

❖ L'évaluation
des organismes
communautaires.
L'exemple d'un
partenariat avec l'État :
entre l'espoir et la
désillusion

Suzanne GARON
Département de service social
Université de Sherbrooke

Bibiane ROY
Regroupement des organismes
communautaires de l'Estrie (ROC Estrie)

Cet article se veut une réflexion sur l'évaluation des organismes communautaires¹ qui a donné lieu à un long processus de négociation entre les acteurs du communautaire et l'État. Notre réflexion s'inscrit dans une démarche analytique à la lumière des composantes du champ spécifique de l'évaluation de programmes, afin de mettre en évidence quelques glissements de sens qu'ont connus certaines notions au cours de ce partenariat, plus précisément la relation entre le suivi de gestion et l'évaluation. Ce faisant, nous faisons ressortir

1. Une formation sur l'évaluation, organisée par le Regroupement des organismes communautaires (ROC) de l'Estrie, est à l'origine de cette réflexion. Nous tenons à remercier les personnes présentes pour leurs questions et leurs commentaires : Marco Bourassa, Brigitte Campeau, Camille Chénard, Louisane Côté et Mercedes O'Rellana.

les limites du modèle proposé, soit celui de l'évaluation participative de quatrième génération. Par ces considérations issues de la pratique, nous souhaitons consolider l'expérience du partenariat entre les organismes communautaires et l'État en ce qui a trait au dossier de l'évaluation.

This article is an analysis of the process of evaluation of community organizations. The issue of evaluation was at the origin of a long process of negotiation between Quebec and different community organizations which lasted several years. The analysis we present here is based essentially on concepts of the program evaluation field. We identify certain notions that underwent modifications throughout this process of negotiation, for instance a shift in meaning of certain elements of decision-making and monitoring. Furthermore, our analysis points out certain limits of the application of the fourth generation evaluation. As a whole, the results of our analysis provide a basis for consolidating the experiences derived from negotiations between community groups and the state with regard to program evaluation.

En 1992, la Loi sur les services de santé et les services sociaux introduit des changements importants dans l'organisation et la distribution des services aux populations, en matière de santé et de services sociaux au Québec. Pour plusieurs acteurs sociaux, dont les organismes communautaires, ces transformations seront considérables. À la suite de leur participation à la commission Rochon, ces derniers sont finalement reconnus comme partenaires à part entière. Cette reconnaissance aura entre autres pour effet d'imposer des évaluations de programmes dont la responsabilité incombe aux différentes régies régionales de la santé et des services sociaux². On aurait tort de croire que l'introduction d'une évaluation obligatoire a surpris les organismes communautaires au moment de l'entrée en vigueur de la Loi. Dès octobre 1990, c'est-à-dire avant la sortie du livre blanc sur la réforme, des pourparlers avaient déjà lieu entre des représentants du milieu communautaire et le ministre Côté ou ses mandataires. Ces échanges portaient sur l'autonomie des organismes communautaires – ce qui rendra possible l'ajout de l'article 335³ – et sur la question de l'évaluation. Les enjeux reliés à cette dernière question sont fondamentaux pour les organismes communautaires, aussi bien pour leur autonomie que pour le respect de leur compétence en ce qui a trait à leurs manières de faire.

2. L'alinéa 4 de l'article 346 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., chapitre S-4.2, confère aux régies régionales la fonction suivante : « évalue, selon la périodicité que détermine le ministre, l'efficacité des services de santé et des services sociaux, le degré d'atteinte des objectifs poursuivis et le degré de satisfaction des usagers à l'égard du service ».

3. De la même loi, l'article 335 précise : « Un organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches. »

LA MISE SUR PIED D'UN COMITÉ MINISTÉRIEL SUR L'ÉVALUATION

C'est dans cette foulée que les organismes communautaires acceptent de participer à la création d'un comité ministériel sur l'évaluation, qui relève directement du ministre de l'époque et, par la suite, du sous-ministre adjoint. Dès juillet 1991, un processus de négociation se met en place par le biais de ce comité. Les représentants des organismes communautaires y siégeant préparent et discutent des contenus avec les membres de la Table des regroupements provinciaux des organismes communautaires et bénévoles. Dès lors, l'exercice démocratique commence et le mouvement communautaire s'engage à entreprendre une réflexion critique sur l'évaluation. Une série de feuillets d'information sur les travaux du comité ministériel permet d'en expliquer les enjeux et les décisions prises. L'expérience des membres communautaires de ce comité est discutée et analysée par les différents acteurs du communautaire. Il s'ensuivra une demande toujours croissante en formation sur l'évaluation, qui donnera lieu à une multitude d'ouvrages, de colloques et de séances de travail. Le document final, *L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles*, produit par le comité ministériel, propose une vision de l'évaluation dont l'émergence a nécessité plusieurs années de négociation. En plus d'inciter les acteurs à privilégier une approche participative de négociation – sur laquelle nous reviendrons plus loin –, la démarche d'évaluation est ici vue comme une forme de partenariat :

La réforme introduit également une notion fondamentale : le partenariat, où les différents acteurs du champ de la santé et des services sociaux sont appelés à travailler conjointement à l'atteinte des objectifs de santé et de bien-être. C'est dans ce cadre que se réaliseront les fonctions de planification et d'évaluation. (MSSS, 1997 : 10)

Dans les faits, le travail réalisé par le comité applique sensiblement la même approche que celle qui devrait être privilégiée pour l'évaluation des organismes communautaires, c'est-à-dire une approche basée sur la négociation et l'atteinte, dans la mesure du possible, d'un consensus, à cette différence près que le travail n'est pas une évaluation mais un cadre de référence pour la réaliser. Pour les acteurs du communautaire, une culture de l'évaluation commence à prendre forme et représente surtout un moyen d'analyser leurs pratiques plutôt qu'un instrument de contrôle social entre les mains de l'État.

L'ÉVALUATION : UNE DÉMARCHE CRITIQUE

Bien que toute évaluation puisse susciter une forme de résistance, le mouvement communautaire, par le biais des réflexions de la démarche du comité ministériel, l'a donc perçue comme un moyen de maintenir une réflexion

critique sur ses propres pratiques. Dans le cadre d'un colloque intitulé « L'évaluation comme outil de renforcement du mouvement communautaire », les différents participants ont présenté des communications qui font état d'une prise de position assimilant l'évaluation à un processus de réflexion sur l'état des pratiques communautaires. Parmi ces communications, l'exposé de Lorraine Guay mérite une plus grande attention. D'abord, l'évaluation y est abordée comme une opération assez répandue dans le milieu communautaire. Elle permet de vérifier si les services correspondent aux besoins des populations desservies. Pour ce faire, elle engage les organismes à prendre le pouls des communautés avec lesquelles ils œuvrent et à constater la place qu'ils y occupent. Citant un texte de 1991 du Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec, la conférencière présente l'évaluation comme une condition à l'existence de pensées novatrices et alternatives :

Nous affirmons que le processus évaluatif lui-même fait partie intégrante de l'approche alternative. Il existe toujours en effet une alternative à nos façons d'être et de faire ; une alternative qui invite à regarder la réalité [autrement] et à la reconstruire différemment. L'évaluation devient ainsi un des éléments qui caractérisent l'approche alternative.

Une autre qualité d'un processus d'évaluation bien mené, et dont le contrôle est entre les mains des organismes qui y ont recours, serait de permettre le développement de l'autocritique des membres et des usagers des organismes communautaires. Ce faisant, il inciterait à une vie démocratique plus active. Ainsi, par le biais de cette démarche, les différents acteurs des organismes éviteraient de se refermer sur un discours d'autosatisfaction ; de ce fait, ils seraient à même d'esquiver les dérives d'un pouvoir qui, selon toute vraisemblance, échoirait aux seuls permanents de ces organismes. Ainsi, on voit dans le processus d'évaluation une manière de maintenir le cap sur des pratiques novatrices et adaptées à des populations hétérogènes dont les conditions d'existence sont en constante transformation. L'évaluation ne peut se confondre avec un simple exercice comptable ou de suivi de gestion. Dès le début des négociations avec l'État, la partie représentant les organismes communautaires a plaidé sans relâche pour l'utilisation d'un modèle d'évaluation souple, qui a été retenu et accepté par l'ensemble des signataires. Il s'agit d'une victoire importante pour les organismes communautaires, et cette reconnaissance a été largement diffusée et même entérinée par le ministre de l'époque, Jean Rochon. En effet, dans une lettre datée du 16 juillet 1996 et adressée aux membres du comité ministériel, le ministre Rochon écrivait :

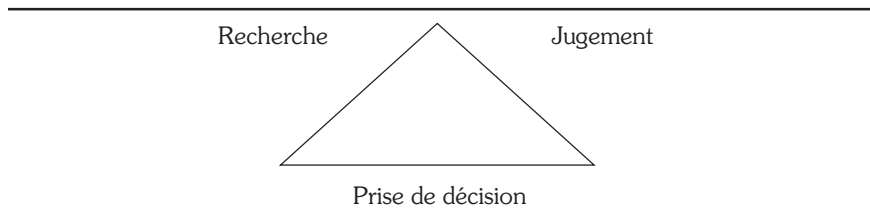
Je prends donc acte de ce rapport et j'y donne suite en demandant aux régies régionales de veiller à son application dans le cadre, éventuellement, d'ententes de partenariat régionales accompagnées de mesures évaluatives de façon à expérimenter les balises soumises dans ce rapport. (Rochon, 1996)

Par contre, comme nous le verrons, le modèle proposé ne résout pas tous les problèmes que doivent affronter les organismes communautaires avec les régies régionales, en matière d'évaluation.

L'ÉVALUATION : UNE QUESTION DE MODÈLE ?

Quels que soient les modèles utilisés, toute démarche d'évaluation présuppose une procédure en trois étapes, qui sont les fondements sur lesquels elle s'appuie : la recherche, le jugement et la prise de décision (Allard, 1996).

Les composantes de l'évaluation



La pondération entre les trois composantes est déterminante. Comme on le sait, le terme « évaluation » est polysémique et ne veut rien dire hors d'un contexte donné. Le fait de s'attarder à ses composantes permet de lever une certaine ambiguïté tant sur le plan méthodologique que politique. Ainsi, la composante recherche est déjà plus claire. Bien qu'il existe une grande variété de modèles de recherches appliqués au champ de l'évaluation, leurs limites, *a priori* épistémologiques, apparaissent encore plus manifestes, et ce, parce que dans l'exécution d'une recherche évaluative, la démarche de recherche étaye le jugement porté et, après coup, la prise de décision.

Les premiers types de recherche évaluative ont été très influencés par les approches biomédicales ou épidémiologiques, essentiellement construites sur des modèles de causalité simple ou en chaîne. Elles ont le désavantage d'être coûteuses parce qu'elles exigent le suivi de cohortes d'individus en nombre suffisamment grand (groupe expérimental et groupe témoin). Elles ont essentiellement le mérite d'isoler des liens de causalité simple, telle l'efficacité d'un médicament pour une maladie particulière, même s'il est souvent difficile d'en prévoir l'innocuité à long terme. Ce modèle appliqué à des évaluations de programmes sociaux entraîne toujours de multiples questionnements. Même dans les cas où les liens de causalité entre une intervention reçue et un comportement désiré peuvent être constatés ou même vérifiés, on ne saurait être certain de la logique de la démonstration,

puisque ce modèle ne vise pas à en expliquer les raisons. Que penser lorsque la causalité n'est pas confirmée ? Elle n'est pas nécessairement inexistante et il serait prématuré d'en conclure que le service donné est inadéquat.

Avant qu'un chercheur en arrive à de telles conclusions, il serait sage de remettre en question l'attirail méthodologique ou, mieux encore, de s'interroger sur la qualité des interactions proposées dans ces types d'intervention. Il s'agit de modèles d'évaluation qui ont pour but de sanctionner la réussite d'un programme sans en expliquer la logique d'action. C'est pourquoi il est difficile pour les décideurs publics – ceux pour qui les actions simples ou sociales sont plus qu'une banale relation stimuli-réponse⁴ – de porter un jugement définitif et de prendre une décision à la suite d'une telle recherche. À cet égard, Patton (1996 : 17) s'inquiète du manque d'intérêt que suscitent les résultats des évaluations de type biomédical. Il considère que les modèles d'évaluation participative, qui ont le grand mérite de mieux faire comprendre les phénomènes sociaux, ont plus d'écho auprès des décideurs. Ce qui, selon lui, est dû au fait que les résultats de ces recherches évaluatives rejoignent davantage les préoccupations des personnes impliquées dans le programme et du même coup apportent des solutions efficaces aux réalités évaluées.

ÉVALUATION PARTICIPATIVE DE NÉGOCIATION OU DE QUATRIÈME GÉNÉRATION

Il existe un grand nombre de modèles d'évaluation participative où les perspectives des utilisateurs du programme, recueillies sous forme de données qualitatives, tiennent un rôle central dans la conception et la réalisation du processus d'évaluation. Patton (1978) a mis au point l'approche de la *focused evaluation* ; Weiss (1983a, 1983b) a proposé le modèle de la *stakeholder-based evaluation* ; Monnier (1992) a utilisé le terme d'évaluation pluraliste, tandis que Fetterman, Wandersman et Kaftarian (1996) se sont fait connaître avec le concept d'*empowerment evaluation*. La liste de ces approches, que nous qualifions du terme générique d'évaluation participative, pourrait être longue et témoigne de l'importance du développement de telles approches dans le domaine de l'évaluation au cours des dernières années.

Compte tenu de l'objectif de cet article, nous nous attardons uniquement au modèle privilégié dans le rapport du comité ministériel, bien que plusieurs des forces et des faiblesses de cette approche puissent s'appliquer aux

4. La conscience devrait être au centre de toute tentative d'expliquer les comportements humains. En introduction à son livre *Mind, Self, and Society*, G.H. Mead critique le behaviorisme de Watson en lui reprochant son incapacité de prendre en considération la conscience pour comprendre les comportements humains. Cette remarque sert de levier à une œuvre colossale, qu'il est toujours enrichissant de relire.

différentes approches que nous venons d'énumérer. Le modèle retenu par les groupes communautaires s'appuie sur l'approche de Guba et Lincoln (1989), dite de quatrième génération, ou évaluation participative de négociation. La démarche méthodologique exige que l'on tienne compte de la totalité des perspectives de l'ensemble des acteurs. Ces derniers sont des membres, des usagers, des intervenants ou d'autres types d'employés, des administrateurs, des gestionnaires et même des partenaires. C'est à partir de ces différents points de vue que le chercheur-évaluateur doit permettre l'émergence d'un consensus. Le comité d'évaluation, aussi nommé comité de pilotage (Monnier, 1992), afin de souligner le caractère participatif du processus, est le lieu où se produit cet échange.

Les avantages de cette approche méthodologique sont nombreux. Entre autres, la collecte de données qu'elle entraîne permet de saisir la réalité à évaluer dans toute sa complexité. Elle implique que l'on conçoive l'unité à évaluer comme un microcosme composé de la totalité des acteurs qui constituent le programme, l'organisme ou le service. Cette pratique a souvent pour effet de mettre en lumière des éléments méconnus mais essentiels à la compréhension de ce microcosme. Le partage des différentes perspectives permet l'émergence d'une image plus complète, plus vivante de cette réalité à évaluer. Il n'est pas rare qu'au cours de cet exercice, un processus démocratique prenne place et entraîne des retombées immédiates dans l'organisation quotidienne de l'organisme. Le fait que les intervenants discutent avec les membres ou les usagers de leurs perceptions des activités, de leurs manières de faire, constitue en soi un puissant outil d'analyse des pratiques. Un tel processus de consultation permet aux différents acteurs de donner plus rapidement suite aux recommandations de l'évaluation. Ces dernières sont alors mieux comprises et acceptées puisqu'elles émergent de ce processus. Elles sont ancrées dans la réalité étudiée et leur légitimité n'est pas remise en question.

Une telle approche n'a pas que des avantages, et tous ceux qui s'y sont frottés conviendront que les inconvénients peuvent être importants. Ainsi, une démarche d'évaluation par négociation exige beaucoup de temps. Il est ici plus question de mois que de semaines ou de jours. Il s'agit d'une démarche coûteuse en ressources humaines, puisqu'il est essentiel que les personnes soient impliquées de manière stable et constante. Le chercheur-négociateur doit être présent dans l'ensemble du processus.

Une autre difficulté est d'assurer une représentativité équitable aux différents groupes auxquels les acteurs appartiennent. En d'autres termes, comment choisir les personnes qui participeront au comité de pilotage ? Quels seront leurs liens avec leur lieu d'appartenance ? Est-ce que le gestionnaire ou le membre participant aux instances de ce comité le fait pour son propre compte ou représente-t-il la position de tous les gestionnaires ou de tous les

membres ? Quel est son pouvoir décisionnel ? Il en est de même pour la totalité des acteurs du comité de pilotage. Ensuite, ce type d'évaluation pose le problème de la généralisation des données. Malgré l'énergie qui y est investie, il est impossible de transférer directement les connaissances acquises d'un terrain de recherche à un autre. Par contre, il est possible, avec cette approche, de bien comprendre une situation particulière et d'en dégager les relations formant la constellation des rapports qui la spécifie, et ce, afin que soient posées les questions pertinentes pour d'autres réalités similaires à évaluer.

L'autre grande limite de ce modèle consiste en la vérification de la qualité du consensus⁵ obtenu. Il est extrêmement difficile de confirmer, pendant le processus d'évaluation et même à la fin de celui-ci, si le consensus obtenu se maintiendra lors de moments de tension ultérieurs. Le contexte dans lequel évolue la recherche d'évaluation participative, si celle-ci est bien menée, crée un environnement où les différents participants s'approprient les résultats de recherche et l'ensemble de la démarche méthodologique afin de faire avancer les questions de recherche. Ils en délaissent même leur fonction première de membre, de gestionnaire ou d'intervenant. Bien que cela soit excellent pour la qualité ou la profondeur des résultats de recherche, il n'en demeure pas moins que l'on peut se trouver devant un effet de désirabilité sociale lors des rencontres de travail du comité de pilotage. Une fois dans le contexte de vie réelle, les acteurs verront leurs bons sentiments s'émousser et reviendront à leurs vieilles habitudes de confrontation si le consensus n'est pas véritablement atteint. Cette approche a aussi le mérite de bien faire connaître les particularités d'une réalité à évaluer, de manière à ne rien laisser dans l'ombre ; la description y est exhaustive, ce qui rend possible la compréhension du programme ou de l'organisme. Elle permet aussi de développer un processus démocratique essentiel à l'esprit critique qui précède toute démarche d'évaluation.

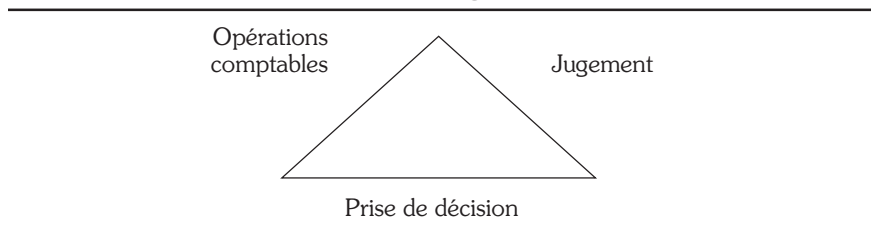
Par contre, et c'est là que le bât blesse, il s'agit d'un modèle où la décision prise demeure difficile à exécuter, dans la mesure où les participants au processus de recherche ne sont pas les mêmes que ceux qui mettent en œuvre la décision. Et c'est justement là que le partenariat entre l'État et les organismes communautaires a achoppé. Comme on vient de le voir, le comité ministériel a travaillé d'arrache-pied à l'implantation de l'évaluation participative de négociation. Toutefois, le niveau de la prise de décision échappe trop souvent aux personnes qui ont participé à la démarche de négociation, étant donné que l'application de la décision est à la fois extérieure et postérieure à ce processus. Elle est considérée comme une simple tâche de gestion, du moins par la partie étatique de ce partenariat.

5. Nous ne parlons pas, ici, de la nature du consensus, voir Garon (1997).

L'ÉVALUATION COMME SUIVI DE GESTION

On peut penser que l'ensemble du processus de négociation par lequel le comité ministériel est arrivé à un consensus et qui a abouti au document *L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles* s'est aussi heurté aux lacunes du modèle d'évaluation participative par négociation, à savoir l'application de la décision prise. Depuis la parution de ce document, on a assisté à une sorte de trêve, puisque les échanges sur les modalités de l'évaluation entre les organismes communautaires et la plupart des régies régionales sont au point mort, en attente d'une politique de financement. Il s'agit d'ailleurs d'une stratégie proposée dans ce même document. Toutefois, on aurait tort de croire que les organismes ne sont pas pour autant évalués. Chaque demande de subvention, qu'ils acheminent à leur régie régionale respective, soit dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires, soit par un autre programme *ad hoc*, qui leur accorderait un financement non récurrent, exige qu'ils remplissent un formulaire dans lequel une série d'indicateurs, auxquels ils n'ont pas toujours souscrit, permet à des fonctionnaires, souvent bien intentionnés, de porter un jugement sur leur organisme. Il en est de même pour chaque bilan annuel ou rapport d'activités. Dans le cas d'un nouvel organisme, c'est lors d'une demande d'admissibilité qu'il est évalué. L'évaluation s'assimile ici à un suivi de gestion. Les exemples sont nombreux où les exigences en matière d'évaluation des régies régionales empruntent la voie du suivi de gestion. L'une des régies a même proposé aux organismes communautaires de son territoire de renouveler leurs équipements informatiques, dans la mesure où ces derniers disposeraient de programmes autorisant la tenue à jour d'indicateurs de résultats. Nous sommes en présence d'une perception de l'évaluation comme suivi de gestion. Le schéma suivant résume bien les différences majeures entre les deux perceptions de l'évaluation.

Le suivi de gestion



Dans la quotidienneté des instances administratives des régies régionales, les décisions sont avant tout tributaires d'acteurs sociaux aux prises avec des responsabilités spécifiques et limitées, dont la portée ne tient pas toujours compte de ce qui a pu se décider à un palier supérieur. Rappelons

que le document ministériel est engageant, mais il est spécifique à l'évaluation selon le sens donné par le modèle de Guba et Lincoln (1989). Il fait donc référence à un processus de recherche par où l'ensemble des étapes de recherche sont négociées entre les différents acteurs impliqués dans la réalité à évaluer. La différence entre le contrôle de gestion et l'évaluation proprement dite n'a pas échappé aux membres du comité. Le document ministériel sur l'évaluation fait largement état des différences entre le contrôle, ou suivi, de gestion et l'évaluation. Il établit très précisément des balises quant aux objets d'évaluation, en expliquant lesquels devraient être inclus ou exclus. Il précise aussi que le choix des indicateurs doit se faire par consensus. Par contre, la prise de décision, bien qu'elle soit discutée, reste difficilement applicable. D'ailleurs, comment expliquer autrement le contournement de l'évaluation du Programme action communautaire pour les enfants (PACE)⁶ que doivent subir les groupes, surtout ceux du secteur enfance-famille, qui le reçoivent ?

Ce programme, qui s'inspire du rapport de travail pour les jeunes *Un Québec fou de ses enfants* (1991), vise les groupes d'enfants et de parents « à risque ». Il reprend à son compte une série d'objectifs similaires à ceux contenus dans le rapport Bouchard. Au Québec, ce programme en a exceptionnellement financé d'autres du gouvernement du Québec dont les objectifs étaient similaires. Ainsi, OLO (CEuf-Lait-Orange) et Naître égaux et Grandir en santé (NÉ-GS) ont bénéficié du financement du PACE. Ailleurs au Canada, les sommes allouées ont essentiellement été réservées aux organismes communautaires. Une telle différence dans l'application de ce programme au Québec témoigne de négociations entre les deux paliers de gouvernement qui ont donné lieu à un protocole d'entente. Pour les organismes communautaires des secteurs enfance-famille, le PACE est surtout connu comme un programme dont le financement, bien qu'il soit important, exige qu'on mette en place des mesures d'évaluation lourdes et contraignantes. Dans les faits, le modèle retenu est celui de l'évaluation de résultats. La méthodologie d'évaluation est d'une telle exigence que les groupes doivent avoir recours à une aide extérieure pour la mener à bien. Un financement à cette fin est attribué de manière décroissante d'année en année, afin de permettre aux organismes communautaires de devenir autonomes dans leur processus d'évaluation. Lors d'une étude récente sur la transformation des

6. Bien que ce programme soit sous la juridiction du gouvernement fédéral (Santé Canada), qui en assure le financement, il a été mis en place et administré aussi par le MSSS. On peut suivre le déroulement de cette collaboration entre les deux paliers de gouvernement dans le document *Synthèse des résultats de l'évaluation du programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) au Québec*. Les auteurs précisent même, pour expliquer le succès de ce programme que : « [...] les objectifs régionaux semblent toujours conformes aux objectifs du PACE. Il faut rappeler que les projets jeunesse et les PROS mis en place dans les régies régionales s'inspirent du même document (*Le Québec fou de ses enfants*) qui a donné naissance au PACE. La conformité des objectifs de ces deux entités distinctes et de juridiction différente a contribué au succès de l'implantation de PACE au Québec » (Consortium de chercheurs, 1998 : 14).

pratiques des organismes communautaires au regard de la réorganisation des services de santé et des services sociaux (René *et al.*, 2001), le PACE s'est distingué comme étant le programme le plus exigeant en matière d'évaluation. La même étude a aussi mis en lumière les effets néfastes que ce type de financement par programme a sur les pratiques des groupes communautaires qui en dépendent. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'exigences ou de lourdeur, mais ce type d'évaluation imposé aux organismes communautaires recevant le PACE est aux antipodes du modèle retenu par le comité ministériel. Il est d'autant plus difficile de comprendre ce dérapage lorsqu'on sait que les principales étapes du processus d'allocation des ressources du PACE au Québec se sont effectuées en 1993 et 1994, au moment même où se tenaient les pourparlers du comité ministériel.

On peut tenter d'avancer quelques explications à cet état de fait, mais il semble que toutes sont à la fois valables et insuffisantes, à elles seules, pour justifier l'écart important entre le modèle d'évaluation souhaité par le comité ministériel et celui imposé par le programme PACE. La première à laquelle nous sommes tentés d'avoir recours est le fait que le PACE est un programme fédéral et qu'il n'aurait pas été tenu de respecter les ententes du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) du Québec. Par contre, comme on vient de le voir, la mise en place de ce programme a demandé d'importantes phases de négociation entre les deux paliers de gouvernement, au cours desquelles les régies régionales ont joué un rôle de premier plan. Les différentes instances se sont alors entendues pour accepter des transformations majeures au plan initial, en accordant un financement à des programmes de juridiction provinciale, tels OLO ou NÉ-GS. Si l'évaluation des organismes communautaires avait été un enjeu aussi important que le financement de programmes provinciaux existants, on peut penser qu'elle aurait fait l'objet de négociations dans le cadre de ces mêmes pourparlers entre les deux paliers de gouvernement. Un autre motif pourrait tenir au fait que les organismes communautaires visés par ce programme proviennent du secteur famille et qu'il s'agit d'un secteur où l'expérience de négociation avec les partenaires étatiques faisait défaut à ce moment. Il faut aussi ajouter que les sommes en jeu étaient considérables pour ces groupes; elles représentaient une partie importante de leur budget.

Bien sûr, d'autres explications pourraient être amenées. Nous ne prétendons pas faire le tour de la question; cela demanderait plus de temps et nous éloignerait de notre propos. Si l'expérience du PACE nous semble pertinente, c'est parce qu'elle pose les limites du modèle privilégié par le comité ministériel et qui sont implicites dans l'approche d'évaluation par négociation. Il s'agit du problème que pose la prise de décision. Quelle est la structure de décision? Qui entérine les décisions? Qui sont les responsables de la concordance entre les décisions prises et les actions qui en résultent?

Quel est le processus de décision ? Quel contrôle ont les différents participants au comité de pilotage ou d'évaluation sur la manière d'exécuter les décisions ? Il s'agit de questions auxquelles les représentants des organismes communautaires doivent répondre lorsqu'ils se retrouvent avec leurs vis-à-vis de la région régionale pour discuter de l'épineux dossier de l'évaluation.

En Estrie, rarement ces derniers se sont opposés à un modèle d'évaluation négociée pour évaluer un organisme. Par contre, il a été précisé que cette évaluation devait se faire à la charge des organismes. Ce sont les résultats qui intéressent essentiellement les gestionnaires de l'évaluation. En d'autres termes, on pourrait voir les représentants d'organismes et ceux des régions régionales s'entendre sur une recherche évaluative de négociation et les démarches qu'elle implique. À l'opposé, lorsqu'il sera question de l'exécution des décisions, ce sont les gestionnaires de ces mêmes régions qui en auront l'exclusivité. Dans les faits, les différents acteurs du communautaire n'assisteront jamais aux discussions entre gestionnaires qui découleront des résultats des évaluations effectuées dans la région. Rien n'est prévu à cet égard.

Le processus de recherche ne peut pas se substituer à un processus décisionnel qui, si les organismes communautaires y prenaient part, deviendrait un processus politique. De plus, cette lacune révèle un autre problème auquel sont confrontés les organismes communautaires : le glissement de l'évaluation vers le suivi de gestion. Cette substitution permet d'éviter de remettre en question la légitimité ou l'efficacité des indicateurs utilisés, alors qu'au cours d'une démarche de recherche évaluative négociée, ces mêmes indicateurs auraient pu faire l'objet de vifs débats. Sans compter le fait que la démarche de recherche participative, permettant une approche inductive, aurait pu en dévoiler les limites et même l'inefficacité.

Pour terminer, malgré les lacunes du partenariat entre le mouvement communautaire et l'État, en ce qui a trait à une politique d'évaluation, il ne faudrait pas croire que ce processus n'a pas été bénéfique. Il l'a été, au contraire, et probablement plus pour les organismes communautaires que pour les instances étatiques, dans la mesure où l'on a vu jaillir une véritable culture de l'évaluation. La vision de l'évaluation, qui est maintenant partagée par de nombreux organismes, ne peut qu'améliorer leurs pratiques et permettre un renforcement de leur positionnement en tant qu'acteurs sociaux. Les démarches d'évaluation se sont multipliées ; elles ne sont pas toujours tributaires des exigences des bailleurs de fonds, mais elles font partie des moyens d'analyse des pratiques que se sont donnés plusieurs groupes⁷ du mouvement communautaire. Les mois qui vont suivre le dépôt tant attendu

7. Selon l'étude effectuée par René *et al.* (2001), 72% des groupes interrogés ont des pratiques d'évaluation indépendantes des bailleurs de fonds.

d'une politique de reconnaissance des organismes communautaires seront le théâtre de nouvelles négociations entre les représentants du communautaire et ceux des régions régionales en matière d'évaluation.

La régionalisation de la gestion de l'évaluation a justement marqué les limites du modèle proposé par le comité ministériel, en mettant en lumière les lacunes du processus de décision de l'évaluation par négociation. Il est temps de repenser les stratégies à employer, tout en s'appuyant sur les recommandations du document ministériel. Il faut mettre en place de véritables comités de négociation, non seulement de l'évaluation mais des décisions qui en découlent dans chacune des régions. Comme nous l'avons vu au cours du présent article, une telle instance nécessite une réflexion fouillée sur la structure décisionnelle des comités d'évaluation. Après quoi seulement nous pourrions donner suite à ce que le comité ministériel considérerait comme l'émergence d'une culture du partenariat lorsqu'il avançait :

On assiste ici à la création d'une nouvelle culture, d'un langage commun qui permet la communication entre les partenaires aux intérêts différents. Il s'agit d'un processus difficile mais très novateur, souhaité par la réforme pour les transformations du système de santé et des services sociaux. Et ceci ne sera possible que si l'État, malgré un rapport de forces inégal et des missions différentes, respecte intégralement l'autonomie d'orientations, de politiques et d'approches du mouvement communautaire. (MSSS, 1997 : 11)

Toutefois, comme on le voit ici, la médiation, qui est à l'origine de ce partenariat, est justement la réforme ; une réforme perçue comme un rapprochement entre le système bureaucratique et les citoyens. Et c'est dans cet esprit que les organismes communautaires ont voulu devenir de véritables partenaires. Si les transformations du ministère de la Santé et des Services sociaux s'éloignaient de ce but pour culminer en un simple exercice comptable et administratif, réduisant du même coup l'évaluation à un contrôle de gestion, on pourrait alors annoncer l'échec d'un véritable partenariat entre l'État et les organismes communautaires.

Bibliographie

- ALLARD, Denis (1996). *De l'évaluation de programme au diagnostic socio-systémique : trajet épistémologique*, Thèse de doctorat en sociologie, Montréal, Université du Québec à Montréal, 252 pages.
- CONSORTIUM DE CHERCHEURS (1998). *Synthèse des résultats de l'évaluation du programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) au Québec*, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval et Université du Québec, École nationale d'administration publique, 122 pages.
- DESROSIERS, Hélène (1998). *Cadre pratique pour l'évaluation des programmes*, MSSS, 130 pages.

- FETTERMAN, David M., WANDERSMAN, Abraham et Shakeh J. KAFTARIAN (sous la direction de) (1996). *Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 441 pages.
- GARON, Suzanne (1997). «L'évaluation participative : à la recherche de quel consensus ? », Conférence présentée dans le cadre du colloque de l'ACFAS «Faire cohabiter l'univers de la recherche évaluative et de l'intervention psychosociale : horreur ou bonheur».
- GUAY, Lorraine (1997). «Évaluation : un outil stratégique de renforcement du communautaire », *Actes du colloque «L'évaluation comme outil de renforcement du mouvement communautaire»*, Montréal, 47 pages.
- GUBA, Egon G. (1990). *The Paradigm Dialog*, New Park, Londres, Sage Publications, 424 pages.
- GUBA, Egon G. et Yvonna S. LINCOLN (1989). *Fourth Generation Evaluation*, New Park, Londres, Sage Publications, 294 pages.
- MEAD, George H. et Charles W. MORRIS (1967). *Mind, Self and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 401 pages.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX – MSSS (1997). *Les organismes communautaires et bénévoles. Une évaluation respectueuse des organismes communautaires et bénévoles implique un processus de négociation*, Gouvernement du Québec, Comité ministériel, 75 pages.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX – MSSS (1997). *Les organismes communautaires et bénévoles. L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles implique un processus de négociation*, Gouvernement du Québec, Comité ministériel, 5 pages.
- MONNIER, Éric (1992). *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, CPE-Economica, 245 pages.
- PATTON, Michael Quinn (1980). *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills, Londres, Sage Publications, 379 pages.
- PATTON, Michael Quinn (1978). *Utilization – Focused Evaluation*, Beverly Hills, Sage Publications, 303 pages.
- RENÉ, Jean-François, DUVAL, Michelle, FOURNIER, Danielle et Suzanne GARON (2001). *Transformation des pratiques des organismes communautaires dans le cadre de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux* (à paraître).
- ROCHON, Jean (1996). Cité dans «L'évaluation : un outil stratégique de renforcement du communautaire », *Actes du Colloque du programme Pratiques novatrices en milieu communautaire*, Annexe III, Montréal, 47 pages.
- WEISS, C.H. (1983a). «The stakeholder approach to evaluation : Origins and promise », dans BRYK, A.S. (sous la direction de), *New Directions for Program Evaluation*, n° 17, San Francisco, Jossey-Bass, 3-14.
- WEISS, C.H. (1983b). «Toward the future of stakeholder approaches in evaluation », dans BRYK, A.S. (sous la direction de), *New Directions for Program Evaluation*, n° 17, San Francisco, Jossey-Bass, 83-96.