



Défis et enjeux de l'évaluation dans le contexte de la transformation des services

Céline Mercier

Volume 47, Number 1-2, 1998

Évaluation – Colloque 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/706781ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/706781ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

École de service social de l'Université Laval

ISSN

1708-1734 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mercier, C. (1998). Défis et enjeux de l'évaluation dans le contexte de la transformation des services. *Service social*, 47(1-2), 63–70.

<https://doi.org/10.7202/706781ar>

Défis et enjeux de l'évaluation dans le contexte de la transformation des services

Céline MERCIER

INTRODUCTION

Pour aller dans des endroits nouveaux, il faut prendre des chemins inconnus.

Saint Jean de la Croix

À partir de cette citation de saint Jean de la Croix, je voudrais utiliser dans cette présentation la métaphore des chemins connus et inconnus qui conduisent vers des destinations elles-mêmes connues ou inconnues, pour proposer des éléments de réflexion sur les défis et les enjeux de l'évaluation dans le contexte de l'actuelle transformation des services. La première partie de cette présentation portera sur les chemins connus. Dans la seconde, nous jetterons un coup d'œil du côté des chemins inconnus.

De mon point de vue, la transformation des services en cours s'effectue suivant une approche de « chemins connus ». Ces chemins ont été tracés dans des « plans d'action », des « orientations », des « plans de consolidation ». Les attentes reliées à l'évaluation sont ici principalement de l'ordre de l'orientation et du guidage, le long de ces chemins connus. « La contribution attendue de l'évaluation à l'amélioration des services sociaux et de santé » s'inscrit d'abord dans cette demande d'information pour assurer le suivi de l'implantation des

mesures et vérifier l'atteinte des objectifs. Cependant, même si la route est bien balisée, elle n'est pas exempte de défis. J'en ai identifié deux : l'un relié au contexte de décentralisation dans lequel s'effectue la transformation; l'autre relié au caractère généralement intersectoriel des mesures.

Par ailleurs, l'évaluation doit-elle en rester là? Dans quelle mesure l'évaluation est-elle aussi concernée par les chemins inconnus et les destinations non planifiées? Y a-t-il une contribution possible de cet ordre? Ces questions seront abordées en seconde partie de l'exposé.

LES CHEMINS CONNUS

L'actuelle transformation des services est en grande partie issue d'un processus mixte de consultations et de planification. Au cours de ce processus, on a voulu fixer des objectifs de déploiement de services qui tiennent compte des besoins reconnus et des ressources disponibles. Au moment de cerner les moyens les plus appropriés pour atteindre les objectifs, on s'est aussi appuyé sur l'expertise acquise sur le terrain et sur les résultats issus des écrits spécialisés. Les plans d'action (alcoolisme-toxicomanie, jeunesse, personnes âgées, santé mentale) publiés par le Ministère à l'automne 1998 font ainsi une place aux « données probantes » tirées de la documentation scientifique. Les mesures proposées se trouvent ainsi en partie justifiées par le fait que leur pertinence et leur efficacité ont pu être démontrées. Elles sont fondées sur un niveau plus ou moins élevé d'évidence scientifique. Cette reconnaissance explicite de la contribution de la recherche évaluative à la transformation des services n'avait jamais été aussi clairement exprimée auparavant. Elle est représentative d'une préoccupation émergente pour le « transfert des connaissances » et la « mise à profit des résultats de la recherche » dans l'organisation des services.

Les questions

La forme même des plans d'action traduit la dimension opérationnelle des mesures envisagées pour introduire les changements souhaités dans les services. Ces plans d'action sont organisés autour de mesures destinées à atteindre des objectifs bien identifiés, et ce, suivant un échéancier donné. Les chemins vers les lieux à atteindre se trouvent

ainsi clairement définis. Ces chemins étant tracés, le rôle de l'évaluation est lui-même déterminé. Il s'agit essentiellement de répondre à deux questions : 1) Est-ce qu'on est dans le chemin choisi?; 2) Jusqu'où est-on allé sur ce chemin? Les indicateurs permettent de répondre à ces questions : indicateurs de processus reliés aux moyens à suivre; indicateurs de résultats reliés aux objectifs à atteindre.

Deux questions restent cependant en suspens : Est-ce que le chemin choisi conduit vraiment où l'on voulait aller? Est-ce que c'est le meilleur chemin? À cela on trouve deux types de réponses. La première renvoie aux données probantes (*evidence-based*). Elle vient rassurer les inquiets ou confondre les sceptiques : ce type d'interventions ou de services a déjà démontré (à des degrés divers d'évidence) sa pertinence, son efficacité et parfois même son efficience. Si ce type de services, bien évalué ailleurs, a permis d'atteindre les objectifs souhaités, il n'y a pas de raison qu'il n'y en aille pas de même « ici ». Le seul élément d'incertitude tient aux conditions locales de mise en œuvre; or, l'évaluation de l'implantation permet justement d'apprécier l'influence de ces conditions locales et d'effectuer les réajustements nécessaires.

Quant à savoir si c'est le meilleur chemin, la réponse est moins évidente et dépend de ce que l'on entend par « meilleur ». S'il s'agit d'un meilleur entendu en termes économiques, l'évaluation de l'efficience dans le contexte du système de santé québécois peut apporter des réponses. S'il s'agit d'un meilleur entendu en termes de valeurs et d'approches, il serait illusoire de penser que l'évaluation puisse ici apporter quelque réponse crédible. Un programme s'inscrit à l'intérieur d'un cadre de référence spécifique et le cadre d'évaluation s'articule généralement à ce cadre de référence, en termes des dimensions mesurées et des indicateurs retenus. De ce point de vue, évaluer avec le même protocole des programmes avec des philosophies, des moyens et des objectifs différents, même s'ils ont la même mission, risque de créer plus de confusion et d'insatisfaction que de conclusions crédibles.

Les défis

Même si l'on ne s'en tient qu'aux deux premières questions, l'actuelle transformation des services sociosanitaires pose déjà à l'évaluation

un certain nombre de défis. Le premier consiste à répondre aux attentes très explicites contenues dans les plans d'action, qui sont essentiellement de rendre compte des chemins parcourus et à parcourir, de signaler les embûches et les accidents de parcours, de même que les dérapages et les sorties de route. Pour répondre à ces attentes, l'évaluation possède elle aussi ses chemins connus, des stratégies et des méthodologies reconnues. La façon même dont les plans d'action sont conçus lui facilite d'ailleurs les choses, puisque d'emblée on a voulu s'assurer que les mesures proposées soient évaluables. On trouve donc dans les plans une identification explicite des objectifs et des mesures, parfois même des indicateurs d'implantation et d'atteinte des objectifs.

Cependant, si l'on veut réellement tenir compte des conditions réelles de mise en œuvre de ces plans d'action, on doit aussi considérer : 1) les conditions locales d'application de ces mesures; 2) leur caractère intersectoriel, que celui-ci soit reconnu ou non.

Les conditions locales de mise en œuvre des mesures

La régionalisation a eu pour effet d'introduire la diversité dans le système de santé et de services sociaux. Les processus de planification s'opèrent désormais à l'échelle régionale et sous-régionale, de telle sorte que la mise en œuvre de mesures provinciales est appelée à prendre un caractère différent suivant les dynamiques et les ressources locales. Cette diversité est source de richesse et l'occasion du développement d'une expertise locale, transférable. Par ailleurs, la recherche elle-même s'est décentralisée et ne s'exerce plus seulement dans les universités et les centres de recherche. La recherche en partenariat a démultiplié les collaborations et les terrains de recherche.

Le défi de l'évaluation est ici de documenter cette expertise locale de développement de services et de recherche, et d'en assurer la consolidation et la mise à profit. Des activités de repérage, de mise en réseau sont d'abord nécessaires. Il faut savoir qui fait quoi, dans quel cadre. On pourra par la suite penser à la mise en commun des protocoles et des instruments, puis à l'élaboration de protocoles qui permettent d'intégrer la diversité, tout en demeurant centré sur les mesures à évaluer. Il y a ici peut-être un modèle à inventer « d'évaluation multi-sites, modulaire et décentralisée ». Les évaluations pourraient

être effectuées à partir d'un protocole de base commun. Un ou plusieurs sites pourraient développer des modules sur mesure pour compléter le protocole de base. Ces modules seraient mis à la disposition de tous, tout comme la banque des données dénominalisées issues des mesures communes.

Le rôle de l'intersectoriel dans l'atteinte des objectifs

Plusieurs des mesures et des programmes prônés par les plans d'action sont orientés vers l'intégration des services et privilégient des approches globales. L'articulation avec des programmes émanant d'autres secteurs (éducation, emploi-travail, justice, solidarité sociale) représente plus que jamais une condition de succès pour l'atteinte des objectifs des plans d'action. Dans quelques années, devra-t-on constater une fois de plus les échecs répétés ou les succès très mitigés des tentatives d'interventions intersectorielles? Une contribution possible de l'évaluation est ici d'intégrer des variables intersectorielles dans les protocoles d'évaluation. Si l'on reconnaît la complémentarité de deux secteurs ou plus dans la mise en œuvre d'une mesure à évaluer et leur responsabilité partagée dans l'atteinte des objectifs, on doit assigner à l'interaction entre ces secteurs une place dans la conceptualisation des variables à considérer. À titre d'exemple, le niveau d'accès à un programme d'un autre secteur peut représenter une barrière ou un facilitateur pour l'implantation d'une mesure. L'accessibilité et la participation à ce programme peuvent aussi être considérées comme des variables importantes pour atteindre les objectifs d'une mesure donnée d'un plan d'action. Concrètement, que l'on parle de logement, de travail et d'éducation ou de clientèle à problèmes multiples, on ne peut évaluer adéquatement l'implantation ou l'efficacité d'une mesure sans tenir compte de programmes de secteurs autres que celui de la santé et des services sociaux. On a déjà fait des pas importants vers une évaluation qui tienne compte de l'ensemble des contributions (services du réseau, services communautaires, proches et personne elle-même) dans l'atteinte des objectifs. La qualité des services est de plus en plus conçue en termes de continuité, d'intégration et d'harmonisation. Il s'agit maintenant de considérer, au-delà des frontières du sociosanitaire, la contribution d'autres types d'organisations (municipalités, centres locaux d'emploi, commissions scolaires, par exemple). En ce domaine, il existe peu de précédents et peu de projets d'évaluation se sont aventurés sur ces territoires en dehors du secteur de la santé et des services sociaux.

LES CHEMINS INCONNUS

Les questions et les défis

Jusqu'ici il n'a été question que des chemins connus qui conduisent aux endroits connus où l'on veut se rendre. Qu'en est-il des autres chemins et des autres destinations? Comment savoir s'il ne vaudrait pas mieux se diriger vers de nouvelles destinations ou emprunter d'autres routes, vers des destinations inconnues? L'évaluation peut-elle contribuer à la découverte de ces nouvelles destinations, à la reconnaissance de ces nouvelles routes? Dans l'état actuel de nos pratiques, l'évaluation a plutôt tendance à favoriser les démarches sur les chemins familiers. Les attentes et les mesures incitatives (priorités de recherche, modes d'attribution des subventions, appels d'offres pour les commandites) encouragent des projets axés vers une utilisation rapide des résultats et une contribution directe à la mise en œuvre des politiques. Ce qui constitue une reconnaissance formelle du rôle de l'évaluation dont on ne peut que se réjouir. En contrepartie, ces dispositions favorisent peu l'innovation, n'incitant pas à s'écarter des itinéraires déjà prévus dans les plans.

Pour relever ce défi, l'évaluation peut offrir un certain nombre de concepts et de méthodologies. Sur le plan des concepts, par exemple, la notion d'impact est particulièrement intéressante. Si l'on définit l'impact comme l'ensemble des effets produits par une intervention, on peut considérer, au-delà des effets attendus, désirés (en relation avec les objectifs visés, donc l'efficacité), les effets imprévus et les effets dérivés. Pour ce faire, les stratégies sont multiples : analyses secondaires des données, croisement de banques de données, approches qualitatives, prise en considération de points de vue multiples. Le défi ici est de déborder les cadres prévus par les indicateurs pré-identifiés d'implantation et de résultats.

L'évaluation peut aussi reconnaître et documenter les interventions novatrices. Les approches reliées à la théorie en émergence ont leur pendant en évaluation de programmes. L'évaluation peut ainsi contribuer à concevoir et à raffiner des interventions issues de l'expérience sur le terrain, développées pour répondre à de nouvelles problématiques ou importées de l'extérieur ou d'autres secteurs. Un défi particulier est ici de repérer ces pratiques en émergence et de leur accorder une place, alors que l'essentiel de l'attention est tourné vers l'évaluation de la conformité à des « plans ».

LES ENJEUX

Lorsqu'on traite des enjeux reliés à l'évaluation, on s'intéresse généralement aux enjeux politiques autour de la définition du cadre et des modalités de l'évaluation, d'une part, et de l'interprétation et de l'utilisation de ses résultats, d'autre part. En relation avec les défis que je viens de relever et en raison de mon intérêt pour les « chemins inconnus », je voudrais aussi proposer un enjeu d'un autre type, lié au rôle même de l'évaluation. Comme il a été mentionné plus haut, la contribution de l'évaluation au développement des politiques et à leur mise en œuvre est sans doute aujourd'hui mieux reconnue que jamais. Cette reconnaissance du rôle de soutien et de producteur d'information de l'évaluation risque de s'exercer aux dépens de son autre fonction, celle reliée à son sens premier de porter un jugement critique sur la réalité. L'évaluation a aussi pour fonction de remettre en question les croyances et les a priori et de contribuer à instaurer des changements fondamentaux dans les pratiques.

Pour favoriser cette attitude critique, mais aussi pour encourager la co-fertilisation entre les expériences, la personne qui fait de l'évaluation se trouve dans une position privilégiée. D'une part, elle entre en contact avec nombre d'organisations, de programmes, d'expériences. D'autre part, elle assure souvent l'interface entre différents groupes d'acteurs et, comme on le souhaiterait, de différents secteurs. Cette position devrait lui permettre de mettre en valeur la diversité, en tant que levier pour l'innovation et l'invention : diversité des points de vue sur le système et diversité des mises en œuvre sur le terrain.

Cette question de la diversité pose aussi celles de la conformité et de la possibilité pour un système hautement planifié de se renouveler. L'évaluation faisant partie de ce système, il lui appartient de par sa fonction critique de remettre ce système en question et de stimuler ainsi la recherche de réponses inédites.

CONCLUSION

De mon point de vue, les défis actuels de l'évaluation sont de deux ordres. Dans l'ordre de l'évaluation du connu et du prévu, il lui faut affiner ses stratégies pour tenir compte de deux conditions de mise en œuvre des mesures de transformation des services, soit les adaptations locales et le caractère de plus en plus intersectoriel de ces mesures.

Pour tenir compte et tirer tout le profit possible des adaptations locales, il semble que l'on doive élaborer des stratégies de mise en commun des protocoles et des données dans le cadre d'évaluations concurrentes sur plusieurs sites. En ce qui concerne le défi de l'intersectorialité, un premier élément de réponse consiste certes à introduire dans les protocoles de recherche des variables reliées à d'autres secteurs.

L'autre défi consiste à sortir des sentiers connus, à reconnaître et à soutenir l'innovation. Il importe de se rappeler qu'une mesure, si justifiée soit-elle, ne représente toujours qu'un choix parmi d'autres, effectué dans des circonstances données et suivant l'état actuel des connaissances. Devant les demandes accrues et souvent pressantes d'évaluer des mesures fondées sur des données probantes, on risque de voir passer au second plan l'autre fonction de l'évaluation, celle de porter un regard critique sur l'ordre des choses. On serait tenté de dire que l'utilisation « instrumentale » de l'évaluation risque de prendre le pas sur son utilisation « critique ». Le défi pour l'évaluateur est d'arriver à jouer ce double rôle de guide sur les chemins connus et d'explorateur vers des chemins inconnus.

Céline MERCIER
Professeure agrégée
Département de psychiatrie
Université McGill

Directrice
Centre de recherche
Hôpital Douglas