

Exposé à la conférence annuelle
de la Société canadienne d'évaluation
Ottawa, 5-7 mai 1997

L'ÉVALUATION DE PROGRAMME SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE :

POURQUOI MISER SUR LE PROCESSUS
AUTANT QUE SUR LES RÉSULTATS?

Jean-René Bibeau
Québec

**L'évaluation de programme sur la scène internationale :
pourquoi miser sur le processus autant que sur les résultats?**

1. Introduction

L'utilité en matière d'évaluation de programme réfère communément à celle des résultats, à savoir la mesure dans laquelle les constatations et les conclusions faites répondent aux questions et servent à la prise de décision. Il faut aussi compter sur l'influence de la démarche elle-même. Le questionnement, la sensibilisation créée autour de la dynamique des enquêtes, l'animation du forum des décideurs autour de la présentation des conclusions et des recommandations ont une utilité complémentaire que l'on ne doit pas négliger. On doit même miser sur elle, car elle comporte une valeur sûre, parfois complémentaire, en aval, à l'utilité des résultats et souvent essentielle, en amont, pour préparer le terrain et donner une suite tangible aux décisions prises sur la base des résultats.

Toute évaluation marie les deux types d'utilité. Mais c'est d'autant plus le cas dans un contexte où les perceptions face à la fonction d'évaluation sont extrêmement hétérogènes et où les préjugés constituent une barrière au flot d'information. C'est le cas dans l'évaluation d'un programme de niveau international souvent plus qu'ailleurs. L'évaluateur doit alors être encore plus conscient de jouer un rôle constructif et d'être un acteur décisif dans la conduite d'un processus utile.

Ce bref exposé explore les bénéfices que produit une démarche d'évaluation dans un contexte difficile, lorsque l'évaluateur doit obtenir l'attention de ses interlocuteurs, à toutes les étapes, à tous les niveaux, en leur vantant les mérites de la démarche.

2. Le contexte

L'évaluation prise en exemple concerne un programme relevant officiellement d'un organisme faisant partie du système des Nations Unies, mais géré dans les faits par un groupe plutôt autonome et placé sous l'égide du principal pays promoteur, lequel apporte

un petit budget annuel sur une base paritaire au budget alloué par l'organisme. Cela donne un levier politique et économique non négligeable au pays donateur, lequel fait par ailleurs déjà figure de proue dans le domaine concerné et offre une aide internationale par le biais de ses entreprises privées et de ses institutions d'enseignement supérieur.

D'autres organismes des Nations Unies, de même que quelques organisations non-gouvernementales oeuvrant dans le secteur du projet, sont concernés par le programme. Les partenaires, les intervenants et les participants dans le programme sont répartis aux niveaux des administrations gouvernementales (de pays développés, en développement et sous-développés), des entreprises privées et des institutions d'enseignement.

L'évaluation est requise avant l'échéance d'une première phase de cinq ans par l'organe de décision supérieur de l'organisme. Les questions formulées par les décideurs couvrent une large variété d'aspects (pertinence, impact, efficacité, efficience); ils souhaitent, en principe, que l'évaluation englobe toute la planète d'un seul coup. Le but général officiel de l'évaluation, tel que formulé par l'assemblée internationale, est de décider de l'opportunité de poursuivre le programme. Le but plus officieux et véritable sur un plan politiquement réaliste est de statuer sur les conditions qui devraient prévaloir pour la continuation du programme en termes d'orientation et d'organisation. Comme la plupart des évaluations, il s'agit d'un exercice qui a comme trame de fond l'environnement intensément politique du contexte international, où les intérêts des parties sont très divergeants.

3. Le défi

Le principal défi pour l'évaluateur est de réaliser l'évaluation en dépit, d'une part, de l'orientation politique de base et, d'autre part, de tous les obstacles techniques qui surgissent dès le début. Le contexte est tel qu'il pourrait avoir l'obligation morale de refuser s'il ne peut assurer une démarche neutre et rigoureuse. Mais il n'est pas toujours vrai que l'on puisse refuser de réaliser une évaluation lorsque les conditions minimales visant à obtenir une validité et une fiabilité n'existent pas. Ce n'est pas si simple! Divers acteurs sont ouverts à l'idée qu'une évaluation puisse apporter des conclusions contestables, et insistent pour qu'elle soit faite malgré tout, en sachant très bien qu'ils devront s'en accommoder. De plus, des acteurs nationaux ont leurs propres raisons de vouloir une évaluation, même partielle. Dans un tel cas, l'évaluateur ne peut contester le droit des divers acteurs et doit simplement s'assurer qu'ils sont conscients que le processus

**L'évaluation de programme sur la scène internationale :
pourquoi miser sur le processus autant que sur les résultats?**

1. Introduction

L'utilité en matière d'évaluation de programme réfère communément à celle des résultats, à savoir la mesure dans laquelle les constatations et les conclusions faites répondent aux questions et servent à la prise de décision. Il faut aussi compter sur l'influence de la démarche elle-même. Le questionnement, la sensibilisation créée autour de la dynamique des enquêtes, l'animation du forum des décideurs autour de la présentation des conclusions et des recommandations ont une utilité complémentaire que l'on ne doit pas négliger. On doit même miser sur elle, car elle comporte une valeur sûre, parfois complémentaire, en aval, à l'utilité des résultats et souvent essentielle, en amont, pour préparer le terrain et donner une suite tangible aux décisions prises sur la base des résultats.

Toute évaluation marie les deux types d'utilité. Mais c'est d'autant plus le cas dans un contexte où les perceptions face à la fonction d'évaluation sont extrêmement hétérogènes et où les préjugés constituent une barrière au flot d'information. C'est le cas dans l'évaluation d'un programme de niveau international souvent plus qu'ailleurs. L'évaluateur doit alors être encore plus conscient de jouer un rôle constructif et d'être un acteur décisif dans la conduite d'un processus utile.

Ce bref exposé explore les bénéfices que produit une démarche d'évaluation dans un contexte difficile, lorsque l'évaluateur doit obtenir l'attention de ses interlocuteurs, à toutes les étapes, à tous les niveaux, en leur vantant les mérites de la démarche.

2. Le contexte

L'évaluation prise en exemple concerne un programme relevant officiellement d'un organisme faisant partie du système des Nations Unies, mais géré dans les faits par un groupe plutôt autonome et placé sous l'égide du principal pays promoteur, lequel apporte

d'évaluation projetée comporte des limites, qu'ils connaissent ces limites et qu'ils les acceptent.

Des défis se posent aussi sur d'autres plans.

Dès le départ, le budget alloué pour l'évaluation est restreint. Les fonds budgétisés pour l'évaluation sont grugés et virés progressivement vers d'autres priorités.

Un comité d'évaluateurs externes, soi-disant neutre, est formé de trois experts dans le domaine concerné et d'un expert en évaluation de programme. Le pays donateur insiste pour qu'un des experts provienne de ses rangs. De plus, il presse les administrateurs du programme qu'il héberge sous sa gouverne de suivre de près le déroulement du processus d'évaluation et de favoriser le maintien du programme, suivant son optique. Il considère que le programme est trop jeune et craint que l'évaluation ne s'attarde trop aux difficultés rencontrées et n'offre une vision trop partielle qui ferait abstraction du potentiel réel du programme.

Les listes permettant de faire l'échantillonnage des populations visées par les enquêtes proviennent des administrateurs du pays donateur et sont difficilement vérifiables.

La préparation des questionnaires donnent lieu à des séances de travail où les membres de l'équipe externe d'évaluation sont soumis à des pressions de diverses parties dans le choix des questions et dans leur formulation.

L'évaluation est perçue de manières bien différentes selon les cultures administratives impliquées dans la démarche d'évaluation. L'équipe externe est composée de représentants provenant de quatre continents, chacun ayant son propre schème de référence eu égard à l'évaluation d'un programme. L'évaluateur expert apporte une expertise basée sur une expérience acquise dans une administration publique où l'évaluation a été professionnalisée. Les experts sont issus de milieux institutionnels, mais divergent sensiblement sur la façon de voir le processus. L'un, provenant du pays promoteur, est très académique et s'identifie plus à la recherche dans le domaine du programme à évaluer, l'autre est lié à un réseau d'action internationale et s'attarde aux enjeux politiques, tandis que le troisième est lié à des projets d'intervention socio-communautaire et a des préoccupations clairement axées sur l'efficacité de l'intervention. Donc quatre manières de percevoir une démarche d'évaluation se heurtent. L'évaluateur

expert a pour mandat de consolider les points de vue autour d'une vision professionnelle de la fonction.

Par ailleurs, le processus d'évaluation fait face aussi à des attitudes très diversifiées qui font que des populations visées se soumettent aisément à des enquêtes par entrevue tandis que d'autres résistent. Certaines acceptent de répondre à des questionnaires auto-administrés tandis que d'autres les boudent systématiquement.

4. Les compromis

Tous ces défis se combinent, comme un entonnoir forçant le cours des choses, et exigent de rechercher des compromis à plusieurs égards.

Sur le plan méthodologique, l'évaluateur doit accepter les limites qui réduisent le débit des informations et le volume des données collectées, et du coup leur fiabilité, et tenter de compenser ces limites par des enquêtes ponctuelles, à toutes les occasions qui s'offrent. Il convainc ses partenaires de l'équipe d'oeuvrer en ce sens. Ce faisant, c'est plus l'intuition que le rationnel de la méthodologie qui indique que la méthode aura été suffisamment rigoureuse et que suffisamment d'information a été glanée, et que l'échantillon des populations questionnées est suffisant.

Sur les plans politique et culturel, les défis imposent aussi à l'évaluateur d'élargir ses rôles de sensibilisation et de formation des interlocuteurs à la démarche d'évaluation; ce sont des rôles cruciaux qui ouvrent les portes et permettent d'avoir accès aux populations visées pour pouvoir poser les questions. L'évaluateur se trouve dans une position où il doit prêcher la bonne parole de l'évaluation et convaincre ses interlocuteurs, de tous les niveaux, de la légitimité de la démarche et surtout de son utilité pour eux. Plusieurs interlocuteurs ouvrent ainsi les vannes lorsqu'ils sentent que l'ascenseur va leur être renvoyé un jour.

L'évaluateur doit par ailleurs développer un rôle de prédicateur visant à assurer un minimum de rigueur et de crédibilité au processus. À cette fin, il doit manoeuvrer dans les méandres de la diplomatie et de la politique internationale et amener diverses parties à jouer un jeu correct. Il prêche sur les bénéfices d'un processus rigoureux; il fait des appels au sens de l'intégrité intellectuelle de ses interlocuteurs et il tente de pâler les bénéfices apparents du jeu d'influence qu'ils jouent.

L'évaluateur est appelé à adapter et ajuster sans cesse la démarche. En bout de ligne, il parvient à bâtir une démarche qui se tient et qui donne des résultats. Mais surtout, il s'assure que le processus est compris, dans ses principes et son application, comptant que des résultats utiles en sortiront. En plus, s'il peut convaincre en cours de route ses interlocuteurs qu'ils gagneront à ouvrir la voie à un processus correct, ceux-ci apportent alors leur soutien, souvent de façon inattendue, souvent avec une conviction inespérée, comme s'ils prenaient charge eux-mêmes de la conduite du processus. Tout réside dans le climat de confiance qui s'établit. Or, la compréhension du processus est une condition à l'instauration d'un climat de confiance.

5. L'utilité du processus

L'utilité liée au processus se manifeste sous plusieurs formes.

5.1. *L'utilité liée à la préparation de l'évaluation*

Dès la phase de préparation de l'évaluation, l'évaluateur

- suscite un effort de clarification et de simplification du mandat qui séduit les divers acteurs responsables du programme; ces derniers perçoivent mieux le lien entre l'exercice d'évaluation et leur lieu de décision;
- offre une trame de référence professionnelle à un ensemble qui reposait uniquement sur des positions politiques; du même coup, ces parties se retrouvent de manière inattendue sur un terrain commun qui leur était étranger;
- exprime l'ensemble du questionnement autour de concepts clairs et d'une manière structurée, éliminant une grande partie de l'esprit de confusion qui découlait de l'immense portée du mandat donné par l'organe décisionnel de l'organisme international;

Des acteurs qui n'accordaient pas d'importance à l'évaluation autrement que comme un moyen d'entériner leur choix changent d'attitude et décident de jouer le jeu d'un processus plus neutre, parce qu'ils découvrent que les conclusions d'un tel processus rigoureux, même défavorables à leur position, peut mieux servir leur cause par le fait qu'ils gagnent en crédibilité en s'y associant. Ils découvrent aussi que la démarche peut leur permettre de faire valoir leur point de vue et éventuellement de bâtir un consensus autour de celui-ci.

Les experts de l'équipe externe d'évaluation mettent au second plan leur affiliation partisane et adhèrent à une démarche intellectuelle qui garantit une plus grande objectivité.

Donc, dès le départ, l'évaluateur a comme fonction de mettre les cartes sur table et de faire valoir les principes qui guideront la démarche d'un bout à l'autre.

5.2. *L'utilité liée à la préparation des questionnaires d'enquête*

La préparation des questionnaires d'enquête offre à l'évaluateur une opportunité de livrer une grille exhaustive des thèmes inhérents au programme évalué. Ce faisant, il amène les diverses parties à adopter des perspectives d'observation et de questionnement qu'elles ne soupçonnaient pas au départ.

En faisant faire l'exercice de dégager des critères qui permettent de ranger ces thèmes par ordre d'importance, l'évaluateur conduit ensuite les parties à mieux soupeser le poids de leurs positions respectives et à négocier, dès le départ, les priorités du questionnement de l'évaluation, suivant lesquelles les conclusions et les recommandations seront formulées. Ce faisant, les parties découvrent déjà une nouvelle façon d'organiser leur réflexion et leur action sur le programme; avant même que la démarche d'évaluation n'ait commencé, une nouvelle rationalité du programme a vu le jour!

Des interlocuteurs découvrent un questionnement auquel ils n'avaient pas pensé et décident d'apporter des réponses, mais aussi de poser des gestes visant à corriger des situations problématiques.

5.3. *L'utilité liée à la réalisation des enquêtes*

La réalisation des enquêtes, par questionnaires et par entrevues, constitue le véritable terrain de bataille de l'évaluateur. Celui où il doit affronter les résistances de tous ordres, culturelles, politiques, à tous les niveaux d'interlocuteurs (locaux, régionaux, internationaux) etc., où il doit faire face au jeu d'influence et aux tentatives de contamination du processus. C'est surtout à cette étape qu'il a l'occasion de faire école. Il doit littéralement enseigner les principes sous-jacents à l'évaluation et les bénéfices à en retirer.

Le grand bienfait de cette effort est d'exposer ses interlocuteurs, partout, à une vision homogénéisée d'un questionnement dont ils se méfient parce qu'il ne vient pas d'eux-mêmes et parce qu'ils croient qu'il émane d'une partie contrôlante (souvent centralisatrice;

ce qui est plus fortement ressenti au niveau international qu'à d'autres niveaux) qui a déjà pipé les dés. La difficulté principale de l'évaluateur est d'avoir la force de conviction qui aura pour effet de persuader ses interlocuteurs que la démarche est neutre et égale pour tous et surtout qu'elle a été conçue sous sa supervision; ceci dit, il doit démontrer qu'il n'est pas à la solde de quiconque.

En ce qui concerne les questionnaires écrits, la difficulté se manifeste par le petit nombre de répondants. Les raisons en sont multiples, mais résident surtout dans le peu de confiance que les répondants visés ont que leurs réponses seront utilisées et qu'elles le seront d'une manière honnête. Le peu de temps accordé pour réaliser l'évaluation ne permet pas de faire un rappel en bonne et due forme. C'est donc avec des moyens très limités et en profitant de la structure pyramidale de l'organisation internationale que l'évaluateur lance quelques appels à la collaboration de la part d'interlocuteurs qui peuvent de leur poste convaincre leurs pairs de répondre au questionnaire. De plus, en laissant un flot de questions clés (pas tout le questionnaire de base) couler vers le bas de la pyramide, on obtient ainsi une collecte enrichie.

Les entrevues individuelles font vivre des moments colorés à l'évaluateur. Toute une panoplie de situations surgit: refus catégorique de répondre, absences soudaines des interlocuteurs qui ont été convoqués à une réunion "inattendue", étalement sur deux heures d'une entrevue qui aurait dû ne faire que 30 minutes, tous les extrêmes se mêlent. L'évaluateur doit tenir le même discours partout; la crédibilité du processus en dépend. Le succès de l'opération en dépend. Il est étonnant de constater à quel point le téléphone qui ne fonctionnait pas lors de la convocation des entrevues se met soudainement à fonctionner entre les interlocuteurs qui se livrent mutuellement leurs opinions sur le comportement de l'évaluateur et sur son professionnalisme. Le résultat : des appels surgissent soudain. Des interlocuteurs qui ne voulaient pas participer découvrent un intérêt à le faire. Les informations si difficiles à trouver initialement coulent à flot.

En bout de ligne, la grande utilité du processus d'enquête est d'avoir fait faire un petit pas en faveur de l'évaluation en convainquant divers interlocuteurs, chacun à son niveau, qu'ils peuvent y croire et qu'ils peuvent surtout en retirer quelque chose. Si ce n'est lors de cette évaluation, la valeur de leur apport sera plus grande lors de la prochaine évaluation à laquelle ils auront à participer.

5.4. *L'utilité liée à la présentation des résultats et au suivi*

Pour ce faire, l'évaluateur doit évidemment tenter de respecter toutes les normes édictées dans son domaine, mais il doit aussi faire des choix de compromis dont il est le seul juge sur le plan de l'intégrité intellectuelle et professionnelle.

Les compromis méthodologiques, l'établissement de liens de confiance avec les divers interlocuteurs, la navigation habile dans la mer des enjeux politiques produisent des résultats aussi utiles que l'analyse des données collectées elle-même.

7. Conclusion

En dépit des difficultés particulière de réaliser, sur la scène internationale, une évaluation qui respecte les règles de l'art, la conduite du processus peut avoir un impact positif et mener à une prise de décision concrète à divers niveaux d'intervention.

L'évaluateur doit miser sur un sens de l'éthique et avoir une âme de missionnaire, avant de chercher à appliquer une méthodologie parfaite et à obtenir des données parfaitement fiables et crédibles. Ce faisant, il tourne à son avantage les contraintes de toutes sortes pour en faire des forces qui favorisent la réalisation d'un processus d'évaluation qui fait école et donne des résultats minimaux. Il utilise ainsi le processus d'évaluation à des fins de médiation, de sensibilisation et de développement où l'information recueillie, même très limitée, n'est que plus valorisée.

Plus l'évaluateur mettra à contribution des qualités professionnelles solides, plus les divers interlocuteurs se sentiront concernés, interpellés et participeront de plein gré, ouvrant ainsi de précieuses portes pour des démarches d'évaluation futures, où moins de compromis devront être faits, parce que les interlocuteurs visés par les évaluations auront acquis une confiance qu'ils n'avaient pas et se seront découvert un rôle qu'ils ne connaissaient pas.