

17

LA MESURE DE LA PERFORMANCE CHEZ LE SCIENTIFIQUE EN CHEF : UNE AFFAIRE CITOYENNE ET UNE APPROCHE CENTRÉE SUR LES CITOYENS ET LES CITOYENNES ET SUR LA VALEUR PUBLIQUE DE L'ACTION DE L'ÉTAT

Jean-François Gauthier et Michel Filion, Ph. D. (c)

RÉSUMÉ

Depuis 2016, l'Institut de gouvernance numérique du Québec (IGN) et le scientifique en chef de la province mènent ensemble une expérimentation visant à donner le plus d'espace possible aux citoyens et citoyennes, aux bénéficiaires et aux personnes intéressées par la politique de la recherche et de l'innovation du Québec afin qu'ils prennent la parole et influencent les programmes d'aide à la recherche des Fonds de recherche du Québec (FRQ). Par l'utilisation d'une plateforme d'échange en ligne, assortie d'une animation dynamique et d'un processus alliant le présentiel et le virtuel, le scientifique en chef est dans une démarche exemplaire permettant de constituer autour de lui une communauté numérique forte qui contribue directement à l'orientation, à la conduite et à l'évaluation de ses programmes d'appui.

1. Introduction

Au cours des dernières décennies, les interactions complexes entre les citoyens et citoyennes et les technologies numériques ont généré d'importants changements sociaux, économiques et politiques. La présence de nombreux nouveaux acteurs dans l'espace public a introduit des concepts inédits de citoyenneté. Plusieurs facteurs ont miné la confiance du public envers le gouvernement, les institutions et les processus sociopolitiques. Afin de relever ce défi et consolider les sociétés démocratiques, les décideurs de plusieurs États du monde ont choisi de se doter de politiques publiques favorisant la transparence, la participation et l'usage de l'espace numérique pour échanger avec les citoyens et les citoyennes.

2. Un changement de culture?

Au Québec, comme dans plusieurs administrations publiques, les principes de la loi qui concernent la gestion axée sur les résultats (GAR) tardent à se mettre en pratique. Il est encore difficile de savoir comment les sommes investies dans de nombreux programmes donnent des résultats perçus par les citoyens et les citoyennes. Une partie de cet enjeu est en lien avec une certaine préférence pour l'autoévaluation, qui prévaut encore largement dans la plupart des ministères et organismes publics, et explique le manque d'enthousiasme à l'égard des réformes proposées. Bien souvent, les gestionnaires choisissent les indicateurs et déterminent les cibles avec lesquels ils évalueront eux-mêmes leur performance.

Dans la documentation budgétaire de 2020-2021, le gouvernement du Québec réaffirme l'importance de la Loi sur l'administration publique (LAP 2000) qui place la transparence au cœur de la planification, de la programmation, de l'exécution et du suivi/évaluation de l'action publique. L'inclusion des parties prenantes, des citoyens et des citoyennes et des ayants droit dans les processus de décision est considérée comme une façon de rapprocher le gouvernement de la population. Cela permet de renforcer la cohésion sociale, de créer un cercle vertueux menant à une plus grande efficacité des politiques publiques, une meilleure coordination au sein des administrations et à de bonnes pratiques de gestion.

Avec le souci de transparence cité ci-dessus – et en considérant la participation citoyenne – le scientifique en chef mène, depuis 2016, une expérimentation visant à donner la parole aux citoyens et citoyennes, aux bénéficiaires et aux personnes intéressées par la politique de la recherche et de l'innovation du Québec afin qu'ils influencent les programmes d'aide à la recherche des Fonds de recherche du Québec (FRQ). En collaboration avec l'Institut de gouvernance numérique (IGN), par l'utilisation d'une plateforme d'échange en ligne assortie d'une animation dynamique et d'un processus alliant le présentiel et le virtuel, le scientifique en chef adopte une démarche collaborative exemplaire permettant de constituer une communauté numérique forte qui influence directement l'orientation, la conduite et l'évaluation de ses programmes d'appui.

3. Rôle du scientifique en chef et des FRQ

Rappelons que l'innovation et la recherche constituent les moteurs de la croissance économique des sociétés modernes. L'une des tâches des décideurs publics est de doter l'État de politiques publiques favorisant l'intermédiation entre les entreprises, les agences étatiques et les organisations non gouvernementales afin de générer de nouveaux produits et des procédés mis en application pour le plus grand bénéfice des personnes et de la société. Les FRQ et les programmes d'appui qu'ils gèrent constituent une partie des réponses du Québec à cet enjeu majeur.

Ils ont pour mission de soutenir et de promouvoir l'excellence de la recherche et la formation de la relève, de stimuler le développement des connaissances et l'innovation. Les FRQ partagent une vision commune : que le Québec soit un lieu d'excellence de la recherche reconnu à travers le monde. Par leur soutien financier, les FRQ contribuent au renforcement de la capacité de recherche et accélèrent l'avancement des connaissances. Outre les programmes d'appui des trois Fonds, notamment le Fonds de la recherche en santé du Québec, le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies et le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, le scientifique en chef déploie une série d'activités liées à trois défis sociétaux majeurs auxquels le Québec est confronté, à savoir le développement durable, le changement démographique et le vieillissement de la population, et l'entrepreneuriat et la créativité.

Une large communauté de personnes intéressées accompagnent déjà les programmes des Fonds, les Fonds eux-mêmes et le scientifique en chef. L'ambition est d'accroître les efforts menant à une mobilisation des parties prenantes. En 2017, le scientifique en chef a procédé à une première expérience avec l'élaboration des plans stratégiques des trois Fonds de recherche du Québec (FRQ). Un nouvel outil de participation citoyenne a été testé, soit une plateforme numérique de consultation. Plus de 400 personnes ont participé à la coconstruction des programmes des FRQ.

4. La consultation 2018-2019

En 2018, poursuivant sur cette lancée, le scientifique en chef a donné le mandat à l'IGN d'améliorer les indicateurs de résultats des trois défis sociétaux nommés ci-haut, afin de permettre aux parties prenantes de cerner les indicateurs de résultats et de performance de l'institution. Ce programme transversal a été considéré comme un seul bloc d'activités concourant toutes aux mêmes résultats, sans distinguer les sous-programmes et les projets.

Pour établir une base de discussion avec les parties prenantes internes et externes, l'équipe de l'IGN a produit un inventaire et une valorisation des indicateurs disponibles dans la documentation des FRQ et de quelques références externes. Les manuels d'Oslo et de Frascati ont servi de références, bien sûr, cependant ce sont sur les références nationales que s'est concentrée l'attention au moment de l'inventaire et de la valorisation. Les plans stratégiques des Fonds et des documents de travail internes, les rapports annuels de gestion du ministère responsable des Fonds, les politiques et les stratégies québécoises en entrepreneuriat, en innovation, en recherche, sur le vieillissement de la population, sur la culture, sur les changements climatiques, sur le numérique, sur le transport et

l'énergie, sur la gestion durable des forêts et certaines lois ont constitué les sources principales où les indicateurs de résultats ont été puisés. Une première revue a mis en évidence 376 indicateurs permettant de mesurer les efforts de l'Institution pour relever les trois défis sociétaux.

Dans cet inventaire, il y avait des indicateurs permettant de mesurer des résultats immédiats d'opérations, des indicateurs mesurant le renforcement de la recherche au Québec et des indicateurs orientés vers les impacts et mesurant les bienfaits pour la société. Dans la catégorie *indicateurs des opérations*, on peut regrouper la mesure des intrants et des activités. Il s'agit de la mesure des ressources mobilisées dans les efforts organisationnels et la mesure des processus de transformation de ces ressources ayant pour finalités l'obtention de résultats.

À titre d'exemple :

1. Volume des sommes dépensées;
2. Nombre de rencontres des comités d'évaluation;
3. Nombre de rencontres de suivi.

On peut choisir de regrouper un autre ensemble d'indicateurs sous le vocable de *résultats directs du processus de production*. Par exemple :

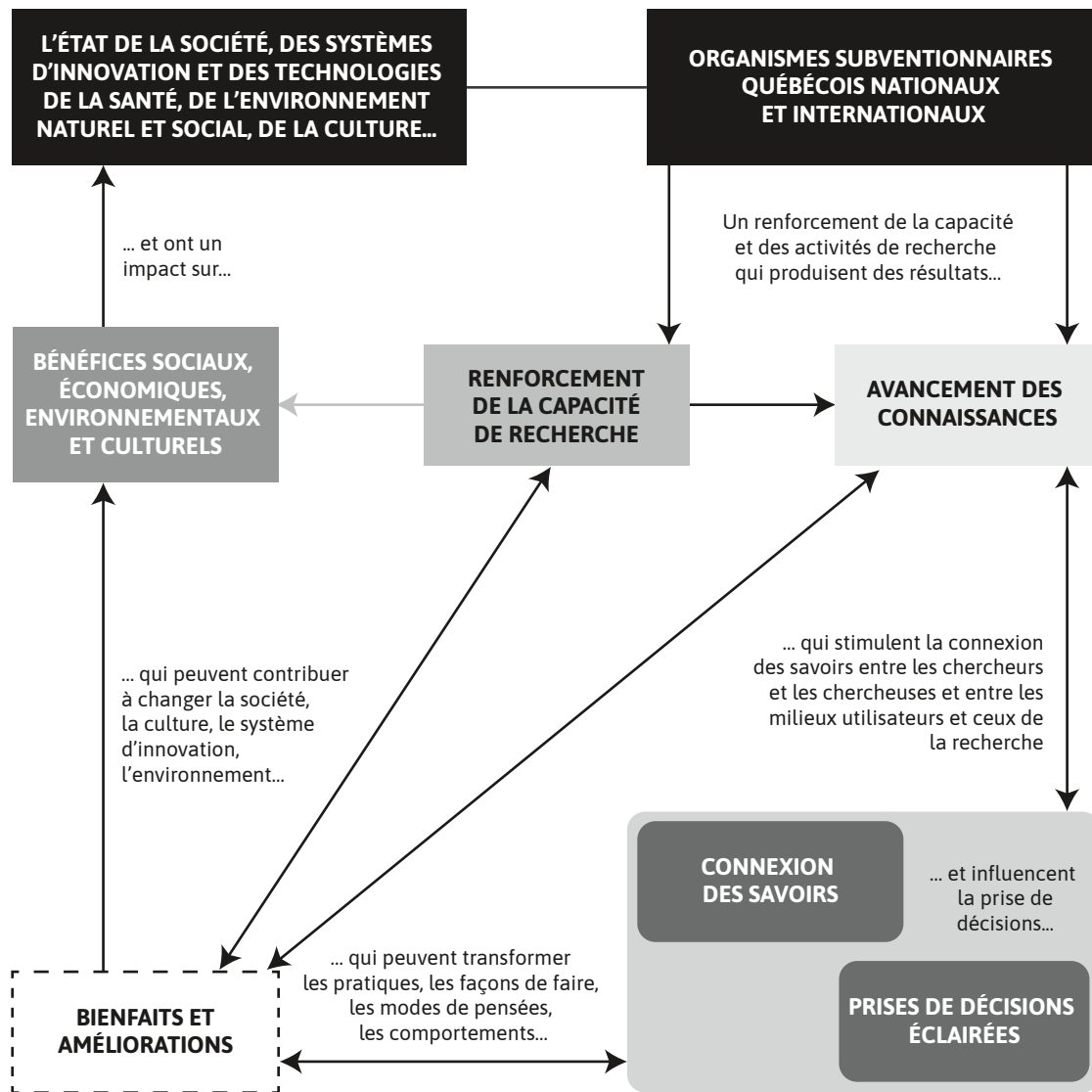
1. Nombre de regroupements et de réseaux de recherche financés;
2. Nombre de regroupements inter-ordres financés;
3. Nombre d'ententes de partenariat visant l'intégration de chercheurs et de chercheuses dans les réseaux nationaux et internationaux;
4. Nombre de citations;
5. Nombre de citations dans des ouvrages de référence;
6. Nombre de demandes de protection de la propriété intellectuelle enregistrées;
7. Nombre de récipiendaires de prix scientifiques.

Dans la catégorie des *indicateurs liés aux bienfaits de la recherche*, on peut regrouper les indicateurs d'impacts et ceux d'effets.

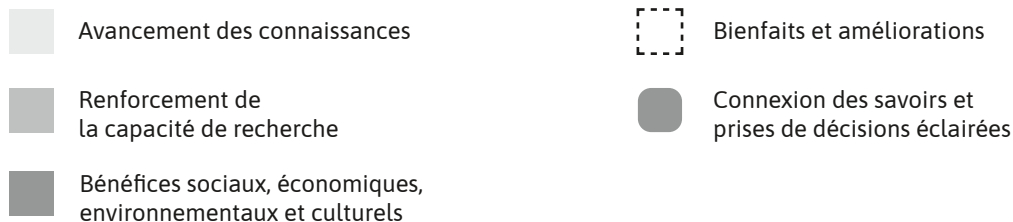
1. Nombre de nouvelles entreprises démarrées par les étudiants et étudiantes et les chercheurs et chercheuses soutenus financièrement;
2. Nombre d'entreprises technologiques créées grâce à un appui financier;
3. Nombre de produits et d'innovations issus de la recherche adoptés par le réseau de la santé et des services sociaux;
4. Nombre de nouvelles technologies propres résultant des travaux de R-D (brevets, licences et tous les autres droits d'utilisation de la propriété intellectuelle).

Pour faciliter la compréhension de la chaîne de résultats de la recherche et de l'innovation, le scientifique en chef a produit une logique d'intervention qui permet de situer les résultats et les indicateurs dans un continuum. Voyez la représentation ci-dessous.

CADRE DE RÉFÉRENCE DES FONDS DE RECHERCHE DU QUÉBEC POUR LA MESURE DE L'IMPACT DE LA RECHERCHE



CATÉGORIES DE RETOMBÉES D'IMPACT



5. La valorisation

Trois cent soixante-seize indicateurs constituent un ensemble trop grand pour être géré efficacement par un service de suivi et d'évaluation. Une valorisation de ces indicateurs était nécessaire. Pour ce faire, il existe plusieurs méthodes identifiées par des acronymes aide-mémoire facilitant l'appréciation de leur qualité. De façon non exhaustive, voici six méthodes d'appréciation :

1. SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et traçable);
2. CREAM (clair, réaliste, économique, adéquat et mesurable (*monitorable*));
3. SOUND (sensible, objectif, utile, numérique et désagrégé);
4. SMARTER (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, traçable, excitant (*exciting*) et remémoré);
5. SPICED (subjectif, participatif, interprétable/communicable, contre-vérifiable (*cross-checkable*), encourageant (*empowering*) et désagrégé);
6. SMURFS (spécifique, mesurable, utile, réaliste, flexible et simple).

La documentation du gouvernement du Québec sur la GAR et l'expérience de l'équipe du scientifique en chef avec le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec dans le cadre du processus de révision des plans stratégiques a amené l'équipe à considérer six critères techniques pour la valorisation des 376 indicateurs :

1. La pertinence;
2. La validité;
3. La fiabilité;
4. La faisabilité;
5. La convivialité;
6. La comparabilité.

Des critères stratégiques comme l'acceptabilité par les parties prenantes, l'impact présumé de ces indicateurs sur la gestion du fonds et la capacité mobilisatrice de l'indicateur ont aussi été utilisés pour mettre en place ce système de qualification.

Parmi les indicateurs d'impacts susceptibles de générer le plus grand volume d'échanges entre les parties prenantes, quatre ont reçu la plus haute qualification. Ce sont les indicateurs retenus lors de l'inventaire et de la valorisation initiale :

1. Nombre d'entreprises technologiques créées grâce à un appui financier;
2. Nombre de produits et d'innovations issus de la recherche adoptés par les milieux utilisateurs;
3. Nombre de technologies éco-efficaces soutenues;
4. Nombre de nouvelles technologies propres résultant des travaux de R-D (brevets, licences et tous les autres droits d'utilisation de la propriété intellectuelle).

L'objectif prioritaire était de réduire le nombre d'indicateurs de résultat partagés par les parties prenantes. L'enchaînement logique d'intervention n'était pas au cœur des préoccupations du projet de consultation.

6. La conversation

Pour établir une conversation fructueuse avec les parties prenantes, le scientifique en chef et l'IGN ont mené huit grandes activités :

1. *L'élaboration d'une plateforme* : après la sélection de quelques indicateurs clés, le comité de pilotage du projet de consultation a choisi l'image corporative, les photos et les vidéos, élaboré les messages d'introduction et le libellé des indicateurs et il a approuvé les références bibliographiques déposées dans la plateforme, le tout avec le souci de susciter l'intérêt des internautes.
2. *La convocation des participants et des participantes* : à partir de ses contacts habituels, le scientifique en chef a suggéré une première liste de participants et de participantes. L'équipe de l'IGN a ensuite procédé à une analyse des acteurs des secteurs liés aux trois défis à l'étude. Les bénéficiaires directs et indirects et les fournisseurs de services ont fait l'objet d'une attention particulière afin de couvrir l'ensemble des concernés. L'équipe a enrichi la liste initiale d'associations faitières, d'entreprises, d'organisations militantes. Ainsi, des milliers de personnes ont été jointes par courriel.
3. *La relance ciblée* : pour chaque défi, l'équipe du scientifique en chef et celle de l'IGN ont identifié 200 personnes considérées comme des acteurs clés. Ces personnes ont été relancées par téléphone. Lors de ces communications, elles étaient invitées à participer à la consultation en ligne et à un atelier-relais, en présentiel.
4. *La consultation en ligne* : la direction de projet de l'IGN a proposé une consultation individualisée pour chaque défi. Ce sont trois consultations successives qui ont été lancées. Chacune d'elles avait une durée de six semaines. Après trois semaines de discussions en ligne, l'atelier-relais correspondant au thème abordé était tenu. Après l'atelier, et le dépôt du rapport sur la plateforme, les échanges se sont poursuivis.
5. *L'animation de la plateforme* : l'outil utilisé offrait aux participants de voter pour ou contre un indicateur ou de se déclarer neutre vis-à-vis de ce dernier, d'en proposer un nouveau, d'argumenter et de suggérer des références. La méthode d'animation de la portion virtuelle de la consultation n'était pas différente de celle utilisée en présentiel : accueillir les participants et les participantes, renforcer et stimuler les prises de parole, encadrer ceux qui prennent trop de place et faire des résumés permettant de relancer la discussion. Les interventions du facilitateur se faisaient en public et en privé.
6. *La consultation en présentiel* : il y a eu trois ateliers-relais en présentiel; un par grand défi de société a été tenu. Ils étaient programmés à mi-parcours de la consultation virtuelle. Une première ronde d'échanges en ligne était faite et, ensuite, une deuxième en présentiel. Les résultats des premiers échanges étaient soumis aux participants et aux participantes. La durée des échanges en salle était de 120 minutes. Pour l'essentiel, l'animation consistait en des tours de table, et des débats étaient stimulés par des questions clés lancées par l'animateur autour des enjeux des indicateurs et liés aux domaines de mesure.
7. *Synthèse des apports* : les votes, les apports lors des ateliers présentiels, les retours virtuels sur les rapports des ateliers ont servi d'intrant pour l'élaboration d'une synthèse et du rapport final. L'exercice consistait d'abord à regrouper les indicateurs suggérés par thème. Ensuite

à produire un indicateur synthétique représentant la variété de libellés utilisés. Dix indicateurs qui ont émergé de ce processus ont été envoyés par courriel aux participants et aux participantes et ont été soumis au comité de pilotage du projet de consultation.

8. *La conception de fiches d'indicateur* : à partir des 10 indicateurs établis, une consultation interne de nature technique s'est tenue afin de tester leur faisabilité. Pour chacun des indicateurs, l'équipe de l'IGN a préparé des fiches contenant les définitions des termes utilisés, des méthodes de collecte, des cibles suggérées, des interprétations possibles des résultats et une évaluation des risques liés à la mesure.
9. *Partage des résultats* : les résultats de la consultation ont été transmis par courriel aux participants et participantes. Un dialogue a été maintenu avec ceux et celles qui en manifestaient l'intérêt.

7. Un résultat intermédiaire

Plus de 300 personnes ont participé à cette consultation. Sur la plateforme numérique, près de 300 contributions provenant de 200 participants et participantes ont exprimé leurs préférences avec plus de 500 votes. Dans les ateliers-relais, 100 personnes de différents milieux ont suggéré plus de 60 indicateurs. La communauté numérique engagée par ce processus est composée maintenant de 680 personnes.

Six indicateurs ont été retenus :

1. Nombre d'initiatives réalisées en partenariat;
2. Nombre d'initiatives incluant des activités de partage;
3. Nombre d'innovations adoptées par les milieux utilisateurs;
4. Nombre d'organisations innovantes créées;
5. Nombre d'initiatives incluant des activités de diffusion publique;
6. Appréciation qualitative du potentiel de transformation des innovations adoptées.

En s'appuyant sur ces six indicateurs, 90 % des suggestions des participants ont été prises en compte. Certaines ont été écartées parce qu'elles étaient trop spécifiques, qu'elles portaient sur un projet de recherche en particulier ou qu'elles dépassaient le cadre de la mission des FRQ et du scientifique en chef.

Notons que l'équipe de direction du scientifique en chef a adopté ces indicateurs et adapté la façon de collecter l'information afin de livrer les résultats dans le format désiré par les parties prenantes.

7.1 La suite de la consultation : présentation des résultats

Dans le but de maintenir la démarche et le rythme de l'évolution des systèmes d'information des FRQ, l'IGN a proposé de faire le suivi et l'évaluation des trois grands défis sociétaux avec la communauté numérique et les autres parties prenantes à la lumière des six indicateurs proposés par les personnes intéressées.

Pour réaliser ce mandat, l'École nationale d'administration publique (ENAP) et l'IGN s'associent pour livrer une démarche structurée en six étapes :

1. Partage avec l'ensemble du personnel des Fonds de la liste d'indicateurs servant de base au dialogue avec les parties prenantes externes;
2. Tenue d'un échange de validation entre les parties prenantes ayant participé à l'établissement d'indicateurs de résultats et les acteurs internes;
3. Animation de la communauté numérique constituée lors des consultations ouvertes précédentes grâce au lancement d'une consultation permanente appelée *Boîte à idées*;
4. Lancement et animation d'un forum virtuel portant sur les résultats obtenus à la lumière des indicateurs retenus;
5. Tenue de trois ateliers-relais concernant les résultats obtenus à la lumière des indicateurs retenus.

L'ENAP modélise l'expérience afin qu'elle puisse servir d'exemple pour les autres organismes publics.

8. Conclusion

Parce qu'il est périlleux de parler de GAR sans inclure une participation plus active des parties prenantes, et avec le souci de transparence exprimé par le législateur dans la Loi sur l'administration publique (2000), le scientifique en chef a expérimenté une démarche exemplaire pouvant inspirer les autres organismes de l'État du Québec et favoriser une approche collaborative prenant en compte les citoyens et les citoyennes. La démarche en question est reproductible et applicable à tous les projets, programmes, politiques et organismes publics. Le Secrétariat du Conseil du trésor occupe une place de choix pour piloter cet effort et contribuer à la multiplication de cette approche dans d'autres ministères et organismes publics et ainsi à la consolidation de la crédibilité et de la légitimité de l'action publique.