



Chaire de recherche en exploitation
des ressources informationnelles

 École nationale
d'administration publique

**CHSLD, gestion publique et évaluation de
programmes**

Daniel J. Caron
en collaboration avec Vincent Nicolini

Juin 2020

CHSLD, gestion publique et évaluation de programmes¹

Daniel J. Caron²

en collaboration avec Vincent Nicolini³

Les Centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD) sont au cœur de la crise de la COVID-19. Pour l'administrateur public aguerri, plusieurs des lacunes mises en évidence peuvent apparaître stupéfiantes. Ce qui étonne, c'est qu'elles font surface maintenant alors qu'elles concernent une intervention publique qui existe de longue date. Il est vrai que les crises sont propices à révéler dans quelle mesure nos systèmes organisés sont préparés à affronter des situations imprévues. Les analyses de ces événements catastrophiques comme l'ouragan Katrina, la crise du verglas ou les inondations au Québec ont généralement permis d'illustrer certaines forces et certaines faiblesses des organisations impliquées (Therrien et al., 2017). C'est particulièrement le cas pour les organisations publiques, car c'est souvent leur rôle d'intervenir dans l'imprévu. Les analystes porteront un regard critique sur l'efficacité des interventions mises de l'avant par ces organisations, pointeront leurs angles morts, jugeront s'il y a mauvaise gestion ou encore pure négligence. En dehors des débats de nature plus politique, le but est de tirer des leçons pour s'améliorer et éviter que les mauvais coups ne se reproduisent. Comme c'est le cas actuellement avec la pandémie de la COVID-19 et à propos des CHSLD, ces analyses se déroulent parallèlement à la crise. La gravité de la situation pousse à se demander pourquoi certains problèmes n'avaient pas été formellement traités auparavant dans le cadre des activités régulières de nos institutions. Dans le processus de gestion publique, ne devrait-il pas y avoir des mécanismes institutionnels formels et scientifiquement reconnus pour prévenir ce genre de catastrophe induite par une intervention publique déficiente?

¹ Nous souhaitons remercier Renée Lamontagne, professeure associée à l'ENAP, pour ses commentaires et suggestions. Nous demeurons seuls responsables du texte et des erreurs qu'il pourrait comporter.

² Daniel J. Caron est professeur à l'ENAP, Fellow du Cirano et Adjunct Professor at the School of Public Policy at Carleton University. Il est le titulaire de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles.

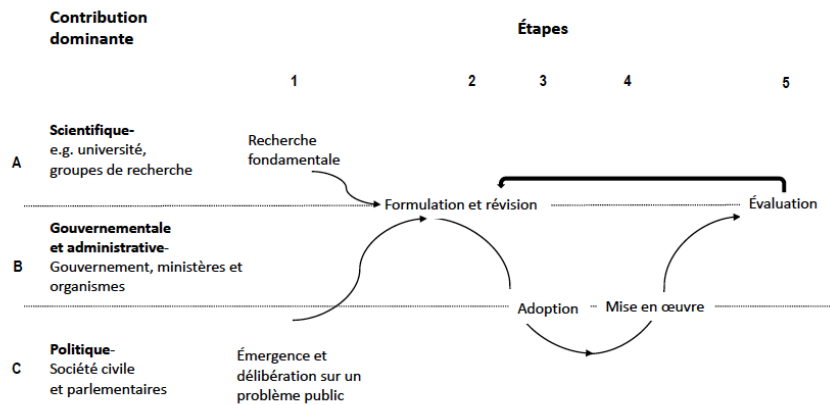
³ Vincent Nicolini est détenteur d'un doctorat en histoire (Université de Montréal – EHESS-Paris). Il poursuit actuellement le programme de maîtrise en évaluation de programmes à l'ENAP et travaille au sein de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles.

Depuis le début de la pandémie, nous avons eu l'occasion de lire et d'entendre beaucoup d'experts sur une multitude d'aspects de la crise : sociosanitaire, médical, technologique et aussi organisationnel (Touzin et al., 2020; Gervais, 2020; Carde, 2020). Des énoncés d'experts parfois bien documentés et le fruit de longues années de recherche, mais aussi des diagnostics plus rapides, plus près de l'opinion ou de l'expertise comme cela a d'ailleurs été souligné (Gingras, 2020). Cette multitude de sources d'information engendre souvent la confusion (Boy, 2020). De là viennent, du moins en partie, les débats autour de ce qui est vrai, faux ou incertain. Le problème est qu'au milieu de solides recherches scientifiques se mêlent des opinions d'experts et des opinions tout court (Guillemette, 2020). S'il devient difficile de s'y retrouver pour le citoyen, qu'en est-il pour le décideur? Car, pour ce dernier, la question centrale est la suivante : comment décoder d'une part et assurer d'autre part la pertinence et l'efficacité de l'action gouvernementale (Allison et Zelikow, 1999)? Dans le cas de la crise de la COVID-19, c'est un programme public, les CHSLD, qui a été le plus questionné et médiatisé. Ce qui s'est révélé pendant la crise touche à une panoplie de facteurs liés à la gestion des CHSLD, et donc à la gestion publique. Pour n'en nommer que quelques-uns, on peut penser aux enjeux salariaux (Breton, 2020), au manque de personnel qualifié (Clair, 2020; Gerbet et Schué, 2020), au respect des normes sanitaires minimales (Gagné, 2020), à la qualité de l'environnement physique et organisationnel (Ruel-Manseau, 2020), etc.

Pourquoi, tout à coup, découvrons-nous tant de lacunes? En d'autres termes, qu'est-ce qui caractérise ou devrait caractériser l'action gouvernementale pour éviter de telles insuffisances? Ou encore, l'action publique est-elle condamnée à devoir révéler sa pertinence et son efficacité qu'en situation de crise? Après tout, la plupart des problèmes devenus criants durant la crise existaient déjà et avaient été remarqués à maintes reprises (Clair, 2020). Pour bien comprendre ce qui a, en grande partie, mené à cet effet de surprise sur la situation dans les CHSLD, il est important de revenir brièvement sur la construction de l'action publique et ses principales composantes. Comment faire en sorte que l'intervention publique puisse être améliorée en continu, évitant ainsi que les solutions ne soient dictées par l'urgence caractéristique des sorties de crise?

Premièrement, l'action gouvernementale a ceci de particulier qu'elle est intentionnelle. Elle naît d'un besoin d'intervention programmée visant à répondre à un problème d'ordre socio-économique que les mécanismes du marché n'arrivent pas à régler d'eux-mêmes de manière satisfaisante aux yeux des citoyens. Tous les problèmes peuvent donc devenir des problèmes publics dans la mesure où les gouvernements en décident ainsi. Ce qui différencie l'intervention programmée du libre marché est l'impossibilité du premier à s'autoréguler. Le marché verra des produits et des services disparaître ou s'adapter par le jeu de l'offre et de la demande et l'innovation. Dans le cas de l'intervention programmée, elle demeurera telle quelle tant et aussi longtemps qu'une autorité compétente n'en décidera pas autrement. Conséquemment et deuxièmement, c'est pourquoi elle n'est pas autonome et fait partie d'un cycle de gestion. Les CHSLD sont d'abord une réponse à un problème public, soit celui des personnes dont la condition requière une surveillance constante et des soins spécialisés, et donc des situations où il n'est pas possible de maintenir ces personnes à domicile (RLRQ, c. S-4.2, art. 83). La réponse gouvernementale fut de mettre en place un modèle mixte. Ce modèle fait en partie appel au marché et en partie à l'État. Toutefois, il y a une réglementation et un encadrement public dans tous les cas de figure. Sans entrer dans les détails, il faut comprendre que tous les CHSLD sont sous une certaine supervision de l'État. Certains sont directement gérés par le gouvernement, d'autres par des permis d'exploitation émis par le gouvernement. Néanmoins, tous sont ainsi sujets à une forme ou une autre de contrôle et pourraient faire l'objet d'une reddition de comptes. Cette dernière fait précisément partie du cycle de gestion d'une politique publique (Mehiriz, Turgeon et Charland, 2017). La figure 1 illustre les diverses étapes pour qu'un problème devienne public et engendre une action gouvernementale et un cycle de gestion publique.

Figure 1: intervention publique, de l'émergence à l'évaluation



Dans le cas qui nous intéresse, nous aimerions insister sur un point. En effet, une fois la décision d'intervenir prise, ce qui devenait fondamental était de s'assurer que l'action gouvernementale allait donner les résultats escomptés, c'est-à-dire offrir les soins appropriés aux personnes en perte d'autonomie. Comme il s'agit d'une intervention programmée, il aurait fallu qu'elle soit évaluée périodiquement pour en connaître l'efficacité, faire les ajustements requis et la transformer complètement si nécessaire. Sans évaluation, toutes les interventions publiques peuvent cacher le type de problèmes qui se retrouvent actuellement au centre de la crise de la COVID-19 dans les CHSLD. Or et de toute évidence, la partie évaluative du processus dans le cas des CHSLD semble avoir été négligée, complètement omise ou ses résultats simplement non divulgués. Une évaluation des CHSLD en bonne et due forme aurait facilement fait ressortir plusieurs des éléments qui surprennent aujourd'hui les décideurs et les citoyens : salaires trop bas, pénurie de main-d'œuvre, compétences inégales, etc. Le cas des CHSLD est particulièrement intéressant pour l'évaluation de programmes, car cette intervention publique est de nature mixte et régionale. Elle offre un terrain de choix pour mener des évaluations rigoureuses avec la possibilité d'utiliser des comparatifs ou des scénarios contrefactuels qui permettent de tirer des constatations très riches en enseignement. Une évaluation ne se contente pas de mesurer et ne s'attarde pas uniquement au pilotage par tableaux de bord, elle porte un jugement. C'est son rôle. Ce jugement conduit à améliorer, réorienter ou mettre fin à une intervention publique, ce qui implique de comprendre son fonctionnement jusque dans ses fins détails (Shadish, Cook et Leviton 1991; Thiebaut et al., 2011). En outre, les approches récentes en évaluation insistent

beaucoup sur la nécessité, pour l'évaluateur, de bien comprendre les attentes et les dynamiques sociales propres au milieu qu'il évalue (Jabot et Bauchet, 2012). En ce sens, une évaluation des CHSLD ne se serait pas arrêtée aux seuls calculs coûts/bénéfices, mais se serait intéressée aux perspectives des parties prenantes. Ceci aurait permis de s'attarder aux multiples dimensions de l'intervention (sociale, culturelle, organisationnelle ou psychologique). Si la recherche fondamentale permet de bien nourrir la conception de l'action publique à mener et l'analyse de politiques, de la mettre en forme, l'évaluation sert à l'ajuster en jouant un rôle de rétroaction (Haveman, 1987). Sans cette étape fondamentale, l'action publique risque de devenir non pertinente, inefficace et inefficace, et de laisser courir des programmes et des interventions publiques déficientes alors que la population se croit protégée face à un problème public.

La COVID-19 et la crise des CHSLD qu'elle a engendrée soulèvent des questions fondamentales de gestion de nos programmes publics : pourquoi l'efficacité de cette intervention de l'État n'a-t-elle pas été suivie conformément aux règles de base de la gestion publique? Est-ce le cas d'autres interventions de l'État? On sait par exemple que la situation dans les CHSLD et les conditions de travail des préposés aux bénéficiaires étaient déjà problématiques depuis plusieurs années et avaient même attiré l'attention du Protecteur du citoyen (Chouinard, 2018; Lachance, 2020). À travers les sagas médiatiques sur le nombre de bains et les divers cas de maltraitance, le sort peu enviable et parfois dramatique des résidents de ces établissements était déjà en bonne partie connu du public québécois et, donc, sûrement aussi des décideurs. Dans un tel contexte, le processus d'évaluation sert justement à s'extraire de la logique du scandale politique et des règlements de compte par médias interposés pour institutionnaliser l'amélioration des programmes publics. Ce processus est aussi une façon de générer des débats sains et respectueux des faits sur la base de données probantes quant à la réussite ou à l'échec d'une intervention publique.

En effet, l'évaluation de programmes est l'approche scientifique qui a été créée pour assurer la fermeture du cycle de gestion des interventions de l'État. La crise actuelle amène le citoyen à s'interroger sur l'usage de cette pratique. La fait-on? L'exige-t-on? L'État québécois a une directive

sur l'évaluation de programme qui date de 2014 (Gouvernement du Québec, 2014). Chaque ministère a la responsabilité de mener ses évaluations et doit établir un plan d'évaluation triennal. Toutefois, la mise en œuvre de l'évaluation de programmes est contestée faute de ressources (Lahey et al., 2020). Pourtant, le rôle de l'évaluation de programmes est une forme de « substitut » aux signaux du marché. Ne pas faire d'évaluation de programmes met le cycle de gestion publique à risque. Ceci conduit aussi à un autre risque qui est d'« évaluer en direct » comme cela se fait présentement à propos des CHSLD sur la place publique. Tenter de réorienter cette intervention publique sur la base d'informations très partielles et inadéquates sans comprendre les enjeux de fond ne peut être satisfaisant. Ce programme public répond à un problème public. Le cœur de ses activités doit être ausculté constamment en utilisant des approches scientifiques, des mesures adéquates et des barèmes qui permettent de juger de son efficacité à résoudre ledit problème. Autrement, nous sommes dans l'improvisation.

Les demandes répétées pour une meilleure protection des lanceurs d'alerte (Plante, 2020) ne sont pas inutiles, mais les lanceurs d'alerte ne doivent pas se substituer au processus de gestion de l'action publique. Ce serait téméraire, car toute inefficacité ne nécessite pas de lancer une alerte. Par contre, toute inefficacité dans la gestion publique doit être corrigée. Là où de bonnes évaluations de programmes sont menées, il n'y a pas d'omerta ou, du moins, le risque d'omerta diminue fortement alors que les connaissances sur l'efficacité des programmes publics s'accroissent et permettent de prévenir les dérives. Ce problème informationnel pourrait vraisemblablement trouver une partie de sa réponse dans l'évaluation de programmes. On peut se demander pourquoi l'État, ici le gouvernement, l'administration publique et les parlementaires ne font pas plus appel à l'évaluation scientifique des programmes.

Bibliographie

- Allison, G. et Zelikow, P. (1999). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban-Missile Crisis*. 2^e édition, New York : Longman.
- Boy, L. (2020), « *Ça apporte plus de stress que d'information* » : comment l'emballage autour des études scientifiques sur le coronavirus trouble public et chercheurs, France Télévisions. Repéré à : https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/ca-apporte-plus-de-stress-que-d-information-comment-l-emballage-autour-des-etudes-scientifiques-sur-le-coronavirus-trouble-public-et-chercheurs_3963775.html
- Breton, B. (2020, 30 mars). *Préposé à 13 \$ de l'heure, c'est pas assez*. *Le Soleil*. Repéré à : <https://www.lesoleil.com/chroniques/prepose-a-13-lheure-cest-pas-assez--2e79b452045d1fd72cfdcd82a2e5db02>.
- Carde, E. (2020, 27 avril). *Les inégalités face au coronavirus*. *Le Devoir*. Repéré à : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/577749/les-inegalites-face-au-coronavirus>
- Clair, M. (2020, 22 avril). *Vieillesse : vingt ans d'aveuglement volontaire collectif*. *La Presse*. Repéré à : <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/202004/21/01-5270296-vieillesse-vingt-ans-daveuglement-volontaire-collectif.php>
- Chouinard, T. (2018, 29 novembre). *Le Protecteur du citoyen dénonce la maltraitance dans les CHSLD*. *La Presse*. Repéré à : <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/201811/29/01-5206073-le-protecteur-du-citoyen-denonce-la-maltraitance-dans-les-chsld.php>.
- Gagné, P. M. (2020, 2 avril). *Des personnes atteintes de COVID-19 admises en CHSLD ou comment amplifier une crise sanitaire*. *Le Soleil*. Repéré à : <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/des-personnes-atteintes-de-covid-19-admises-en-chsld-ou-comment-amplifier-une-crise-sanitaire-8931884a0e5f8c66a020cb00382d17eb>
- Gerbet, T. et Schué, R. (2020, 1^{er} juin), *Des migrants mal formés envoyés au cœur du chaos des CHSLD*. Radio-Canada. Repéré à : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1707732/migrants-demandeurs-asile-agences-placement-preposes-chsld-enquete>
- Gervais, M. (2020, 29 mai). *Le modèle des CHSLD ne convient pas*. *Le Devoir*. Repéré à : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/579805/le-modele-des-chsld-ne-convient-pas>

- Gingras, Y. (2020, 27 avril). *Incertitude et gérants d'estrade. Le Devoir*. Repéré à : <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/577763/incertitude-et-gerants-d-estrade>
- Girard, M. (2020, 22 avril). *Cul-de-sac malgré six milliards alloués pour nos aînés. Journal de Montréal*. Repéré à : <https://www.journaldemontreal.com/2020/04/18/cul-de-sac-malgre-six-milliards-alloues-pour-nos-aines>.
- Gouvernement du Québec (2014). *Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et les organismes*. Repéré à : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=61131.pdf>
- Guillemette, M. (2020). *Les décisions politiques peuvent-elles être basées sur la science en pleine crise?*, *Québec Science*. Repéré à : <https://www.quebecscience.qc.ca/societe/decisions-politiques-science-crise/>
- Haveman, R. H. (1987). *Policy Analysis and Evaluation Research after Twenty Years. Policy Studies Journal*, 16 (2), 191-218.
- Jabot, F. et Bauchet, M. (2012). *La figure de l'évaluateur : mi-ingénieur, mi-bricoleur. Revue canadienne d'évaluation de programmes*, 25 (3), 59-74.
- Lachance, N. (2020, 15 avril). *Pandémie : Québec sait que les CHSLD sont à risque depuis près de 15 ans. Journal de Québec*. Repéré à : <https://www.journaldequebec.com/2020/04/15/quebec-sait-que-les-chsld-sont-a-risque-depuis-pres-de-15-ans>.
- Lahey et al. (2020). *Evaluation in the Provinces and Territories: A Cross-Canada Snapshot and Call to Action. Revue canadienne d'évaluation de programmes*, Printemps 2020, numéro spécial.
- Loi sur la santé et les services sociaux. RLRQ, c. S -4.2.
- Mehiriz, K., Turgeon, J. et Charland, G. (2017). « Les politiques publiques et leur analyse ». Dans Michaud, N. (dir.), *Secrets d'État. Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec : Presses des Universités du Québec.
- Plante, C. (2020, 1^{er} mai). *On a besoin des lanceurs d'alerte, dit la ministre McCann. La Presse canadienne*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/covid-19/202005/01/01-5271722-on-a-besoin-des-lanceurs-dalerte-dit-la-ministre-mccann.php>
- Ruel-Manseau, A. (2020, 1^{er} mai). *Les CHSLD, c'est le tiers monde. La Presse*. Repéré à : <https://www.lapresse.ca/covid-19/202005/01/01-5271664-les-chsld-cest-le-tiers-monde.php>

- Shadish, W. R., Cook, T. D. et Leviton, L. C. (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Sage Publications.
- Therrien, M.-C., Matyas, D., Usher, S., Jutras, M., Beauregard-Guérin, I. (2017). *La mise en œuvre de la résilience urbaine : catalyseurs, obstacles et compromis*. Publications du Cité-ID Living Lab. Repéré à : http://cite-id.com/documents/synth%C3%A8se-des-connaissances-r%C3%A9sum%C3%A9/synthese_connaissances_francais.pdf
- Thiebaut, G.-C., Brousselle, A., Contandriopoulos, A.-P., Champagne, F. et Hartz, Z. *Positionner l'évaluateur face aux enjeux de l'évaluation*. Dans Brousselle, A. et al. (Éds.), *L'évaluation : concepts et méthodes* (p. 11-23). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Touzin, C., Gagnon, K., Duchaine, G., Lacoursière, A., Tremblay, M. (2020, 29 mai). *Au front les jambes coupées*. *La Presse*. Repéré à : <https://www.lapresse.ca/covid-19/202005/29/01-5275485-au-front-les-jambes-coupees.php>



Chaire de recherche en exploitation
des ressources informationnelles

 École nationale
d'administration publique