

puisque'il sera à même d'opérer des choix éclairés en matière de consultation, d'implication ou de collaboration entre les différentes parties prenantes. Les chercheurs qui s'intéressent davantage à la mise en œuvre des programmes ou des politiques ont d'ailleurs mis en évidence la nécessité de se référer à ces facteurs contextuels pour comprendre les positionnements ultérieurs des acteurs.

En répondant aux questions « Quels sont les acteurs qui ont défini le problème et proposé des solutions? » et « Quels sont les acteurs qui ont été impliqués ou exclus du processus? », il est possible d'anticiper la manière dont se déroulera la mise en œuvre de la politique et le comportement des acteurs associés ou non à cette étape. Il en va bien sûr de même en évaluation. C'est la raison pour laquelle l'évaluateur pourrait identifier et recenser systématiquement toutes les parties prenantes (*stakeholders*) directement ou indirectement concernées par la politique ou le programme à évaluer. À ce stade, il convient de dépasser les apparences et de sonder méticuleusement l'ensemble des intérêts qui seront en jeu au cours de l'évaluation. En effet, en identifiant les parties prenantes, leurs aspirations et leurs besoins, l'évaluateur peut pressentir les relations de pouvoir auxquelles il sera potentiellement confronté. Cela lui permettra d'anticiper les points de tension éventuels ou les moments où il aura possiblement à reformuler les attentes relatives à son travail. Ceux-ci peuvent d'ailleurs surgir dès les prémisses de l'évaluation, c'est-à-dire lors de la définition du mandat, comme nous allons le voir dès maintenant.

La définition du mandat évaluatif : formulation et adoption de la politique

Le processus décisionnel a depuis longtemps attiré l'attention de nombreux chercheurs en analyse des politiques. Plusieurs théories expliquant la manière dont les décideurs élaborent et fondent leurs choix ont été proposées. Il y a plus d'un demi-siècle, Herbert Simon, considérant que le modèle de l'acteur rationnel, l'*Homo economicus* dont les choix se fondent sur la maximisation de ses propres intérêts, ne permettait pas de comprendre le processus politique, a enrichi le cadre d'analyse en y intégrant le concept de rationalité limitée (Simon, 1945). Dans cette perspective, la rationalité parfaite n'existe pas, puisque les connaissances sont incomplètes et fragmentées, les acteurs n'anticipant pas toujours précisément les conséquences de leurs actions et n'étant pas capables d'analyser

complètement tous les aspects d'un problème. Dans ces conditions, leurs capacités de réflexion sont limitées; ils font donc face aux problèmes et prennent leurs décisions de manière fragmentée plutôt que simultanée. De plus, les routines et les autres solutions auxquelles ils ont déjà eu recours influencent leurs choix. En conséquence, les décisions qui sont adoptées permettent de satisfaire les objectifs poursuivis plutôt que de maximiser les gains. Par la suite, Lindblom a rompu encore plus radicalement avec la figure du décideur rationnel. De son point de vue, la décision politique se caractérise par l'incrémentalisme (Lindblom, 1979). Les décisions ne sont pas le résultat d'analyses planifiées ou de réflexions globales. Au contraire, les acteurs analysent les problèmes qu'ils rencontrent par rapport aux solutions disponibles; ils fondent leurs choix sur ce qui existe réellement et procèdent à de rapides comparaisons en vue de déterminer la pertinence de leur adoption. Ainsi, les politiques évoluent d'une manière progressive, comme le démontrent en effet plusieurs études accréditant le fait que les décisions politiques se fondent bien plus sur l'éventail des politiques existantes que sur l'innovation (Rose et Davies, 1993; Pierson, 2000).

Les concepts de culture ou de pratique évaluative attirent l'attention sur le fait que les valeurs, les routines et les procédures d'une unité, d'un département ou d'une organisation (ministère, agence...) peuvent elles aussi affecter sérieusement l'élaboration d'un mandat d'évaluation, bien souvent matérialisé sous la forme d'un cahier des charges.

En fait, en rédigeant un mandat d'évaluation, les décideurs publics reproduisent très souvent les habitudes et procédures politico-administratives ancrées dans leur environnement. Comme nous l'avons déjà mentionné, les caractéristiques des dispositifs d'institutionnalisation de la pratique évaluative influencent ce processus et sont cruciaux pour comprendre les éléments qui affectent la préparation d'un mandat et, ultérieurement, les résultats de l'exercice d'évaluation. Dans le même ordre d'idées, le profil de l'évaluateur aura également des répercussions sur l'ensemble de l'exercice. En effet, une évaluation réalisée par un organisme en charge d'une vérification (comptable et financière) et d'une évaluation n'aboutira pas nécessairement aux mêmes démarches, conclusions et recommandations qu'une évaluation confiée à une unité interne d'évaluation ou à un évaluateur externe (Segsworth, 2002, 2005; Saint-Martin, 2004).

Au cours de cette étape, il est nécessaire que le commanditaire définisse les objectifs de l'évaluation. La littérature nous enseigne que ces derniers sont nombreux, et qu'ils vont de la transmission d'informations aux décideurs jusqu'à la suppression d'un programme ou d'une politique, en passant par la mise en œuvre d'un processus d'apprentissage organisationnel au sein de l'administration en charge de la politique ou du programme évalué (Weiss, 1998). Les finalités de l'évaluation sont donc bien souvent étroitement liées aux ambitions poursuivies par celui qui va ultimement disposer de l'information produite par cet exercice. De plus, la réalisation d'une évaluation, en termes pratiques et concrets, requiert des décisions au sujet de l'approche privilégiée (par exemple, guidée par les théories participative, réaliste, émancipatrice...), du choix de l'évaluateur (en cas d'évaluation externe), mais aussi du devis évaluatif à appliquer, c'est-à-dire des méthodes retenues, de l'agenda et de la planification, du budget octroyé et de la valorisation souhaitée des résultats. Contrairement aux apparences, ces choix sont loin d'être neutres ou anodins, puisqu'ils auront une incidence non négligeable sur le déroulement de l'évaluation ainsi que sur les conclusions et les recommandations auxquelles parviendra l'évaluateur.

L'analyse des politiques nous enseigne que tous les acteurs ne peuvent pas s'organiser de la même manière en vue de défendre leurs intérêts et qu'ils ne disposent pas tous du même poids lorsqu'il s'agit de faire pression, voire d'influencer le processus décisionnel (Bachrach et Baratz, 1970). Il en va de même en ce qui concerne la définition d'un mandat d'évaluation. Les analystes de politiques considèrent qu'en observant les acteurs impliqués dans le processus de formulation d'un programme ou d'une politique, y compris le jeu de la distribution des ressources qui l'accompagne, il est possible d'en comprendre les résultats. Il s'agit là d'un élément intéressant à prendre en considération lorsqu'on compare les débats relatifs à la participation de la société civile aux processus décisionnels et d'élaboration de politiques en général (démocratie délibérative, panel de citoyens...) (Dryzek, 1990) avec les débats entourant le rôle de l'évaluateur et l'implication des parties prenantes, en particulier dans la littérature sur l'évaluation. Dans les deux cas, il y a une tendance qui plaide en faveur d'un renforcement de la participation et qui encourage un élargissement de l'inclusion des acteurs dans le processus décisionnel.

Les promoteurs de ce mouvement utilisent différents arguments pour appuyer leur point de vue. Selon eux, la participation au processus déci-

sionnel accroît la légitimité des choix effectués, et donc de l'intervention publique, et facilite la réussite de la mise en œuvre quant à la coopération, mais aussi au contenu, c'est-à-dire à la réalisation des objectifs définis précédemment. Il en va de même pour l'évaluation, où les promoteurs d'une démarche participative mettent l'accent sur le fait que la réalisation d'une évaluation peut être guidée par des considérations sociales, que la participation favorise l'utilisation des résultats produits et que l'inclusion d'un éventail plus large ou différencié de parties prenantes renforce la qualité, la validité et l'interprétation des données recueillies. Ce qui se reflète ultimement sur les conclusions et les recommandations formulées par l'évaluateur.

En résumé, même s'il existe des différences entre la définition d'un mandat évaluatif et l'élaboration d'une politique ou d'un programme du point de vue de la légitimité démocratique et de la reddition ultérieure de comptes, il est indéniable que leur contenu sera affecté par la nature des acteurs (impliqués, exclus ou qui ne souhaitent pas participer à cette étape, sur une base volontaire et parfois stratégique), et par les ressources dont ils disposent et qui affectent la répartition des sources d'influence et de pouvoir. De plus, la définition d'un mandat évaluatif peut être fortement conditionnée par les pratiques existantes, les routines bureaucratiques et les formes d'institutionnalisation de la pratique, comme nous l'avons déjà vu. Il ne faut cependant pas conclure prématurément à un déterminisme dans la démarche évaluative. Ce serait négliger les dimensions partenariales de cette pratique. En effet, tout au long du processus, il y aura des moments de discussion, et parfois même de négociation, entre l'évaluateur et le commanditaire, en vue de concilier les dimensions scientifique et politique de l'exercice. L'évaluation étant davantage un métier (méthodologiquement exigeant) qu'une science, elle permet donc des aménagements. Ceux-ci ne sont pas exclusivement d'ordre politique. Ainsi, parallèlement à la diplomatie, l'évaluateur doit faire preuve de pragmatisme pour tenir compte des contraintes qui ne manquent jamais de surgir sur le plan des ressources (temporelles, budgétaires...). Comme nous allons le voir maintenant, la réalisation d'une évaluation est une alchimie entre le scientifiquement désirable et le matériellement réalisable.

La réalisation de l'évaluation : mise en œuvre

Les analystes de politiques considèrent que l'étape de la mise en œuvre consiste à agir en vue de concrétiser les objectifs d'une politique. Cette opérationnalisation des intentions en réalisations n'est pas un processus dénué d'enjeux. Il ne s'agit pas d'une simple transposition neutre et indifférente de la volonté des décideurs, puisque c'est au cours de cette étape que sont interprétées les directives gouvernementales (Muller, 2003). À ce sujet, les administrations se sont progressivement éloignées de la conception wébérienne selon laquelle la discrétion administrative est un obstacle à l'efficacité de la bureaucratie, à la neutralité et à l'anticipation de l'action administrative pour rencontrer les exigences de la nouvelle gestion publique. Pour les tenants de ce courant, la discrétion permet de maximiser l'efficacité des administrations en évitant la rigidité excessive qui caractérise bien souvent les organisations bureaucratiques.

Cette traduction des décisions politiques en effets concrets est bien souvent tributaire de ses créateurs et des autres acteurs concernés ultérieurement (Lemieux, 1995 ; Bardach, 1977). S'il peut y avoir plusieurs compréhensions et formulations d'un problème, il peut aussi y avoir des réinterprétations à l'étape de la mise en œuvre. Dans ce cas, les agents publics disposent d'une marge de manœuvre, voire d'une certaine latitude pour agir (Goggin *et al.*, 1990). Cette forme de discrétion administrative se retrouve en évaluation, où les acteurs impliqués dans l'exercice interprètent le mandat qui leur est confié en vue de s'adapter à des circonstances particulières (accessibilité des données, émergence d'une nouvelle question évaluative...).

Comme le démontre Bardach (1977), il est important de considérer le jeu entre les acteurs. Tous ne s'engagent pas (ou ne sont pas impliqués) de la même manière. L'enthousiasme à collaborer ou non à une évaluation est révélateur de la perception que les acteurs ont de cet exercice et, parfois, de leur anticipation des résultats. Certains tenteront donc d'orienter le processus à leur avantage, tandis que d'autres chercheront à l'entraver pour en compliquer la réalisation. À côté de cette attitude stratégiquement orientée, il est important de préciser que la littérature sur l'évaluation accorde une grande attention à l'implication de tiers. L'évaluation impliquant les parties prenantes (Cousins et Whitmore, 1998 ; Guba et Lincoln, 1989 ; Fetterman, 2001) permet de prendre en considération une variété

de points de vue et d'offrir à d'autres acteurs que le traditionnel duo commanditaire-évaluateur une possibilité d'influer sur la démarche évaluative. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'identification préalable de toutes les parties prenantes en présence permet d'anticiper les situations auxquelles l'évaluateur risque d'avoir à faire face dans son travail.

En comparant la réalisation du mandat évaluatif à la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme public, il n'est pas possible de faire abstraction des problèmes qui peuvent survenir au cours de cette étape et que la littérature sur l'analyse des politiques qualifie de « déficits de mise en œuvre » (Pressman et Wildavsky, 1973). Il s'agit des décalages, parfois considérables, qui se produisent entre les intentions des décideurs et les effets observés sur le terrain. Cela peut également se produire au cours d'une évaluation qui peut engendrer des conséquences inattendues. Dans les études d'analyse de politiques (Hogwood et Gunn, 1984; Sabatier, 1997), nous avons trouvé quelques éléments dont il faut tenir compte si l'on souhaite réduire ce risque et éviter que l'évaluation s'enlise, n'aboutisse pas ou produise des effets pervers. Il s'agit d'être attentif au fait qu'aucune contrainte n'est insurmontable, de favoriser l'implication d'une autorité reconnue, d'ancrer l'évaluation sur une théorie d'intervention valide, de définir des objectifs clairs, d'obtenir des informations pertinentes et de faire en sorte qu'une coordination parfaite soit établie entre les acteurs concernés.

Enfin, durant cette étape, il est nécessaire de veiller à la cohérence des actions entreprises. Par exemple, dans le cadre d'une évaluation d'envergure, il faut s'assurer que les différentes évaluations réalisées simultanément sur plusieurs sites (évaluation de multiples projets, de plusieurs sites...) sont cohérentes. Plus simplement, l'évaluateur peut, à chacune des étapes, s'interroger sur le sens des actions qu'il entreprend pour s'assurer qu'elles le mènent dans la direction souhaitée. Ces réflexions peuvent s'appuyer sur des standards de qualité, qui sont des guides utiles pour encadrer la démarche d'évaluation (par exemple, *The Joint Committee on Standard for Educational Evaluation*, Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation – SEVAL). À ce sujet, nous considérons les standards comme des outils qui permettent à l'évaluateur de situer sa pratique à l'aune de normes ou de conceptions habituelles et usuelles en la matière, et non comme un catéchisme prescriptif à suivre à la lettre. En effet, bien souvent, l'évaluateur est amené à s'écarter de ces normes pour faire face

à certaines situations particulières ou tenir compte du contexte, éventuellement culturel, dans lequel il évolue. Dans de tels cas, il devra parfois adapter ses instruments de collecte ou ses grilles d'analyse, même si nous privilégions la parcimonie à ce sujet, car l'évaluateur peut avoir la sensation d'innover alors qu'il ne fait que réinventer la roue.

Du savoir produit à l'utilisation des conclusions : terminaison de la politique

Pour les évaluateurs, la production de connaissances sur le fonctionnement de l'État et sur les effets produits par son intervention est un objectif important. Ce constat est d'autant plus pertinent que les relations entre savoir et décision se renforcent et que l'expertise se popularise. Même si l'expertise publique a de tout temps joué un rôle important dans le processus décisionnel, les sociétés contemporaines sont confrontées à une offre d'expertise de plus en plus diversifiée provenant tant des universités que des groupes d'intérêts. Dans ce contexte, les décideurs publics sont amenés à justifier leurs choix. Cet impératif de transparence amplifie le recours à des données probantes (*evidence-based policy*). L'évaluation devient dès lors une source d'expertise non négligeable. C'est pour cette raison que les évaluateurs insistent sur l'impératif de rigueur méthodologique de leur démarche, afin de ne pas prêter le flanc à la critique, et donc de décrédibiliser le travail accompli.

La production de savoirs évaluatifs ne constitue cependant pas une fin en soi, et certains considèrent que le plus difficile commence lorsque le rapport d'évaluation est déposé. En effet, les connaissances produites peuvent éclairer les décisions ultérieures sur la politique ou le programme concerné. En prenant en considération les conclusions et les recommandations formulées dans l'évaluation, les décideurs ou les gestionnaires peuvent convenir du maintien, de la reformulation ou de la suppression de cette politique ou de ce programme. Il ne faut pas forcer le trait pour y voir un des enjeux majeurs du processus évaluatif. La question de l'utilisation des connaissances produites par les évaluations est centrale dans la littérature (voir le chapitre 8). Lors de chacune des étapes que nous avons mentionnées, l'évaluation peut susciter un processus d'apprentissage qui permet d'amender les buts et les moyens d'une politique ou d'un programme public. Certains considèrent d'ailleurs que le critère de vali-

dation d'une évaluation ne se résume pas uniquement aux questions de rigueur scientifique et méthodologique, mais qu'il dépend aussi fortement de l'utilisation des connaissances produites et de leurs répercussions sur le terrain. Il convient cependant de constater qu'il est rare, à l'exception de certains projets pilotes, qu'une évaluation entraîne la suppression d'une politique ou d'un programme.

Les chercheurs qui s'intéressent à l'évolution des politiques sur de plus ou moins longues périodes s'appuient sur plusieurs corpus théoriques qui peuvent être mobilisés par les évaluateurs en vue d'élargir le débat sur l'utilisation des conclusions et des recommandations d'une évaluation. Sur un axe partant de l'inutilisation des résultats jusqu'à leur utilisation, il est possible de mobiliser deux grandes approches: la dépendance au chemin emprunté (*path dependency*) et l'incrémentalisme. Selon la première approche, les ornières de la voie dans laquelle s'est engagée l'action publique sont si profondes qu'il est difficile de changer de direction (notamment quant aux coûts politiques ou financiers). Dans ce contexte, les évaluations seront peu utilisées. Dans une perspective axée davantage sur le changement, l'incrémentalisme nous enseigne que les aménagements de programmes publics sont les résultats d'un lent processus d'adaptation et de changements marginaux qui peuvent progressivement entraîner une reconfiguration importante des programmes. Dans ce cas de figure, les conclusions et recommandations d'une évaluation peuvent faciliter l'adoption de mesures de changements portant sur la mise en œuvre d'un programme (par exemple, moyens mis à disposition, processus), ce qui peut ensuite entraîner un réaménagement plus important de ce dernier.

On a pu voir que les débats et les enseignements théoriques de l'analyse des politiques peuvent enrichir la compréhension du contexte politique de l'évaluation. Cela implique qu'il ne faut pas réduire la pratique évaluative à un exercice « technocratique », mais plutôt qu'on peut la percevoir comme un élément du processus décisionnel. Toutefois, la littérature présentée dans ce chapitre nous rappelle que l'évaluation n'est pas la prise de décision. La grande variété des théories nous permettant de comprendre le cycle de la politique en général et les moments de la prise de décision en particulier nous rappelle sans cesse qu'une multitude de facteurs interviennent dans ces processus. Le savoir produit par l'évaluation n'est qu'une pierre (peut-être une clé de voûte) dans l'édifice du processus politique.

Pour aller plus loin :

MASSARDIER, Gilles (2003), *Politiques et action publique*, Paris, Armand Colin.

Une synthèse de la littérature relative à l'analyse de l'action des pouvoirs publics qui s'adresse en priorité aux étudiants souhaitant se familiariser avec les concepts de base de l'analyse des politiques. En se concentrant sur les rôles des principaux acteurs impliqués dans la gestion publique, l'auteur contribue à la réflexion sur les mutations de l'État contemporain.

ALKIN, Marvin C. (dir.) (2004), *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences*, Thousand Oaks, Sage Publications.

En donnant la parole aux théoriciens qui font évoluer la discipline de l'évaluation, Marvin Alkin offre une compilation de témoignages qui reflète la diversité des pratiques et dote le lecteur des principales clés de compréhension qui lui permettront de s'orienter et d'opérer des choix raisonnés au moment d'initier une démarche évaluative.

KUSEK, Jody Z. et Ray C. Rist (2006), *Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation*, Montréal, Saint-Martin.

En s'appuyant sur une solide expérience de terrain acquise à la Banque mondiale, les auteurs présentent les différentes étapes du processus de suivi et d'évaluation. Les exemples proviennent de programmes de coopération au développement.

Internet

WWW Virtual Library: The World Wide Evaluation Gateway, < www.policy-evaluation.org > .

International Development Evaluation Association, < www.ideas-int.org >.

European Evaluation Society, < <http://europeanevaluation.org> >.

La construction du modèle logique d'un programme

Nancy L. Porteous

Le modèle d'analyse logique est un outil visuel visant à décrire un programme dans sa logique (ou sa théorie) fondamentale. Malgré leur diversité, les programmes ont en partage certains éléments, et le modèle logique est un diagramme de ces éléments communs qui illustre **le contenu** (quoi?), **les destinataires** (qui?) et **la raison d'être** (pourquoi?) du programme (voir la figure 5.1). Il est essentiel d'avoir une vision commune de la logique d'un programme avant d'élaborer des mesures de surveillance et d'évaluation.

Un modèle logique peut s'appliquer à des programmes de tout genre et dont la portée peut être large ou restreinte. On peut également élaborer ce type de modèle pour un organisme entier. Dans le présent chapitre, le terme « programme » aura donc un sens assez large pour inclure les projets, les politiques ou d'autres types d'initiative tels que les interventions, les projets pilotes, les événements, les processus, les campagnes et les services. Un programme peut être très vaste ou très restreint, ou encore se situer quelque part entre ces deux extrêmes. Fondamentalement, un programme consiste en une série d'activités appuyées par un ensemble de ressources et visant à atteindre des résultats spécifiques au sein de groupes cibles définis.