement la résultante de choix raisonnés éclairés par la recherche scientifique. Cette mise en œuvre est fortement influencée par des processus de négociations et d'ajustements entre divers acteurs.

Lorsqu'il y a discussion sur l'évaluation des interventions, la première question qui se pose et plusieurs participants l'ont formulée avec vigueur durant le forum, est : pourquoi évaluer? Dans le champ de l'évaluation, les interactions entre les mondes de la recherche, des politiques et des pratiques sont porteuses de grands défis. Une meilleure intégration des acteurs de ces trois univers autour d'un projet de recherche évaluative est une condition *sine qua non* pour que les connaissances produites s'avèrent, en fin de compte, utiles à la communauté. Le risque que se mettent en place des mécanismes de réplication des rapports sociaux en présence et que se reproduisent les inégalités est toujours présent lors des différentes étapes du processus évaluatif.

Derrière cette question, l'idée d'une menace liée à l'évaluation est perceptible. Selon Lyse Brunet¹, de Québec Enfants, cette crainte trouve ses racines dans l'histoire : « À une certaine époque, pour les bailleurs de fonds, l'évaluation se limitait à la reddition de comptes et pour les organismes communautaires cela se limitait à rendre des comptes. C'était beaucoup assimilé à une menace de contrôle, au détriment des objectifs sociaux poursuivis. On a tous évolué là-dessus, me semble-t-il, grâce à des pionniers comme le Centre de formation populaire (CFP), la Chaire CACIS, des universitaires, les directions de santé publique, des organismes communautaires et des fondations qui ont fait qu'au Québec, nous avons collectivement approuvé l'évaluation... »

Pour Yves Lévesque², qui œuvre en organisation communautaire depuis plusieurs années, la question de l'évaluation comme outil de contrôle se pose encore avec acuité. Son intervention s'articulait autour de l'éventuelle instrumentalisation de l'évaluation et explorait en profondeur la question suivante :

« La recherche et l'évaluation, au service de qui et au service de quoi? »

¹ Lyse Brunet est directrice générale de Québec Enfants, une initiative de la Fondation Lucie et Andrée Chagnon vouée au développement de la petite enfance.

² Yves Lévesque est directeur général de la Table de concertation intersectorielle et multi-réseaux «Vivre Saint-Michel en santé » depuis 2005. Il est également président de la Coalition montréalaise des Tables de quartier.

Il a introduit la dialectique qui fut présente tout au long du forum en ces termes :

« Dans le meilleur des cas, l'évaluation se mène au service des gens pour lesquels nous travaillons, pour l'amélioration de leur qualité de vie, pour la population, pour la poursuite des objectifs pour lesquels nous nous engageons quotidiennement et pour lutter contre les inégalités sociales. Au pire, l'évaluation et la recherche répondent uniquement à l'agenda d'une institution ou d'un bailleur de fonds ou soutiennent la progression d'une carrière universitaire. »

Une dialectique où deux pôles de perception de la démarche évaluative se font face : d'un côté, elle est perçue comme un outil de contrôle (principalement du bailleur de fonds sur l'organisme communautaire) et de l'autre comme un outil d'aide à la décision voire un outil de soutien à l'innovation.

POUR LES BAILLEURS DE FONDS, L'ÉVALUATION EST INCONTOURNABLE

Ce sont les bailleurs de fonds qui ont exprimé, de la manière la plus univoque, le besoin de leur institution en matière d'évaluation, comme outil d'aide à la prise de décision et à l'allocation de ressources. Mme Brunet affirmait :

« Utile, nécessaire, indispensable ! L'évaluation nous permet de savoir si nous allons là où nous voulions aller et si là où nous voulions aller était la bonne destination. Je pense que, quelle que soit notre action, il nous faut définir un horizon, une vision, des objectifs à atteindre, des moyens pour y parvenir, des résultats et des effets souhaités et nous en conviendrons tous, c'est la seule façon d'avoir une prise sur les actions que nous entreprenons. »

Précisant que dans le cadre de ses responsabilités actuelles, elle doit allouer une enveloppe de 400 \$ millions pour le développement des enfants de 0 à 5 ans du Québec, sur une période de 10 ans, elle soulignait que les bailleurs de fonds ont aussi des comptes à rendre. À leurs donateurs, par exemple, dans le cas des associations et des fondations qui sollicitent la population et les entreprises.

De même, toutes les institutions financées publiquement ont des comptes à rendre; en dernière instance aux contribuables. Le Dr André Dontigny³, du Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) a, lui aussi, présenté l'évaluation comme indissociable de la décision sur l'intervention. Il a d'abord rappelé le contexte législatif qui encadre les actions sociales au Québec, notamment la Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000⁴.

³ André Dontigny a rejoint les rangs de la direction générale de santé publique du Ministère en 2008. Il agit à titre de directeur responsable à la direction du développement des individus et de l'environnement social.

Puis, il a explicité l'utilité de l'évaluation, du point de vue du MSSS :

« Pour la prise de décision, on profite des données probantes générées par la recherche, la recherche évaluative et l'évaluation de programmes. La recherche va alimenter et documenter les options, les choix d'orientation les plus prometteurs concernant l'intervention. (...) L'évaluation de programmes va contribuer à l'amélioration continue de l'intervention, va nous servir pour faire mieux, va nous permettre de soutenir, en temps opportun, la prise de décision. C'est dans cette logique et dans cette culture que s'inscrivent de plus en plus les actions du Ministère et du réseau de santé et services sociaux. (...) Nous allons aussi vers des processus d'évaluation qui s'imbriquent de plus en plus dans l'intervention. »

Nous l'aurons compris, dans le domaine de l'évaluation, le bailleur de fonds a des attentes et, dans l'exercice de ses responsabilités, il peut représenter à la fois une force contraignante incontournable et une impulsion vers des meilleures pratiques. Des voix du milieu communautaire et de l'intervention ont aussi exprimé leur intérêt envers l'évaluation. Elle peut être considérée comme source potentielle d'innovation et d'apprentissage, à la condition que l'on puisse dépasser la situation où l'évaluation est vécue comme un exercice de contrôle strictement administratif.

L'exploration d'alternatives permettant de dépasser cette opposition allait occuper une grande part des discussions, notamment au sein des ateliers. Nous avons pris connaissance de cas où parfois, l'évaluation a aidé au renouvellement du financement en conférant une crédibilité et une légitimité aux acteurs de terrain. L'exemple d'une table de concertation de quartier où les citoyens se sont sentis peu impliqués dans le processus évaluatif, a été présenté pour illustrer un projet légitimé de par son caractère universitaire.

Après des bailleurs de fonds, la nature universitaire de l'évaluation apporte un poids symbolique non négligeable et un avantage dans les négociations. Par contre dans un tel cas, on peut douter de l'apport qualitatif d'une telle évaluation pour l'intervention elle-même, car les acteurs ne s'y réfèrent pas dans la pratique. De fait, le rapport portant sur cette évaluation a rapidement été « tabletté ».

COMMENT RECONNAITRE LES DIFFÉRENTES DÉMARCHES D'ÉVALUATION ?

Quelques considérations théoriques ont aidé les participants à identifier les caractéristiques des démarches évaluatives qui se situent à ces pôles. Elles présentent des caractéristiques très différentes que Louise Potvin, titulaire de la Chaire CACIS⁵ a répertoriées dans ses travaux.

⁴ Québec (Province). Conseil du trésor, *Loi sur l'administration publique*, 2007. [En ligne] www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html.

⁵ Chaire FCRSS/IRSC Approches Communautaires et inégalités de santé (CACIS), Université de Montréal.

Ces repères théoriques venaient faire écho à l'expérience vécue par des intervenants présents au forum :

L'évaluation comme outil de contrôle

L'évaluation est un outil de contrôle lorsque le problème et l'intervention sont définis en dehors des pratiques des acteurs concernés.

- L'intervention est conçue comme une expérimentation pour tester une hypothèse formulée par des acteurs étrangers au terrain où elle est conduite;
- Dans ce cas, les savoirs experts ont prédominance et soutiennent un ou certains acteurs dominants;
- Les acteurs sur le terrain sont dépourvus d'initiative et considérés comme des objets ou intermédiaires;
- L'histoire et le contexte des relations entre les acteurs en présence ne sont pas pris en compte dans la vie du projet évaluatif.

L'évaluation est aveugle au caractère politique de l'espace dans lequel elle se déploie et contribue de ce fait à reproduire la structure de domination existante.

Évaluation comme soutien à l'innovation : réflexivité organisée

L'évaluation soutient l'innovation lorsque la formulation du problème continue de s'enrichir au fur et à mesure que se développent les connaissances sur l'intervention:

- Les questions d'évaluation sont pertinentes pour éclairer les pratiques de chacun des acteurs;
- La variabilité des pratiques de tous les acteurs concernés (décideurs, professionnels, bénéficiaires) en réponse à l'intervention est attendue et constitue un enjeu de l'évaluation;
- L'ensemble des savoirs pertinents est mis à contribution;
- Des médiations sont mises en place pour mitiger l'impact des structures de domination.

L'évaluation se déploie comme une pratique qui interagit avec le système d'action; comme un dispositif scientifique mis en œuvre dans un espace politique.

Il y a rétroaction des aspects politiques dans les connaissances produites.

En somme, il faut mettre en place un système de réflexivité organisée où les acteurs, parties prenantes de la démarche évaluative, réfléchissent à leur propre position et sont en situation d'en débattre avec les autres parties. Ainsi, le caractère politique inhérent à toute démarche évaluative n'est pas escamoté, mais intégré au travail.

POUR UNE ÉVALUATION PORTEUSE D'INNOVATION

Créer un climat de confiance

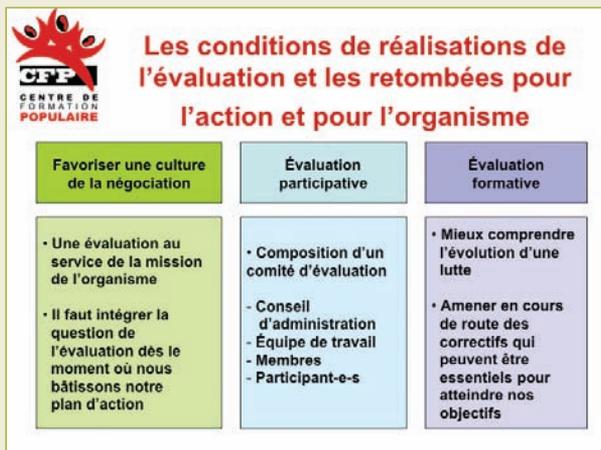
« Nous n'avons pas confiance en vous et nous nous méfions de vos intentions ». C'est essentiellement le message glacial que nous avons reçu après avoir proposé une démarche d'évaluation participative à trente tables de quartier, se souvient Mme Brunet, en faisant allusion à un projet mis sur pied par des bailleurs de fonds avec des chercheurs.

« Crainte, résistance, refus, l'évaluation était perçue, non pas comme une opportunité pour évoluer, apprendre et devenir plus efficaces, mais comme un exercice non légitime de contrôle de la part des bailleurs de fonds. »

Instaurer un climat de confiance sain et productif entre les parties est une condition préalable à toute démarche évaluative porteuse. C'est ce qui ressort des récits d'expériences en évaluation qui ont été relatés au sein de ce forum. La confiance naît, notamment, quand on considère que les objectifs à atteindre par une intervention sont atteignables, mesurables et évaluables. Quand les attentes des uns ne sont pas disproportionnées par rapport aux attentes des autres. Atteindre cet équilibre demande des ajustements et des négociations. L'évaluation ne doit pas être perçue comme une contrainte, mais bien comme partie intégrante de tout processus d'action sociale.

Négocier les conditions de l'évaluation

Le Centre de Formation populaire (CFP) a développé depuis 1992, une réflexion sur l'évaluation. Pierre Valois⁶ a présenté les conditions de réalisation de l'évaluation et ses retombées en ces termes :



⁶ Pierre Valois occupe depuis 20 ans le poste de formateur au Centre de formation populaire. Il intervient sur des contenus portant sur l'évaluation participative, l'histoire des mouvements sociaux, la négociation, la mobilisation, la citoyenneté.

Il a également décrit quelques difficultés rencontrées par les organismes et le soutien offert par le CFP :

« Le CFP croit que les groupes communautaires sont capables de parler et de faire une évaluation des choses qu'ils accomplissent. La difficulté qu'ils ont souvent, c'est de rendre intelligible par écrit la richesse des éléments qui ressort du milieu communautaire. Le Centre accompagne donc les groupes dans le cadre des évaluations qu'ils ont à mener et développe des outils pour les soutenir dans ces démarches. »

La négociation est, selon M. Valois, un élément central du processus évaluatif. Il a aussi présenté ces éléments comme étant les futures « batailles de l'évaluation » à mener par le milieu communautaire.



Les batailles de l'évaluation

- L'objet d'évaluation
- Les questions d'évaluation
- Le choix des indicateurs
- Pourquoi, pour qui la réaliser?
- Qui portera le jugement?
- A qui appartiennent les recommandations?

« Tous ces éléments, a-t-il rappelé, peuvent et doivent faire l'objet de négociations entre le bailleur de fonds et l'organisme qui se lance dans un processus évaluatif. Sinon, nous ratons l'occasion de faire une évaluation porteuse d'innovation sociale et le risque de « tablettage » du rapport d'évaluation est élevé. »

À entendre les interventions au sein du forum, nous constatons que l'évaluation oscille en permanence entre un espace de démocratie et un espace de normalisation. Il appartient en somme à ceux qui y participent d'en définir les contours et les finalités.

« Participer »

Voilà un autre des mots-clés qui a occupé le devant de la scène durant ces deux jours et qui allait mener à un pan de réflexions consacrées au thème large de l'évaluation participative et à des modalités novatrices pour l'évaluation.

Tout en révélant ses motivations et sa passion pour son travail, M. Yves Lévesque a souligné l'importance de la participation en des termes qui répondent bien à notre questionnement : l'évaluation au service de qui, au service de quoi ?

« *Ce qui m'anime, dans le travail dans les communautés, c'est la participation citoyenne, la création d'alternatives qui répondent aux besoins de la population et qui mettent en valeur les savoirs de la population. Joindre les efforts de différents acteurs vers des objectifs communs, si on veut changer les choses. Je crois beaucoup, et j'ai travaillé là-dedans toute ma vie, au pouvoir des communautés locales. Je crois beaucoup, aussi, à l'incontournabilité des politiques globales et sociales qui viennent d'un état central, mais je pense qu'il faut donner aux gens la possibilité d'être des acteurs qui ont du pouvoir dans leur communauté pour améliorer les choses et les adapter à leur réalité.* »

CONCLUSION

Au cœur des débats du FORUM CACIS, le pouvoir est certainement l'enjeu qui n'aura échappé à personne. Le contenu des présentations et des discussions nous a en effet montré que l'évaluation soulève toujours le problème de l'opération de dispositifs scientifiques dans un espace politique. Nous avons constaté qu'il n'y a pas de modèle unique pour penser les relations entre la recherche, les pratiques et les décisions politiques. Il existe une pluralité de façons de faire, mais pas de recette bonne ou mauvaise dans l'absolu. Nous avons aussi relevé que la connaissance n'est pas l'apanage des chercheurs, mais bien un objet de débat et de dialogue.

Dans un ordre d'idées corollaire à ces constats, il nous faut conclure que l'évaluation n'est pas qu'un outil de contrôle ni seulement un outil de soutien à l'innovation. C'est dans la tension entre ces rôles que réside toute la richesse de l'évaluation, qui n'est pas une fin en soi, rappelons-le. Cette tension, incontestablement, était palpable dans les salles durant ces deux journées d'échange. Des positions clairement antagonistes s'y sont librement exprimées à propos de l'évaluation et le débat amorcé lors du forum doit se poursuivre.

Aux deux extrémités du spectre de la réalité sociale deux joueurs se sont manifestés avec insistance lors de ce forum : le bailleur de fonds, parce qu'il contraint les processus d'évaluation et le citoyen parce qu'il est, trop souvent, le grand oublié de la recherche évaluative, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'un citoyen en situation de vulnérabilité. Sa représentation dans les processus évaluatifs pose de nombreux défis.

La réflexivité des acteurs a été identifiée comme permettant d'éviter les pièges de réplication des inégalités au sein même des projets évaluatifs. Ceci dit, la mise en place de systèmes réflexifs est, par définition, exigeante et demande assurément des ressources adéquates. Une fois prise en compte la complexité de l'environnement dans lequel se déploie l'évaluation, de nombreux questionnements refont surface : faut-il choisir entre des évaluations « crédibles » sur le plan scientifique et des évaluations « utiles » sur le plan pratique? Ou encore, les ressources investies en évaluation le sont-elles au détriment de l'action?

Le forum n'a pas répondu à toutes les questions, loin de là, mais dans l'étude des inégalités sociales de santé, la question de l'évaluation et de son rôle avait peu souvent été posée. Il a ouvert une brèche : nous espérons qu'elle suscitera de nombreuses autres initiatives pour continuer d'explorer la question.

Helena Urfer-Allan, Jocelyne Bernier, Maryse Rivard - Janvier 2010
CHAIRE Approches communautaires et inégalité de santé FCRSS/IRSC

* Pour faciliter la lecture, le genre masculin est utilisé sans discrimination dans ce texte.

** Les documents audio-vidéo saisis en séance plénière et les communications présentées au forum sont accessibles via le bulletin de liaison de la Chaire « Spécial Forum CACIS 2009 » N° 12, [En ligne] <http://www.cacis.umontreal.ca/bulletin.htm>

FORUM CACIS

www.cacis.umontreal.ca

La réduction des inégalités sociales de santé représente un défi majeur en santé publique. Les écarts ne cessent d'augmenter et constituent un frein à l'amélioration de la santé de l'ensemble de la population. La persistance et l'accroissement de ces inégalités posent la question de l'efficacité des interventions en prévention et en promotion de la santé. Face à ce constat, la Chaire CACIS organisait à l'automne 2009, un forum portant sur : *L'évaluation des interventions en vue de réduire les inégalités sociales de santé.*

Le FORUM CACIS 2009 a regroupé près de 200 personnes actives dans l'intervention, la recherche et la décision, qui sont préoccupées par cette problématique et intéressées par le développement social. Il fut l'occasion de jeter un regard critique sur l'évaluation des interventions en vue de réduire les inégalités et d'approfondir la discussion et la réflexion sur ce sujet rarement abordé. Ces cahiers synthèses présentent un aperçu de la situation et des échanges qui ont eu lieu les 8 et 9 octobre 2009.

MERCI

Aux membres du
comité d'orientation

Aux organisatrices
de la CHAIRE CACIS

Aux conférenciers
et conférencières

Aux partenaires financiers



CHAIRE Approches communautaires et inégalités de santé (CACIS)
Institut de recherche en santé publique de l'Université de Montréal (IRSPUM)

C.P. 6128, Succursale Centre-ville - Montréal (Québec) H3C 3J7
Téléphone : 514.343.6111 poste 1-4959 | Télécopieur : 514.343.2207
Courriel : inegalites-sante@umontreal.ca

Université 
de Montréal