

PARTIE I

Cadre général

2

Réflexions préliminaires sur le cadre général de l'évaluation

H. GÉRARD

CIDED/SPED, 1, place Montesquieu, bte 4, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique

Résumé

Cette introduction à la première partie de cet ouvrage constate le peu de place accordé par la démographie francophone à la question de l'évaluation puis souligne trois points de réflexion :

- le cadre des relations (de dialogue informatif, de coalition et/ou de domination) dans lequel est pris l'évaluateur avec ses partenaires (le praticien, l'homme politique, le bailleur de fonds) et qu'il doit identifier et, si possible, contrôler ;*
- les principaux moments de l'évaluation qui sont ceux qui structurent cet ouvrage : l'évaluation de la politique telle qu'elle a été déclarée officiellement, l'évaluation de sa mise en œuvre et celle de ses résultats ;*
- le recours aux approches qualitatives qui sont plus exigeantes que d'autres semblent le penser.*

L'auteur conclut en invitant les démographes à prendre du recul, à « ouvrir les fenêtres » et à regarder au-delà de leur discipline.

Si l'on peut penser que l'évaluation des politiques ou programmes de quelque envergure est une pratique déjà ancienne, la seconde moitié de notre siècle en a fait une pratique courante tout en systématisant sa démarche. L'évaluation en effet a ses professionnels, ses revues, ses magazines, ses cycles de formation, ses colloques, et certains n'hésitent pas à penser que « evaluation research, in the words of Wall Street, has become a "growth industry" » [8, p. 26]. La démographie n'est pas restée étrangère à ce courant ; dès lors qu'elle s'est trouvée impliquée dans des politiques de population, particulièrement celles visant la fécon-

dité, il lui a fallu aussi en juger le bien-fondé, l'efficacité et l'efficience. Cela ne se fait d'ailleurs pas et continue à ne pas se faire sans controverse, parfois virulente, car il y a toujours quelqu'un qui tend à démontrer le contraire de ce que l'expert attitré de l'évaluation prétend avoir établi.

Pourtant, les démographes et les écoles francophones de démographie ne semblent guère investir dans ce domaine en dehors de l'application de leurs techniques d'analyse à un problème particulier comme l'efficacité contraceptive ou la mesure de l'efficacité de politiques natalistes à partir de l'analyse des tendances de la fécondité. On constate en effet la rareté des publications en langue française sur la méthodologie et sur les résultats de l'évaluation des politiques démographiques, et on observe aussi la place, le plus souvent dérisoire, qui est laissée à l'évaluation dans le cadre des programmes de formation en démographie.

En introduction à cette partie générale traitant des objectifs, des concepts et des problématiques de l'évaluation, trois points sont proposés à la réflexion. Le premier concerne le cadre relationnel de l'évaluateur (à savoir le scientifique chargé de l'évaluation), qui n'est pas sans interférer avec l'évaluation elle-même ; le deuxième point a trait aux principaux moments de l'évaluation et le troisième envisage les approches dites qualitatives en ce domaine.

Le cadre relationnel de l'évaluateur

Pour imaginer le cadre relationnel de l'évaluateur⁽¹⁾, nous mettrons en scène quatre personnages : l'évaluateur (E), bien entendu, qui est un scientifique formé dans la ou les disciplines pertinentes pour le domaine spécifique d'évaluation et formé également en matière d'évaluation. Le deuxième personnage, indispensable à notre sens, est multiple et se situe aux différents niveaux de l'application concrète du programme ou de la politique sur le terrain, appelons-le praticien (P). Le troisième personnage, également multiple dans une certaine mesure, est le pouvoir politique, le ministre (M) le cas échéant, qui a décidé de la politique ou du programme à réaliser. Enfin le quatrième personnage, presque omniprésent dans les pays du Sud, représente les bailleurs de fonds (BF), qu'ils relèvent d'une organisation internationale ou d'un organisme national étranger au pays.

Nous nous limiterons à trois situations-types : celle où le praticien lui-même fait appel à un évaluateur extérieur, celle où le pouvoir politique fait appel à lui et enfin celle où les bailleurs de fonds demandent une évaluation par un évaluateur extérieur. Nous ne retiendrons aussi que trois types de relation : les relations de dialogue informatif ($\rightarrow$) qui permettent à l'évaluateur de récolter les données nécessaires pour son travail, les relations de coalition ($\leftrightarrow$) entre deux ou trois de ces personnages pour infléchir dans un sens ou dans un autre l'évaluation en cours, et les relations de domination ($\rightarrow$) par le statut et/ou par l'argent dans la mesure où l'un est payé par l'autre. Notons enfin que l'évaluateur, dont le point de vue nous intéresse ici, fait toujours couple avec chacun de ces per-

(1) On ne tient pas compte ici de l'auto-évaluation, c'est-à-dire de l'évaluation réalisée par le praticien tel que défini dans ce paragraphe.

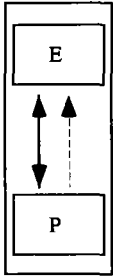


Figure 1.
Couple à deux

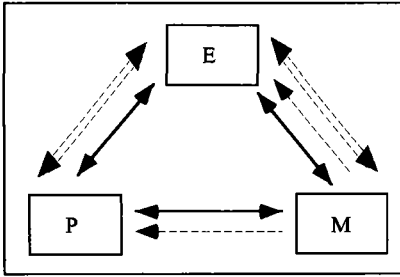


Figure 2. Couple à trois

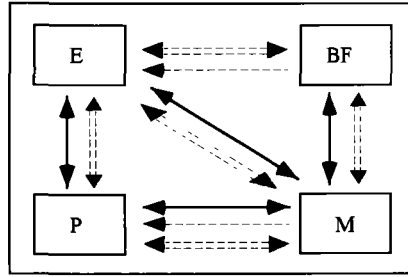


Figure 3. Couple à quatre

sonnages et se doit donc de gérer l'ensemble de ces relations en tenant compte du fait que ses partenaires ont également des relations entre eux.

Dans le premier cas (Figure 1), c'est le praticien, ou plutôt toutes les personnes impliquées dans l'application concrète qui demandent l'évaluation, qui se trouvent dans la position dominante et ont intérêt à bien informer l'évaluateur s'ils en attendent un travail qui leur permettra d'améliorer leurs activités. La coalition ici n'est pas pertinente dans ce cas simple. Dans la réalité, on peut penser que les praticiens qui ne sont pas tous d'accord entre eux, auront des intérêts différents à protéger et peuvent se coaliser entre eux, avec ou sans l'évaluateur pour influencer sur l'évaluation à leur avantage. On passerait alors en quelque sorte à un cas semblable à celui de la Figure 2, où le ministre (M) serait remplacé par un groupe de praticien (P') s'opposant au premier groupe (P).

Dans les deuxième (Figure 2) et troisième cas (Figure 3), le réseau de relations se complexifie : outre les relations de dialogue informatif, des relations de domination et de coalition apparaissent qui peuvent biaiser les relations de dialogue informatif. Dans le deuxième cas, c'est le ministre qui demande la mission d'évaluation pour contrôler les praticiens et l'action qu'ils ont menée, et tenter de l'améliorer si besoin est, voire d'y mettre un terme. Si une coalition est envisageable entre les praticiens et l'évaluateur, qui risquent de partager une formation identique ou très proche et dès lors de mieux se comprendre, elle est aussi possible avec le ministre pour qui l'évaluation doit permettre de justifier une décision déjà prise par exemple à l'encontre des praticiens. On pourrait de la même façon présenter le troisième cas, mais la figure est suffisamment explicite.

Ainsi, en se limitant à trois types de relations — il y en a davantage en réalité — et à un maximum de quatre personnages, en réalité aussi plus nombreux, on peut déjà se rendre compte de la complexité des relations au sein desquelles sera pris l'évaluateur. Il devra y faire face et les gérer au mieux. Mais au mieux de quoi ou de qui ? De l'évaluation, dite objective, bien sûr ? Ou de celui qui lui a demandé la mission, qu'il s'agisse du ministre ou d'une organisation internationale, et qui pourrait, s'il est satisfait, lui en demander d'autres, ce qui rencontrerait aussi son propre intérêt ? Ou du praticien avec lequel il a des affinités ? Il n'est pas toujours facile à l'évaluateur d'identifier avec sûreté le mieux qu'il privilégie, même s'il admet qu'il lui faille à tout prix éviter toute relation de coalition et, pour ce faire, se tenir sous contrôle continu un peu comme le font les observateurs par participation. Mais il lui faudra aussi identifier et

gérer les relations entre les autres personnages dès lors qu'elles risquent de perturber ses relations de dialogue informatif avec eux. Cette gestion ne peut se faire par le recours à des techniques statistiques, aussi sophistiquées soient-elles ; il lui faut plutôt se tenir sous son propre contrôle critique et prêter une attention soutenue à décrypter les relations entre les autres. Il lui faudra donc d'abord connaître ses propres motivations en faisant cette évaluation et tenter d'identifier les intérêts que les autres personnages y trouvent ou espèrent y trouver.

Connaître les enjeux, attentes et intérêts [12, pp. 14-18] des autres personnages vis-à-vis de l'évaluation est par conséquent indispensable pour réaliser une évaluation utile, pour autant certes que l'évaluateur puisse distinguer ceux auxquels il pense (en fonction de quoi ?) devoir répondre et ceux qui risquent de perturber son observation. Les premiers sont situés à des niveaux différents de décision et, de ce fait, ont des attentes et intérêts un peu différents : améliorer les techniques ou pratiques spécifiques sur le terrain, adopter une organisation plus performante, disposer de meilleures informations pour décider de l'allocation de ressources entre le programme sous étude et d'autres programmes, être en mesure d'apprécier si ce programme est reproductible et à quelles conditions dans une autre région ou un autre pays, etc. Il paraît donc utile de se faire préciser, dès le départ, les attentes jugées justifiées par le demandeur de l'évaluation.

Mais à côté des attentes et intérêts officiellement considérés comme justifiés, il en est d'autres, moins clairement explicités et par rapport auxquels l'évaluateur devra prendre position d'une manière explicite ou non, telle une évaluation qui permette d'obtenir de nouvelles subventions pour le programme lui-même ou pour d'autres projets, ou qui valorise le responsable politique ou le praticien, ou qui entraîne la mise sous le boisseau de telle ou telle décision, ou encore qui légitime une ou des décisions déjà prises, ou tout simplement qui n'a d'autre fonction que de répondre à une exigence rituelle du gouvernement ou des bailleurs de fonds, comme le signale aussi A. Domato (chapitre III), tout cela bien sûr sans ignorer la réalité d'attentes et intérêts beaucoup plus personnels des différents acteurs. Ce n'est donc pas une moindre difficulté pour l'évaluateur que de prendre conscience de tous ces intérêts, enjeux et attentes explicites ou latents et d'être en mesure de les gérer au mieux (mais quel mieux ?) de l'évaluation qui lui est demandée.

Principaux moments

Même si la distinction des différentes étapes de l'évaluation varie quelque peu selon les auteurs⁽²⁾, nous ne soulèverons sans doute pas grande objection de leur part si, en nous inspirant de leurs travaux, nous nous limitons à relever trois moments particulièrement importants dans le processus de l'évaluation et qui structurent également cet ouvrage : l'évaluation de la politique telle qu'elle a été déclarée officiellement, l'évaluation de sa mise en œuvre et celle de ses résultats.

(2) Cf. par exemple : [7, p. 4] ; [12, p. 6] ; [8, p. 33], [1, p. 400 et sq], [2, p. 42-44].

L'évaluation de la politique telle que déclarée officiellement

Celle-ci exprime l'intention des gouvernants en ce domaine, ce qu'ils veulent réaliser et ce pour quoi ils le veulent. Son évaluation implique d'examiner l'argumentation qui la fonde, d'identifier et d'analyser ses objectifs ainsi que les moyens décidés pour les réaliser. L'argumentation a le plus souvent une base à la fois idéologique et empirique. Si la base idéologique n'est guère contestable par l'évaluateur, il peut tout au moins l'explicitier⁽³⁾, en révéler les aspects latents, en analyser la cohérence et en souligner la compatibilité et/ou l'incompatibilité avec d'autres idéologies de la société. La base empirique relative aux besoins et aux raisons de leur non-satisfaction auxquelles la politique est censée remédier, offre, par contre, davantage et à juste titre le flanc à la critique. Il s'agit d'apprécier la qualité de la collecte et de l'analyse qui l'ont établie et l'usage qui en est fait dans l'argumentation. De plus il faut aussi décider si cette base empirique peut constituer valablement le point de référence pour l'évaluation des résultats de la politique. Quand tel n'est pas le cas, et ce n'est pas rare, l'évaluateur doit tenter de la reconstituer à partir de documents disponibles, d'observations rétrospectives et de témoins privilégiés, par exemple, et tenter d'estimer la validité de cette reconstitution.

L'identification des objectifs est loin d'être simple dans la plupart des cas, d'autant qu'il est souhaitable de le faire de manière univoque, précise et même quantifiée, et qu'il est nécessaire de savoir s'ils ont été modifiés et comment, depuis la décision de réaliser cette politique. De plus, n'oublions pas qu'assez fréquemment, les objectifs d'une politique résultent d'un compromis entre différents acteurs ou forces politiques, qui n'ont pu s'accorder qu'au détriment de la clarté et de la précision. A trop vouloir clarifier et préciser, l'évaluateur ne risque-t-il pas de ne plus étudier exactement ce pour quoi il a été requis ? Cela étant, il est aussi utile, quand faire se peut, de distinguer les objectifs-mêmes de la politique (par exemple réduire le taux de natalité de x % en t années), les objectifs intermédiaires dans le temps (par exemple un taux de natalité de $x-n$ % en $t/2$ années) ou dans le processus causal adopté comme postulat du programme (par exemple une prévalence contraceptive de y % d'ici 5 ans) et l'objectif final ou ultime (le bien-être des familles).

L'analyse des objectifs implique en outre d'en examiner leurs fondements (évolution tendancielle, expériences analogues d'autres pays, etc.), leur vraisemblance et leur cohérence.

De même faut-il identifier les moyens (institutionnels, financiers et autres) qui sont décidés et en analyser la précision, l'adéquation, la pertinence dans le contexte de la société concernée et la cohérence entre eux et par rapport aux objectifs déclarés.

L'évaluation de la mise en œuvre concrète de la politique

Elle se base sur l'examen des décisions d'application qui ont été ou qui n'ont

(3) Cf. à ce sujet [3] qui propose une démarche pour reconstituer et évaluer ce qu'il appelle les « théories de programme » dont fait partie la base idéologique.

pas été prises pour réaliser les différents objectifs. Correspondent-elles à toutes les mesures qui avaient été prévues dans la politique ? Sinon, pour quelles raisons et avec quelles conséquences pour la réalisation des objectifs ? Ont-elles été prises selon le calendrier prévu, sinon pourquoi et avec quelles conséquences ? Il convient aussi de s'interroger sur la manière dont ces mesures ont été mises en œuvre, l'attitude des praticiens sur le terrain, la disponibilité réelle des éventuels services prévus et leur approvisionnement adéquat, etc., ainsi que sur les difficultés rencontrées et les réponses qui y ont été apportées. Il est en effet indispensable d'accorder suffisamment de soin et de temps à l'étude de la réalisation quotidienne de la politique, ou des morceaux de politique aux différents niveaux hiérarchiques impliqués et dans les divers lieux utiles, qu'ils soient facilement ou difficilement accessibles. A ce propos, les approches qualitatives paraissent indispensables pour autant qu'elles ne se limitent pas à un *focus group* réalisé rapidement et surtout peu coûteux.

L'évaluation des résultats

C'est sans aucun doute la tâche centrale de l'évaluation mais aussi la plus malaisée, celle où il faut « mesurer » les résultats, positifs et négatifs, de la politique elle-même et les dégager des autres changements survenus entre-temps pour d'autres raisons, qu'ils soient favorables ou non aux objectifs poursuivis par la politique. C'est pourquoi Riecken [7, pp. 91-98] distingue la mesure des effets recherchés, le contrôle des facteurs extérieurs et l'identification des conséquences inattendues, favorables ou défavorables, de la politique, y compris ses objectifs ultimes. En nous limitant aux résultats attendus, donc favorables aux objectifs de la politique, il paraît intéressant de rappeler, notamment avec Rossi, Freeman, Wright [8, pp. 171-175], que les résultats de la politique (ou son efficacité) doivent être isolés des modifications qui vont dans le sens attendu et recherché par la politique mais qui sont dues en fait à une série d'autres causes possibles telles que les changements endogènes, les tendances à long terme du phénomène objet de la politique, les événements perturbateurs facilitant la réalisation des objectifs poursuivis, les éventuelles tendances à la maturation de la population-indépendamment de la politique elle-même, la sélection touchant d'abord une part de la population déjà bien disposée par rapport à la politique, sans oublier le hasard et la non-fiabilité de la mesure des résultats.

Si la mesure de l'efficacité s'avère être une opération particulièrement délicate et dont les résultats sont toujours à considérer avec prudence, que dire alors des prétentions à vouloir mesurer et comparer les coûts et les bénéfices quand on sait que, pour faire cela de manière acceptable, il faudrait pouvoir identifier tous les coûts : coûts directs des mesures prises mais aussi coûts indirects sociaux et individuels ; et tous les bénéfices en fonction des objectifs mais aussi éventuellement d'autres bénéfices, et que ces mesures devraient se faire en termes communs (monétaires) pas trop fantaisistes ni réducteurs des réalités.

Approches qualitatives

Depuis une vingtaine d'années, les approches dites qualitatives ont retrouvé le crédit que leur avait fait perdre le raz de marée quantophrénique⁽⁴⁾ des années cinquante, et ont acquis droit de cité dans la pratique d'évaluation.

Dans le cadre d'une évaluation réalisée par un expert extérieur, ces approches qualitatives sont particulièrement intéressantes pour l'analyse et le contrôle du réseau de relations dans lequel se trouve l'évaluateur, pour l'identification des enjeux, intérêts et attentes des différents acteurs, pour la reconstitution, si besoin est, de la situation avant la politique, pour l'examen des opérations réalisées sur le terrain (organisation, implication du personnel, etc.) et pour l'appréciation de l'efficacité de la politique et des autres conséquences positives ou négatives sur la société.

Si elle n'utilise pas les techniques statistiques, l'approche qualitative n'en est pas moins rigoureuse et il n'y a aucune raison de penser qu'elle peut être réalisée par n'importe qui, n'importe où, n'importe comment et pour n'importe quoi, surtout lorsqu'elle peut paraître moins coûteuse et plus rapide.

En effet, qu'il s'agisse de l'observation participante, d'entretiens avec des témoins privilégiés, d'entretiens intensifs et non structurés avec un ensemble réduit de personnes soigneusement sélectionnées, d'études de cas, de *focus groups*, etc., toutes ces démarches d'observation et d'analyse requièrent une grande rigueur, notamment en ce qui concerne le contrôle constant des données recueillies, de la situation de ce recueil et des observateurs et observés qui se trouvent impliqués.

Un nombre appréciable de publications [4, 5, 10] sont disponibles en ce domaine et il nous paraîtrait utile que les démographes consentent à s'y investir davantage, mais à le faire avec qualité et rigueur scientifiques.

*

* *

Cette brève introduction n'a d'autre ambition que d'introduire à cette première partie dont la généralité pourra étonner certains mais qui, nous l'espérons, réussira à les convaincre de l'utilité de prendre quelquefois du recul et de prendre aussi en considération ce que d'autres ont réalisé dans le cadre de disciplines et de champs différents.

Il nous paraît nécessaire en effet « d'ouvrir les fenêtres » et d'inviter à regarder au-delà de notre discipline afin de tirer profit des recherches et des expériences si riches qui ont été menées dans d'autres domaines sociaux, par des spécialistes d'autres disciplines et, il faut le reconnaître, le plus souvent en langue anglaise.

Le chapitre suivant a été écrit par C. Comélieu, économiste déçu de la planification et à la recherche d'une manière plus efficiente pour initier et gérer le développement d'une société. Voulant nous proposer ce que nous pourrions apprendre des économistes évaluant les politiques globales de développement, il

(4) On se souvient de la virulente critique qu'en faisait Sorokin (1956, traduit en français en 1959) [9] en créant ce néologisme.

reconnaît, avec une très grande honnêteté, que « les méthodes en usage » ne peuvent « être aujourd'hui considérées comme satisfaisantes » et qu'elles ne peuvent guère nous servir, d'autant que la planification elle-même s'est avérée inutile et que les politiques de développement « n'existent pas ». Comment dès lors essayer d'intégrer population et développement et d'en évaluer la réussite ? Aussi nous invite-t-il à réfléchir avec lui sur la manière d'élaborer une politique d'abord, de l'évaluer ensuite.

Le chapitre préparé par A. Domato vise ensuite à sensibiliser aux apports possibles des travaux et expériences réalisés hors du champ de la démographie. C'est en effet surtout hors de ce champ que se sont développées les principales méthodes et techniques de l'évaluation et qu'ont été élaborés les quelques rares essais de théorisation. Elle expose le cadre conceptuel et la pratique de l'évaluation des programmes sociaux et soulève différents problèmes qui se posent en ce domaine.

C. Fournier traite dans le chapitre suivant de l'évaluation des programmes de santé. Elle présente un cadre conceptuel intéressant, à rapprocher de la communication d'A. Domato, et expose les apports théoriques et méthodologiques possibles de la démographie à ce type d'évaluation. M. Bchir, également à propos des programmes de santé, nous entretient d'une évaluation très spécifique issue de certains modes de gestion des entreprises. Enfin M. Ngendakumana nous propose à travers une étude de cas sur le Rwanda une réflexion sur les bases de l'évaluation d'une politique de population.

Références

1. Beaudry J. (1987). L'évaluation de programme. In : Gauthier B. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec : 392-415.
2. Freeman H.E., Rossi P.H., Wright S.R. (1979). *Évaluer des projets sociaux dans les pays en développement*. Centre de développement de l'OCDE, Paris, 250 p.
3. Leeuw F. (1991). Aspects méthodologiques de la reconstitution et de l'évaluation des théories du comportement qui sous-tendent une politique démographique. *Politiques de population. Études et documents*, IV, n° 4 : 5-42.
4. Patton M.Q. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills, London, Sage Publications, 381 p.
5. Patton M.Q. (1982). *Practical evaluation*, Beverly Hills, London, New Delhi, Sage Publications, 319 p.
6. *Recherche sociale* (1989). L'évaluation qualitative, nos 111 et 112, 120 p.
7. Riecken H.W. (1976). Memorandum on Program Evaluation. In : Weiss C.H. : 85-104.
8. Rossi P.H., Freeman H.E., Wright S.R. (1979). *Evaluation. A systematic approach*. Beverly Hills, London, Sage Publications, 336 p.
9. Sorokin P. (1959). *Tendances et déboires de la sociologie américaine* (trad. de l'anglais). Paris, Aubier, 401 p.
10. Van Sant J. (1989). Qualitative analysis in development evaluations. *Evaluation Review. A Journal of Applied Social Research*, 13 : 257-272.

11. Weiss C.H., ed (1976). *Evaluating action programs : readings in social action and education*. Boston, Allyn and Bacon, Inc., XIII + 365 p.
12. Weiss C.H. (1976). *Evaluating educational and social programs : a « treeful of owls »*.
In : Weiss, C.H. : 3-27.

3

Un repère : les politiques de développement

C. COMELIAU

IUED, 7, route de Meyrin, CH — 1202, Genève, Suisse

Résumé

L'auteur de ce chapitre nous invite à un double détour en ne s'intéressant pas directement aux politiques de population mais aux politiques de développement, et non pas à leur évaluation mais à leur élaboration. Ces détours sont justifiés si l'on considère que l'évaluation s'intègre nécessairement au processus d'élaboration et que les politiques de population s'insèrent en principe dans les politiques globales de développement.

Il montre les insuffisances des méthodes actuelles d'élaboration en matière de politique de développement et la nécessité d'une approche globale. Il en déduit huit propositions identifiant les exigences à la fois politiques et techniques de cette approche globale pour l'élaboration des politiques. Il conclut en indiquant comment la problématique précédente peut s'appliquer aux politiques de population et à leur évaluation.

L'évaluation des politiques et des programmes de population peut-elle s'inspirer des méthodes proposées par les économistes pour évaluer les politiques globales de développement, dans lesquelles s'insèrent d'ailleurs — au moins en principe — ces politiques de population ? Tel est l'objet des réflexions introductives proposées ci-dessous.

La réponse ne peut être claire en matière de politique de population que si la référence aux méthodes des politiques de développement ne souffre pas elle-même d'ambiguïté. Or, bien qu'économiste et nanti d'une certaine expérience théorique et pratique dans cette matière, nous préférons confesser dès l'abord un certain scepticisme à cet égard. Nous ne croyons pas, pour notre part, que les métho-

des en usage concernant l'évaluation (mais aussi l'élaboration) des politiques de développement puissent être aujourd'hui considérées comme satisfaisantes. Nous pensons au contraire que ces méthodes doivent être profondément révisées, que la réflexion nécessaire débordé les simples aménagements techniques et qu'elle devrait avoir une portée méthodologique très générale en matière de développement.

C'est dans cette perspective que sont proposés ici quelques repères préliminaires pour une telle révision, en espérant que leur caractère critique pourra stimuler la réflexion collective et permettre de progresser quelque peu dans la direction nécessaire.

Pour cela, on s'interrogera d'abord sur la justification de la réflexion méthodologique : pourquoi avons-nous besoin d'une méthode précise de raisonnement pour élaborer des politiques, des programmes, des stratégies ? Que cherchons-nous à faire exactement, et qu'attendons-nous de ces indications méthodologiques ? Sur cette base, on dégagera rapidement les raisons pour lesquelles, à notre sens, les politiques de développement actuelles — et, plus généralement, la préparation des choix collectifs globaux qui commandent l'avenir de nos sociétés — répondent mal à ces exigences essentielles. On essaiera ensuite de reformuler ces exigences et d'en dégager les principes d'une méthode d'approche différente, d'abord en recherchant ce qu'impliquerait une approche globale de ces politiques, ensuite en identifiant, sous la forme de huit hypothèses de travail, les exigences plus précises de la méthode d'élaboration nécessaire. On conclura en relevant les similitudes de problématique qui existent, à notre sens, entre politiques de développement et politiques de population.

L'insuffisance des méthodes d'élaboration des politiques de développement

Chercher une méthode pour l'élaboration et l'évaluation d'une politique — qu'il s'agisse de développement, de population ou d'un autre secteur d'activité —, c'est d'abord, semble-t-il, tenter de répondre systématiquement à quelques questions simples :

— Quels sont les principaux problèmes à résoudre ? Comment s'analysent-ils ? Comment se relient-ils entre eux ?

— Quelles sont les options alternatives ouvertes pour la résolution de ces problèmes ? Quels choix supposent-elles, quant aux objectifs et quant aux moyens ? Comment ces choix se traduisent-ils en actions opératoires ?

— Comment assurer la cohérence entre l'ensemble de ces choix et de ces actions, de manière à les rendre aussi efficaces que possible ?

Ainsi posées, ces questions paraissent effectivement très banales, et l'on peut penser que les réponses à de telles questions constituent nécessairement le B-A-BA de toute activité de responsabilité, gouvernementale ou non. On ne voit pas très bien en quoi aurait pu consister l'activité fébrile déployée par les « planificateurs du développement » dans les nombreux pays du Nord, du Sud et de l'Est

où cette fonction existe depuis des décennies, si elle n'avait pas tenté d'abord de répondre à ces questions.

Mais la réalité est moins simple. La planification du développement est aujourd'hui l'une des fonctions des pouvoirs publics les plus contestées qui soient, et pas seulement dans les pays de l'Est. On lui reproche, en somme, son inutilité : les plans ne sont pas réalisés, soit parce qu'ils ne correspondent à une aucune volonté réelle, soit parce qu'ils ne peuvent pas l'être en raison de leur irréalisme ; et cet irréalisme viendrait de ce qu'ils ne comportent aucun ordre de priorité, ou parce qu'ils exigeraient un degré de maîtrise des événements auquel les responsables ne peuvent prétendre [3].

Comment dès lors s'inspirer des méthodes des politiques de développement pour élaborer ou évaluer des politiques de population ? Comment, *a fortiori*, tenter d'intégrer les politiques de population dans les politiques de développement, si celles-ci n'existent pas ? Car c'est bien le constat sur lequel débouche le plus souvent une réflexion sans complaisance sur ce sujet : quand on cherche à identifier les grandes lignes des politiques économiques et des politiques de développement suivies par la plupart des États, on découvre souvent qu'au-delà des discours, il n'y a ni politique — au sens d'un ensemble cohérent d'objectifs et de moyens —, ni *a fortiori* méthode ; et donc qu'il n'y a pas à proprement parler de « développement », au sens d'un résultat consciemment recherché par des responsables raisonnant au niveau de l'ensemble d'une collectivité nationale...

Plus généralement, devant la fréquence croissante de ce constat d'insuffisance, on peut se demander si notre époque ne se caractérise pas par une incapacité profonde à penser les problèmes collectifs du développement et de la modernisation, et encore davantage à organiser leur solution intégrée. Il faut alors se demander pourquoi.

Il y a une première raison évidente à cette situation : c'est la complexité croissante de ces questions, tant en ce qui concerne les problèmes posés eux-mêmes que leurs solutions techniques, surtout si l'on tient compte du cadre désormais mondialisé dans lequel elles s'inscrivent. Mais il y en a sans doute une seconde : c'est la domination actuelle de la pensée libérale pour laquelle, en substance, l'intérêt général résulte de la simple confrontation des intérêts particuliers, et n'a donc pas à être pris directement en charge par des responsables agissant au nom de la collectivité. Les relations sociales apparaissent ainsi comme des situations essentiellement conflictuelles et les solutions des problèmes qu'elles posent comme des processus fondés sur la rivalité, la compétition, l'appropriation privative et l'exclusion, plutôt que comme le résultat de décisions voulues et arbitrées par la collectivité elle-même.

La formulation de politiques nationales de développement est l'une des premières victimes de cette situation. L'accent mis aujourd'hui presque exclusivement sur les exigences de libéralisation, sur la privatisation généralisée, sur l'intégration maximale des économies nationales dans les marchés mondiaux et sur l'impératif d'« ajustement structurel » qui en résulte — le tout renforcé par de très puissantes institutions financières internationales qui conditionnent leur appui au respect scrupuleux de ces impératifs — paraît avoir réussi à éliminer toute idée de planification du développement, et même la possibilité de toute politique volontariste globale de maîtrise du changement social.

Soucieux avant tout de se conformer aux modes du moment, beaucoup

d'« experts » et d'observateurs croient pouvoir s'en réjouir, au nom de la fin des illusions étatistes et dirigistes, d'ailleurs clairement démontrée par l'écroulement des économies planifiées. Mais les mêmes experts se plaignent amèrement de l'incohérence des décisions (ou de l'absence de décisions) prises, et n'y voient qu'une raison supplémentaire de réduire encore le rôle des pouvoirs publics ; sans comprendre qu'ainsi conçue, cette réduction ne peut que compromettre davantage le bon fonctionnement global des économies et des sociétés concernées. Situation qui accroît encore la confusion et la difficulté du repérage des politiques effectivement suivies.

S'il en est ainsi, ce n'est pas seulement la possibilité d'une application des méthodes des politiques de développement à d'autres domaines qui doit être mise en question : c'est la légitimité même de ces méthodes et leur utilité pratique.

On abordera d'abord le problème dans ses dimensions les plus générales : une approche globale du développement, et donc une intégration nécessaire des politiques de population dans ces politiques globales de développement.

Une intégration des politiques de développement et de population

Peut-être faut-il d'abord dissiper un risque de malentendu : discutons-nous méthode d'élaboration ou méthode d'évaluation des politiques ? Le terme d'« évaluation » est ambigu, notamment lorsqu'on ne précise pas s'il s'agit d'évaluation *ex post* ou *ex ante*. Compte tenu de ce qui vient d'être affirmé dans l'introduction, le sens prioritaire à donner ici paraît assez clair, et on parlera pour l'essentiel des problèmes de l'élaboration des politiques, ainsi que des questions que soulève l'harmonisation — voire l'intégration — *ex ante* des politiques de développement et des politiques de population.

Pourquoi une harmonisation ou une intégration ? Parce que l'élaboration de telles stratégies réclame par nature une approche globale. Mais ces termes ont été tellement galvaudés qu'il est utile de les préciser à nouveau.

Ne cherchons pas de définitions académiques, mais des éléments concrets. Pour que l'on puisse parler d'approche globale dans l'élaboration de politiques de développement et de population, il faut au moins, nous semble-t-il, que les composantes suivantes soient réunies.

Il faut d'abord, bien entendu, que ces politiques poursuivent un ensemble intégré et cohérent d'objectifs ; nous verrons cependant que cette exigence est beaucoup plus difficile à satisfaire qu'on le croit généralement. Mais il faut aussi qu'elles dépassent l'horizon à court terme habituel de très nombreuses décisions collectives ou publiques, pour adopter résolument une perspective de longue durée. Cela ne concerne pas seulement la nature des objectifs poursuivis, mais aussi celle des processus analysés : une politique ne s'élabore pas au vu d'une « photographie » instantanée d'une situation, mais en tenant compte de l'évolution longue qui est à l'œuvre, et donc en essayant de comprendre les logiques de ces évolutions — d'où l'importance, souvent négligée, d'une réflexion conceptuelle et épistémolo-

gique sur de tels termes et leurs exigences — et, plus généralement, les articulations qui peuvent exister entre les différentes étapes de ces évolutions.

On peut soutenir, enfin, qu'une approche globale réclame une exploration systématique des complémentarités entre diverses approches partielles : entre secteurs d'activités (d'où l'utilité des matrices d'échanges intersectoriels), mais aussi entre approches disciplinaires (que l'on peut esquisser en se demandant quelles questions les spécialistes de chacune des disciplines doivent poser aux autres), entre périodes (ce sont les articulations entre étapes évoquées ci-dessus), et plus généralement entre politiques spécialisées et générales, comme celle évoquée ici entre politique de population et politique générale de développement.

On peut résumer de la manière suivante les fonctions que doit assurer cette approche globale : permettre d'avoir une vue d'ensemble des problèmes à résoudre, certes, mais plus précisément, empêcher la « sectorisation » de ces problèmes et les biais injustifiés qui en découlent ; se donner des instruments rigoureux de raisonnement sur ces problèmes, notamment en termes économiques ; et au total déboucher sur une politique articulée, que l'on peut définir comme une politique comportant des objectifs réalisables et correspondant aux préférences effectives de la collectivité concernée ; des moyens techniquement et économiquement adaptés à la réalisation de ces préférences ; des priorités d'action et un partage de responsabilités qui soient clairs ; un calendrier de réalisation et des instruments permettant une évaluation rigoureuse.

Il faut maintenant rechercher de manière plus précise ce qu'implique une telle méthode d'élaboration des stratégies.

Propositions pour reconstruire une méthode

Les propositions résumées ci-dessous se basent sur des travaux menés depuis plusieurs années dans divers cadres institutionnels, et notamment dans celui d'un groupe de travail chargé par la Direction Afrique du PNUD de proposer un renouvellement des méthodes de planification du développement en Afrique [3]. Pour ne pas entrer ici dans un exposé trop détaillé, nous nous bornerons à reprendre certains points de ces travaux qui paraissent davantage extensibles aux politiques de population, et nous les formulerons sous forme de propositions tranchées et donc assez provocantes pour susciter la discussion, quitte à les nuancer ultérieurement. En dehors de la première de ces propositions, qui a paru indispensable pour situer la réflexion dans son contexte théorique, nous avons limité la discussion au niveau des principes méthodologiques et de leur application directe, en évitant les débats d'ordre théorique.

Première proposition

Les insuffisances de nos méthodes d'élaboration des choix collectifs en matière de développement s'expliquent essentiellement par le contexte individualiste dans lequel s'est formée la théorie économique, et donc par le caractère partiel de celle-

ci en regard des problèmes qu'elle est censée résoudre. Il convient donc de préciser le pourquoi de ce caractère partiel.

La « science économique » actuelle est d'abord une théorie du marché, adaptée à la solution des problèmes économiques qui sont définis par certaines hypothèses et qui sont réglés dans le cadre d'un certain contexte institutionnel : divisibilité et appropriabilité des biens et services échangés, d'où situation de rivalité et de compétition ; marché comme lieu de confrontation des offres et des demandes, référence de tous les acteurs à un système de prix anonyme résumant tous les indicateurs nécessaires ; critère de maximisation des satisfactions exprimées en termes monétaires, aboutissant à un « optimum » social lorsque certaines conditions rigoureuses de concurrence sont parfaitement réunies (voir notamment [1] et [2]).

Lorsqu'on cherche à les identifier rigoureusement, les problèmes économiques collectifs — et ceux du développement en particulier — se définissent par des hypothèses différentes, et souvent même inverses : indivisibilité, non-appropriabilité des avantages et des coûts, d'où situation de solidarité plutôt que de rivalité entre les membres de la collectivité concernée. Dès lors, il n'y a plus à proprement parler de lieu de confrontation des offres et des demandes individuelles, mais nécessité d'un débat collectif pour répondre aux défis de solidarité réclamant une solution unique pour tout le monde. Ce débat — dont on peut se faire une idée en essayant de comprendre ce qu'est un débat budgétaire dans une assemblée représentative — est plus difficile à organiser que la confrontation sur le marché parce que le cadre institutionnel à mettre sur pied est plus lourd et surtout parce qu'il n'y a plus de système de prix qui fournisse une référence aux décisions individuelles et un moyen pour atteindre les solutions dites « d'équilibre ». Ce qui était réalisé de manière largement automatique par le jeu du marché doit être ici organisé consciemment, étape par étape, par la collectivité elle-même et le pouvoir qui la représente (dont on peut souhaiter qu'il soit démocratique, mais il n'y a là aucune nécessité technique).

Si les hypothèses institutionnelles des situations de marché et des situations collectives doivent être ainsi nettement différenciées, il reste qu'il s'agit dans les deux cas de problèmes économiques, avec des objectifs alternatifs, des moyens rares, des opportunités d'échanges et donc des exigences de choix. La même démarche fondamentale de résolution des problèmes économiques s'applique dans les deux cas, avec la même succession d'étapes logiques : expression des aspirations et des besoins, identification des moyens d'y répondre et analyse de leurs coûts, expression des préférences, définition des objectifs prioritaires, mobilisation des ressources, organisation de l'ensemble des tâches de production et de mise à disposition. La différence principale entre les deux situations est, rappelons-le, que la première permet une solution largement automatique, grâce au système des prix et au marché, tandis que la seconde exige une organisation collective explicite pour que soit assurée chacune des étapes de la démarche.

Deuxième proposition

En tant que problème économique collectif relevant de la démarche que l'on vient de rappeler, le développement implique un processus permanent de choix succes-

sifs dont il faut examiner les différentes composantes, choix d'objectifs et choix de moyens.

Dans ce contexte, les méthodes d'évaluation des politiques de développement doivent évidemment rapporter celles-ci aux objectifs prioritaires qu'elles se sont donnés, et elles n'ont de sens que pour permettre de nouveaux choix dans le processus permanent de décisions successives qui organise le développement collectif. Dans cette perspective, on l'a vu, les méthodes d'évaluation ne sont qu'un élément constitutif des méthodes d'élaboration des politiques elles-mêmes.

Dans la suite de ce raisonnement, on parlera donc essentiellement des méthodes d'élaboration des politiques de développement.

Troisième proposition

Les problèmes de développement sont des problèmes d'économie collective, comme on vient de le voir ; mais dans la mesure où ils supposent des choix d'objectifs, ils constituent également des choix politiques. Ceux-ci impliquent des jugements de valeur sur les caractéristiques de la société que l'on cherche à promouvoir ; comme tels, ils ne relèvent donc pas d'une règle de rationalité « économique » ou instrumentale.

C'est à propos de ces choix d'objectifs qu'il convient absolument d'éviter l'« économisme », c'est-à-dire l'intervention injustifiée des critères économiques dans le domaine des jugements de valeur.

Dans la suite de ce raisonnement, le terme de « choix politiques » sera réservé aux choix concernant les objectifs de la collectivité ; par définition, ces choix comportent toujours un arbitrage entre les intérêts de divers groupes sociaux. Ils sont aussi « politiques », bien entendu, parce qu'ils exigent un processus d'organisation de la collectivité pour définir les règles de ces choix et pour prononcer ces choix eux-mêmes. Rappelons, pour éviter le moralisme, que la démocratie est elle-même un choix d'objectif, celui d'une caractéristique de la société à promouvoir, que ce choix est donc basé sur un jugement de valeur, mais qu'elle ne constitue pas la seule solution possible pour l'élaboration d'une politique de développement techniquement acceptable.

Si les choix politiques doivent être distingués des choix économiques ou techniques — quand bien même ils seraient inextricablement imbriqués —, il n'en reste pas moins qu'ils font partie intégrante des choix de développement. La méthode d'élaboration des politiques de développement s'y applique donc également : ces choix doivent être éclairés, préparés, élaborés et détaillés progressivement. Dans le langage des économistes — mais contrairement à leurs habitudes de pensée les plus solidement établies — on dira que la « fonction sociale de préférences » ne peut être considérée comme donnée, mais qu'elle doit être construite. Dans le contexte individualiste du marché, l'économiste peut raisonner sur des courbes données de préférences (ou si l'on veut des « goûts ») du consommateur individuel pour étudier le processus d'optimisation à travers l'échange marchand ; mais en économie collective, l'exigence d'organisation s'étend à l'ensemble de la démarche.

En termes plus concrets, on peut dire que le rôle du planificateur du dévelop-

pement ne se borne pas à assurer, grâce à un travail de mise en cohérence, la satisfaction maximale d'objectifs préétablis et intangibles, mais qu'il comporte aussi la définition des objectifs prioritaires, grâce à un travail d'expression progressive des préférences de la collectivité (ou des responsables qui parlent en son nom) face aux coûts relatifs de satisfaction de ses différentes aspirations. Cette fonction première de la planification du développement a été généralement négligée au profit du seul travail de mise en cohérence : on peut cependant considérer qu'elle est essentielle.

Quatrième proposition

Si l'élaboration des stratégies de développement comporte à la fois des choix politiques et des choix économiques et techniques, la méthode d'élaboration de ces stratégies exige une forme de collaboration entre les responsables politiques et les responsables techniques.

Le principe du partage entre fonctions qui devrait être à la base de cette collaboration peut être formulé de la manière suivante, au moins sur le plan théorique. Aux responsables politiques, le choix des « finalités » sociales, c'est-à-dire des caractéristiques de la société que l'on cherche à promouvoir ; et, par extension, les choix qui influencent de manière déterminante ces finalités sociales (par exemple quant au degré de liberté laissé aux divers agents économiques dans l'expression de leurs aspirations). Aux responsables techniques — au sens large : ingénieurs, techniciens, économistes, financiers, et tout détenteur d'un savoir instrumental relatif à ces choix —, la tâche d'éclairer ces choix en comparant systématiquement les voies de développement alternatives ouvertes, compte tenu des aspirations collectives exprimées, des techniques de réponses disponibles et de leurs coûts comparés.

Le principe peut paraître simple, sinon simpliste, mais il ne faut guère se faire d'illusion sur la facilité de sa mise en œuvre. Parce que finalités et moyens sont étroitement mêlés dans la réalité, d'abord. Mais surtout parce que les choix ne sont pas prononcés une fois pour toutes : ils supposent un passage progressif des grandes orientations aux programmes de plus en plus précis, et finalement à une succession de multiples décisions opérationnelles de plus en plus détaillées. La collaboration politique/technique n'est donc pas ponctuelle : elle s'étend nécessairement tout au long du processus permanent de choix qu'exige l'élaboration des stratégies.

Cinquième proposition

Pour éviter de se perdre dans une complexité inutile et contre-productive, il convient de limiter autant que possible les tâches centralisées de l'élaboration des stratégies de développement, et donc de laisser jouer les mécanismes décentralisés de décision chaque fois que c'est possible sans mettre en danger les choix de finalités essentiels de la collectivité concernée.

Ces mécanismes décentralisés sont ceux de pouvoirs de décision collectifs, au niveau de divers sous-groupes composant l'ensemble de la collectivité concernée.

Ils comprennent aussi, bien entendu, les mécanismes du marché eux-mêmes : dans ce sens, on peut parler d'une complémentarité entre plan et marché, et même d'une fonction d'encadrement du marché par le plan [4].

Ce principe de la recherche des « limites de la planification utile » se comprend mieux si l'on se réfère à nouveau à la démarche économique de base explicitée précédemment. Ce dont on a besoin en définitive, c'est d'une présentation cohérente des grandes priorités nationales en fonction des préférences exprimées par la collectivité ou ceux qui ont le pouvoir de la représenter : des objectifs prioritaires, des moyens adaptés, un partage des tâches. Le tout exigeant nécessairement une vue d'ensemble, synthétique, et donc politique. Mais au-delà, la démarche centralisatrice risque de devenir contre-productive par excès d'interventionnisme mal éclairé. On en connaît aujourd'hui beaucoup d'exemples...

Sixième proposition

Dans cette perspective, les techniques traditionnelles de la planification du développement n'ont de sens que si elles sont mises au service de l'éclairage et de la mise en cohérence des choix politiques et des choix technico-économiques tels qu'ils viennent d'être définis.

Cette proposition peut être illustrée à la fois au niveau des instruments macro-économiques et à celui des techniques de calcul micro-économiques. Deux brèves remarques suffiront.

La modélisation macro-économique a souvent été présentée comme une vitrine de la haute technicité des planificateurs ; et ceux-ci se sont crus obligés de rivaliser en sophistication et en élégance intellectuelles plutôt qu'en efficacité. Or il faut réaffirmer que seule cette dernière importe et qu'il faut la rapporter, non pas d'abord à la plus ou moins grande exactitude des prévisions ainsi permises — ce souci d'exactitude est le plus souvent déçu —, mais à l'éclairage des choix qu'elle permet. Appliquées à l'élaboration des politiques de développement, les techniques de modélisation sont d'abord — ou devraient être d'abord — des moyens d'exploration rapide des diverses voies alternatives de développement entre lesquelles les responsables de la stratégie peuvent choisir. Ce n'est pas le rôle majeur qu'elles jouent le plus souvent, pour des raisons peu défendables (fuite des responsabilités ou incapacité technique des autorités politiques, aveuglement des techniciens quant à leur propre technicité), mais aussi pour des raisons objectives tout aussi difficiles à éliminer : la première étant sans doute l'inévitable complexité de la réalité macro-économique, et la difficulté qui en résulte d'explorer systématiquement plus d'une seule variante de politique générale. D'où la pratique bien connue des techniciens de la planification qui consiste à privilégier — c'est-à-dire à pré-sélectionner — une seule variante, et à présenter toutes les autres superficiellement comme de simples repoussoirs : n'est-ce pas là un exemple remarquable de ce qu'on pourrait appeler une « technocratie légitimée par la bonne conscience » ?

Dans la même perspective, on notera aussi, au passage, la quasi-disparition des techniques dites de « rationalisation des choix budgétaires », RCB en France ou PPBS aux États-Unis (*planning programming and budgeting system*). Il faudrait se demander pourquoi.

Quant aux analyses « coûts-avantages » ou « coûts-bénéfices », elles doivent évidemment s'exprimer en termes « sociaux », c'est-à-dire en prenant en compte systématiquement toutes les conséquences, positives et négatives, de toutes les décisions envisagées pour tous les groupes sociaux concernés. Sous cette forme, elles constituent alors un instrument central de l'élaboration des politiques de développement à condition de nouveau qu'elles soient conçues comme un instrument de véritables choix, et non pas de légitimation *a posteriori* d'une solution pré-sélectionnée.

La difficulté principale, dans ce domaine, provient cependant de la non-applicabilité du système des prix et donc de la quasi-impossibilité de calculer un « taux de profit » net en termes monétaires qu'il s'agirait de maximiser, comme le font les entreprises sur le marché. On pourrait multiplier les exemples d'« acrobaties » inventées par les économistes et les financiers à l'occasion de certains calculs. C'est le cas, notamment, lorsqu'ils cherchent à calculer le « prix » (ou la valeur monétaire) de la prolongation d'une vie humaine en additionnant les suppléments de revenus ainsi rendus possibles. C'est le cas aussi lorsqu'ils prétendent concentrer les effets de la pollution industrielle sur les zones où une journée de travail perdue pour cause de maladie « coûte moins cher », parce que les salaires y sont inférieurs, comme l'a proposé le désormais célèbre économiste en chef de la Banque Mondiale en 1992. Mais ces acrobaties portent en elles-mêmes leur propre condamnation, et ne convainquent en définitive que ceux qui l'étaient déjà.

Le problème subsiste néanmoins et les théoriciens ne paraissent pas capables aujourd'hui de lui trouver une solution satisfaisante. En l'absence d'un étalon commun de référence, comment comparer, dès lors, le recours au travail des enfants et un supplément de chiffres d'affaires ou encore l'achat d'un bombardier et la construction de mille salles de classes supplémentaires ? Ce sont pourtant bien ces comparaisons qui sont au cœur de tous les exercices budgétaires et seule la routine des assemblées parlementaires ou des technocraties administratives a permis de le faire oublier.

Si ces choix sont bien ceux qui incombent aux responsables publics et plus largement, aux responsables des stratégies de développement, l'absence de solution théorique satisfaisante ne constitue pas une excuse pour faire semblant de les esquiver. La seule méthode acceptable est donc d'organiser un débat sur les choix concrets eux-mêmes (le bombardier ou les salles de classes) et de demander aux responsables de prononcer une série de choix « en nature », même si la perfection de la démarche logique doit en souffrir quelque peu. Mais il est certes plus facile de se réfugier dans l'abstraction formelle que d'accepter des responsabilités concrètes. D'où la proposition suivante, qui ne fait que tirer les conséquences des difficultés qui viennent d'être signalées.

Septième proposition

Les obstacles à la rationalisation des méthodes de calcul et de comparaison en usage dans l'élaboration des stratégies de développement ne doivent pas être sous-estimés : ils sont à la fois de nature politique et de nature technique.

De nature politique, parce que la rationalisation des méthodes a précisément

pour but de clarifier le débat, de déjouer les manœuvres de dissimulation et de préciser les responsabilités des décideurs : il devient plus difficile de masquer l'octroi d'un privilège sous la complexité d'un argument technique. Il en est ainsi, tout particulièrement, pour les problèmes du long terme (mais qu'est-ce que le développement sinon un processus de long terme ?) : comment trouver une base sociale d'appui pour une stratégie de longue échéance, aux avantages inévitablement incertains, quand on compare clairement ces avantages à des profits beaucoup plus tangibles à court terme ?

Mais les obstacles sont aussi de nature technique : les méthodes pratiques de calcul et de comparaison nous manquent et les méthodes partielles disponibles sont profondément biaisées par les hypothèses d'économie marchande sur lesquelles elles s'appuient. Cependant la recherche en économie, surtout lorsqu'il s'agit de recherche appliquée ou applicable, est traditionnellement réticente à s'aventurer hors des sentiers de l'orthodoxie marchande.

On peut résumer les observations précédentes en une proposition synthétique qui tente de résumer ce qui est réellement important, en définitive, dans les méthodes d'élaboration des stratégies de développement.

Huitième proposition

Ces stratégies ont besoin avant tout d'un débat politique de synthèse, d'une méthode de préparation des choix basée à la fois sur l'expression des préférences de la collectivité et sur leurs coûts de réalisation, et enfin d'un dialogue entre responsables politiques et techniques pour permettre cette comparaison.

Application aux politiques de population

Les pages qui précèdent proposent une réflexion critique sur les méthodes d'élaboration des stratégies de développement. Dans l'approche proposée, l'évaluation s'intègre nécessairement au processus d'élaboration : il en est ainsi parce que, contrairement aux techniques traditionnelles de la planification, on considère ici que la préparation des politiques et des stratégies ne se limite pas à la mise en cohérence des moyens de réalisation d'une fonction de préférences donnée, mais qu'elle comporte aussi la construction et l'expression de ces préférences collectives et des priorités auxquelles elles conduisent. C'est d'ailleurs en ce sens que l'on a insisté sur le caractère politique de ce processus d'élaboration.

Nous n'avons ni la compétence, ni la prétention de discuter des politiques de population proprement dites. Nous voudrions seulement souligner les similitudes de problématique qui paraissent exister entre ces politiques et les politiques de développement, dont on peut d'ailleurs considérer qu'elles font partie intégrante.

Ces similitudes concernent, notamment, les points suivants :

— la complexité des interrelations sur lesquelles se fondent ces politiques, complexité que les responsables des politiques doivent démêler et comprendre aussi complètement que possible s'ils ne veulent pas renoncer à toute efficacité de

l'action envisagée. D'où le caractère très technique de ces politiques de population ;

— la référence nécessaire des méthodes d'élaboration et d'évaluation aux finalités de ces politiques, et donc à ce que nous avons appelé plus haut les caractéristiques de la société que l'on souhaite promouvoir (par exemple quant à la dimension de la nation, l'organisation de la famille, la liberté des couples, l'attitude à l'égard des personnes âgées, les exigences de l'organisation du travail, etc.). Par définition, ces choix de caractéristiques se fondent principalement sur des jugements de valeur et non sur une rationalité instrumentale ; ils appellent aussi des arbitrages entre les valeurs et les intérêts des groupes et des individus qui composent cette collectivité. D'où le caractère éminemment politique des stratégies de population et de leur intégration dans les stratégies de développement ;

— au niveau des instruments techniques de comparaison des voies alternatives entre lesquelles les responsables doivent choisir, les remarques proposées ci-dessus peuvent également s'appliquer. Les modèles globaux de prévision et de simulation sont des instruments d'analyse des contraintes, certes, mais aussi des moyens d'exploration rapide des conséquences futures des choix ouverts aujourd'hui. Les techniques de comparaison coûts-avantages le sont également mais leur usage détaillé se heurte à l'absence d'un étalon de référence unique et donc d'un critère de choix synthétique comparable au profit en économie de marché. La quantification des choix démographiques proprement dits ne doit pas faire illusion de ce point de vue puisque ces choix n'ont de sens que rapportés à des caractéristiques sociales qui, elles, ne sont pas directement commensurables. La difficulté s'accroît encore par le fait que, dans leur formulation habituelle, les objectifs démographiques ne sont pas très « parlants » pour le commun des mortels — pas plus, en tout cas, qu'un taux de croissance du PIB ou un ratio d'équilibre de la balance commerciale. D'où la nécessité de les traduire en termes de conséquences concrètes, qui puissent faire l'objet d'un véritable choix politique en connaissance de cause.

Au total on retrouve donc, en matière de politique de population, le défi fondamental de l'élaboration et de l'évaluation des politiques de développement : il s'agit d'un processus à la fois politique et technique, et la méthode choisie doit permettre la confrontation systématique de ces deux approches. Mais les techniques en usage demeurent assez éloignées de ces exigences fondamentales.

Références

1. Comélieu C., Leclercq H. (1978). *Économie non marchande et développement*. Bibliothèque Internationale du Développement, Louvain-la-Neuve.
2. Comélieu C. (1991). *Le développement ne peut-il être que marchand ?* Informations et Commentaires (Lyon), 76, Lyon : 31-39.
3. PNUD (1990). *Pour une approche nouvelle de la planification en Afrique*, ronéo.
4. Wade R. (1990). *Governing the market. Economic theory and the role of government in East-Asian industrialisation*. Princeton University Press, Princeton.
5. Weber M. (1919). *Le savant et le politique*, Coll. 10-18, Paris.

4

L'évaluation des programmes sociaux

A. DOMATO⁽¹⁾

FNUAP, 220 East 4nd Street, New York 10017, États-Unis

Résumé

Ayant identifié les origines de l'évaluation et les postulats implicites à la démarche, l'auteur en donne une définition et s'attache particulièrement à sa pratique :

— ses méthodes (avec le débat entre quantitativistes et qualitativistes) et ses théories (ou plutôt sa pauvreté théorique) ;

— ses utilisateurs (l'évaluation pouvant en particulier être un instrument de justification politique) ;

— ses experts (et la nécessité d'une connaissance suffisante de l'objet à évaluer) ;

— ses différents types : l'évaluation de la planification du programme (ex ante), l'évaluation du processus dite aussi évaluation de l'implantation ou de l'écart et l'évaluation des résultats (ex post).

Elle conclut par une évaluation assez désenchantée de l'évaluation elle-même. Elle souligne en effet les dérives possibles de l'évaluation comme celle d'être non pas un outil opérationnel mais un analgésique ou celle de devenir un simple rouage de gestion.

(1) Les opinions exprimées dans ce document engagent exclusivement la responsabilité de leur auteur ; elles ne reflètent pas nécessairement celles des Nations Unies.

Origine de l'évaluation

De tous temps, l'homme s'est penché avec curiosité sur le résultat de ses actions. Éternel apprenti sorcier préoccupé de modifier son milieu afin de mieux l'adapter à ses besoins, il a été poussé, autant par la curiosité que par l'inquiétude, à tester son savoir-faire. Plus il s'impliquait et devenait systématique et concret dans son désir de changer son environnement, plus il se préoccupait de ses œuvres. Étaient-elles conformes à son rêve de démiurge qui ambitionnait de recréer l'univers selon ses idéaux, selon les normes de valeur qu'il projetait sur le monde matériel ? De la tentative individuelle d'un Pygmalion pour recréer Galathée aux utopies politiques et sociales de Platon et de Francis Bacon ou de Thomas More, les exemples du perfectionnisme de l'être humain abondent. Toute action procède d'une part nécessaire de rêve, sans qu'il s'agisse de passer à la concrétisation d'une utopie. Mais non content de changer un milieu matériel dont le produit était manifeste, l'homme s'est également soucié de transformer son cadre social. Le siècle des lumières témoigne de cette tentative. Il s'est attaché à la théoriser. La responsabilité de l'action, diffuse et sporadique, passait tout entière à la société. Le souhait d'une vie meilleure devenait non seulement la responsabilité de l'individu, mais aussi celle de son corps social.

Le XX^e siècle vit de nouvelles orientations. Les modifications apportées au domaine social étaient de moins en moins du ressort des organisations caritatives mais incombaient à l'État qui désormais devenait comptable des résultats de son action. L'attention se porta sur ses réalisations dont il devait rendre compte et son intervention acquit ainsi une nouvelle rationalité. Les mesures qu'il pouvait et devait prendre ne se limitaient plus aux dons⁽²⁾ — à l'idée de donner aux plus démunis ce qui leur manquait pour subvenir à leurs besoins immédiats — mais tentaient de provoquer un changement structurel de la société au travers de ses institutions, de ses normes et des comportements. Il s'agissait à présent d'anticiper l'issue des mesures prises pour susciter le changement. A partir d'un cadre institutionnel donné, susceptible lui-même de subir des aménagements, l'intervention de l'État se développait systématiquement, se fixant une finalité pratique bien définie, appliquant ses stratégies et déterminant des objectifs intermédiaires précis.

La période qui entoure la Seconde Guerre mondiale a vu se multiplier les programmes sociaux. Ceux-ci se sont accrus avec la complexité des rouages de l'État, conséquence de son rôle grandissant et prédominant en période de crise ; ce qui engendra l'institutionnalisation des politiques à caractère social. En même temps s'opérait une diversification au sein du champ des études sociales qui prenait pour objet l'analyse de l'administration publique et des politiques nationales. Bientôt aussi, l'aire de prospection s'amplifia, attirant l'attention sur les disparités qui se manifestaient entre anciennes colonies et ex-métropoles. Les programmes de développement à composantes sociales au sens large acquirent une nouvelle dimension, donnant lieu à des actions destinées à réduire ces différences. Cela a eu

(2) On notera l'analogie entre le débat de santé qui oppose la prévalence d'une action prophylactique à l'intervention curative et l'intervention sociale par contraste avec le soulagement direct de la pauvreté. Dans le premier cas, il s'agit non seulement d'une prise en compte du global par rapport au ponctuel, mais aussi de la considération du long terme par rapport à l'immédiat.

pour effet de transférer les rôles de conception et de mise en œuvre à un niveau institutionnel plus élevé, celui des organisations internationales et nationales spécialisées.

D'une curiosité légitime sur le cours des mises en œuvre, l'évaluation passait au stade de la nécessité. L'envergure des programmes, leur importance croissante dans les stratégies politiques nationales et internationales, ainsi que le volume des financements engagés dans l'ensemble des opérations, réclama une rigueur d'autant plus grande qu'il fallait désormais rendre des comptes sur les résultats obtenus. La nécessité de justifier l'impact des trains d'action correspondait à une demande de l'opinion publique, de plus en plus consciente et informée. Par ailleurs, il fallait encore persuader le pouvoir politique auquel les arguments *ex ante* ne suffisaient pas mais qui estimait devoir se fonder sur des réalisations tangibles *ex post* pour poursuivre l'implantation d'un programme ou pour prendre un nouvel ensemble de mesures. Ces preuves à opposer aux détracteurs éventuels devaient être fondées sur des bases objectives ou paraissant telles, de manière à pouvoir résister aux objections de nature idéologique auxquelles sont généralement soumises les démarches politiques. Les crises économiques récurrentes qui ont frappé le monde occidental, parce qu'elles remettaient en question le bien-fondé des programmes sociaux peu susceptibles de rentabilité économique immédiate réclamaient une forte justification. Mais en contrepartie, la situation ne permettait pas de les éluder. Aux États-Unis, par exemple, les programmes « antipauvreté » et l'estimation de leur utilité avaient commencé de se développer au cours de la période de grande dépression des années trente. C'est dans ce pays de tradition foncièrement libérale que paradoxalement un cadre conceptuel de l'évaluation des programmes sociaux commença de se définir.

Cadre conceptuel de l'évaluation

L'identification de l'évaluation comme une discipline à part entière des sciences sociales, son rôle, son but, sa définition et l'utilisation de ses résultats ont fait l'objet d'approches souvent contradictoires. Campbell [2], cité par Rossi et Freeman [9], assimile l'évaluation à une recherche de base et la transpose dans le cadre des sciences sociales. Selon lui, les décisions concernant les politiques et les programmes à caractère social doivent être inspirées par les résultats d'une recherche systématique sur les moyens d'améliorer le bien-être social. Tous les efforts qui visent le changement social doivent découler du résultat d'expériences à caractère scientifique. Dans cette acception, Campbell conçoit la société comme un immense laboratoire expérimental. Plus pragmatique, Cronbach [5], cité par Rossi et Freeman [9], considère que la recherche scientifique et l'évaluation peuvent utiliser la même logique et les mêmes méthodes d'investigation. Ce qui distingue l'évaluation de la recherche de base sont ses buts et sa finalité. Pour Cronbach, l'évaluation est un instrument, un outil qui doit servir les besoins des promoteurs de programmes et des bailleurs de fonds. Tandis que les travaux scientifiques s'appuient sur des standards et des catégories établies par les chercheurs, les études d'évaluation doivent être conçues et appliquées pour répondre aux inté-

rêts des hommes politiques et des promoteurs. Leur but est donc de fournir aux facteurs de décision un maximum d'informations dans des limites imposées par les ressources disponibles, les circonstances politiques et les restrictions du programme [9].

On notera en outre que les bases sur lesquelles prend appui une recherche scientifique constituent précisément le substrat qu'elle tend d'une manière ou d'une autre à altérer. Elles ne servent dans ce cas qu'à fonder une investigation et constituent un contexte donné *ex ante*. En revanche, l'évaluation, dans son acception restrictive d'« évaluation rétrospective », prend pour objet un résultat non acquis, dont il convient d'estimer la pertinence et auquel elle va ou non conférer une authenticité. Dans le premier cas, la démarche est résolument orientée vers le futur, alors que dans le second cas, il y a rétrogression vers l'objet étudié et seule l'utilisation de l'évaluation est tournée vers une prospective. Mais cette conception est relativement étrangère aux deux grands courants évoqués qui refusent de limiter le champ de l'évaluation aux seuls résultats, mais insistent surtout sur le rôle moteur de l'évaluation *ex ante* destinée à étayer les décisions et à justifier leur formulation et leur mise en œuvre. Dans cette perspective, on fait porter l'évaluation non sur un objet tangible et réalisé, mais sur des facteurs latents, des résultats possibles auxquels on attribue un caractère d'occurrence probable, sinon certaine.

Que l'évaluation soit considérée comme recherche de base ou comme recherche appliquée, il est possible d'identifier certaines particularités inhérentes à sa conceptualisation et qui se retrouvent dans les deux courants d'interprétation mentionnés. Ces caractéristiques concernent essentiellement toute action de changement social et se reflètent dans l'acte d'évaluer. On y retrouve comme dominante première l'idéologie du progrès par la science, c'est-à-dire la croyance engendrée par le siècle des Lumières et le libéralisme anglais selon laquelle le bien-être social peut être atteint par l'application des découvertes scientifiques. Ce bien-être dépend alors du degré de connaissance et de rationalité sur lequel s'appuie l'action humaine. Les sciences sociales, sources de la connaissance, deviennent ainsi le seul moteur du progrès social. On conçoit que l'évaluation, élément ou dérivé de la science, porte alors en elle les germes nécessaires à l'amélioration de la société. Sous couvert scientifique et en partie à cause de cette valorisation, elle apparaît comme une idéologie qui se base sur des principes contestés de nos jours, mais dont l'éradication demeure difficile.

On signalera encore que toute entreprise sociale est orientée vers l'amélioration des conditions de vie humaines. De ce fait, elle comporte nécessairement un aspect normatif, dont hérite l'évaluation. Par définition, les programmes sociaux ne peuvent avoir qu'une finalité positive. Destinée à améliorer ou à fonder des intentions positives, l'évaluation est à double titre normative. Tributaire d'influences culturelles profondes, notre société remet rarement en question le bien-fondé des programmes sociaux. Il va de soi qu'on s'efforce de réduire la mortalité infantile ou maternelle, d'enrayer la prolifération de la tuberculose, d'augmenter le taux d'alphabétisation. La seule remise en question de ces objectifs concerne l'opportunité de ces actions. Elle prend la forme d'attitudes dilatoires fondées sur un principe de rentabilité à court terme que les économistes opposent aux bénéfices différés des réalisations sociales. La controverse se situe alors sur le plan des stratégies plutôt que sur celui des politiques.

Implicitement l'évaluation, par ses aspects idéologique et normatif, reflète un changement de mentalité à l'égard du destin de l'humanité. Avec l'aide de la science, l'être humain, par ses actions rationnelles et planifiées, a pu redessiner la face du monde. Il prétend remodeler son environnement, dépasser les obstacles du temps et s'affranchir des frontières de l'espace. Il s'arroge ainsi des attributs et occupe un domaine jusqu'alors réservés aux dieux. Après des siècles de domination transcendante, l'homme acquiert une nouvelle envergure, celle du démiurge. Esprit visionnaire, Fichte anticipait dès 1808 : « L'humanité entière se tiendra elle-même en main, sous la dépendance de son propre concept ; elle fera d'elle-même, avec une absolue liberté, tout ce qu'elle peut vouloir en faire » [1, p. 40]. Ainsi, par-delà sa recherche d'efficacité, l'évaluation est l'affirmation du savoir-faire de l'être humain ; non plus sa tentative d'infirmier vaille que vaille sa condition matérielle, mais la pose systématique de jalons pour la reconstruction de son monde.

Ces implications philosophiques ne doivent cependant pas faire oublier que l'évaluation ne se définit pas par ses effets ou par ce qu'elle véhicule implicitement. Le cadre que lui ont tracé ses théoriciens suggère une acception plus courante de l'évaluation. Celle-ci se définit communément comme l'application systématique des méthodes des sciences sociales pour apprécier la formulation, le dessin, l'implantation et l'utilité des programmes d'intervention sociale [9].

Il est évident que la pratique — et celle-ci détermine largement l'élaboration de l'évaluation en technique autonome — va circonscrire le domaine de l'évaluation et en limiter la portée à l'accompli.

La pratique de l'évaluation

Méthodes et théories

La majorité des études portant sur l'évaluation des programmes sociaux ont manifesté peu d'intérêt pour les problèmes théoriques. Elles se sont surtout penchées sur la recherche de méthodes pertinentes dont l'utilisation pratique de l'évaluation fournissait la justification. Wortmann [12], cité par Chen [3, p. 6], observait notamment que « l'évaluation des programmes était une activité multidisciplinaire et (malheureusement) athéorique ». La définition mentionnée antérieurement et qui date de 1989 se borne d'ailleurs à recourir à l'arsenal méthodologique des sciences sociales pour apprécier les programmes sociaux. De même, Suchman [10, p. 7], dans un des premiers ouvrages importants consacrés à l'évaluation, se référant à la recherche évaluative qu'il distingue de l'évaluation au sens large, parle de « l'utilisation des méthodes de recherche scientifiques dans le but de faire une évaluation ». Ce consensus opérationnel apparent a cependant été fertile en controverses relatives aux types de méthodes à utiliser.

Il y a d'abord le débat entre méthodes quantitatives et méthodes qualitatives, comme si celles-ci étaient mutuellement et irréductiblement incompatibles. Les circonstances dictent souvent l'usage de l'une plutôt que de l'autre ou des deux simultanément. Il est courant, lorsqu'une pratique cherche à se constituer en dis-

cipline autonome, de recourir à l'usage du quantitatif dans le dessein d'établir à la fois un ensemble théorique plus cohérent et de démontrer un souci de rigueur. Il est évident que les mathématiques et la statistique se prêtent davantage à une mise en forme théorique cohérente, tout en fournissant à l'investigation pratique des outils éprouvés. Il arrive cependant que cette rigueur cadre mal avec la réalité démontrée par le terrain et ne puisse tenir compte des innombrables contingences auxquelles se heurtent dans leur mise en œuvre les programmes sociaux. A titre illustratif, l'approche expérimentale plaide en faveur de l'utilisation de méthodes destinées à accroître la précision des expériences, d'où l'introduction des plans d'expérience aléatoires et d'une rigoureuse analyse statistique des résultats. On peut concevoir que dans un groupe expérimental soumis à l'action du programme social les sujets soient répartis de manière aléatoire. Ce qui ne suffit pas à juger des effets du programme. Supposons qu'il s'agisse de vérifier si les chômeurs ayant participé à un programme de reconversion professionnelle retrouvent plus facilement un emploi. Pour pouvoir jauger l'impact de l'intervention, il faut un cadre de référence qui est fourni par un groupe de chômeurs qui n'a pas reçu de nouvelle formation. Il s'agit d'un groupe de contrôle. Variables et résultats de l'expérience sont du ressort des méthodes quantitatives. La condition idéale est que les deux groupes soient rigoureusement identiques et ne diffèrent que sur le caractère que l'on cherche à tester. Or, dans le cas envisagé, d'autres facteurs que la formation professionnelle vont jouer : l'âge, le temps déjà passé en chômage, la permanence de la résidence, les rotations d'emploi antérieures au chômage, etc. Tout biais systématique apporté à l'une de ces variables risque de fausser les conclusions relatives à la variable étudiée. Les critiques adressées à cette approche ont maintes fois souligné leur rigidité et la difficulté d'identifier et de mesurer rigoureusement les variables d'un contexte social en perpétuel changement. Il est intéressant de noter que le domaine de prédilection pour cette approche a été l'agriculture où apparemment, pour ce type d'évaluation, le contexte était plus facilement contrôlable. Il est en effet indispensable pour appliquer cette méthode d'inscrire dès le début les paramètres d'évaluation dans le plan du programme. Or on constate en pratique que cette condition est rarement remplie. L'utilisation des méthodes quantitatives a encore été accentuée par l'apport des économistes qui ont introduit les analyses coût-efficacité et coût-bénéfice dans l'évaluation des programmes sociaux. La faiblesse de ces analyses réside dans la difficulté de quantifier et d'exprimer en termes monétaires toutes les variables d'un processus social.

En revanche, les défenseurs de l'approche naturaliste, tels que Lincoln et Guba [7], Patton [8], cité par Chen [3], recommandent de recourir aux méthodes qualitatives propres à l'anthropologie et à l'ethnographie. Leur discours souligne le fait que le manque de souplesse des méthodes quantitatives risque d'induire des résultats artificiels, éloignant ainsi l'objectif de l'évaluation des intérêts de ses commanditaires et empêchant les évaluateurs de comprendre la perspective selon laquelle le programme a été conçu [3, p. 22].

Pour réconcilier ces deux tendances, un compromis a été proposé par Cook et Sadish [4] en vertu duquel, sous le vocable de « multiplisme critique », ils recommandent l'utilisation combinée de plusieurs méthodes, afin de couvrir tous les aspects d'une approche sociale. Malheureusement, en multipliant les métho-

des appliquées, on grève d'autant les coûts d'évaluation qui s'inscrivent généralement dans des budgets peu extensibles.

L'acuité du débat méthodologique a souvent fait perdre de vue que l'évaluation ne se ramène pas à un simple problème de technique, mais requiert une théorisation qui pour l'instant manque encore de consistance. Le résultat de cet intérêt quasi exclusif des évaluateurs pour les questions de méthodologie a eu pour effet une prolifération des évaluations de type *input/output* où la préférence est accordée à la comparaison des ressources et des résultats d'un programme aux dépens des mécanismes et des contingences qui influencent le processus d'exécution. La stricte confrontation des résultats aux objectifs a détourné l'attention du bien-fondé de ces objectifs et a souvent empêché de remonter aux politiques qui les inspiraient. Quelle que soit la perspective adoptée, expérimentale ou naturaliste, l'accent placé sur la méthodologie a rétréci l'objectif de l'évaluation et a réduit sa portée à une pertinence de ses moyens.

Parallèlement à ces controverses, s'est manifestée une tendance à prendre pour point de départ l'appréciation des concepts théoriques qui ont donné naissance au programme social. Ce type d'approche permettrait de dissocier, dans les cas d'échec, les facteurs imputables à la mise en œuvre et ceux dus à des prémisses théoriques erronées. On pourrait mieux apprécier ainsi l'adéquation des conditions dans lesquelles le programme a été appliqué. Weiss [11], cité par Chen [3], propose trois éléments de base qui devraient caractériser l'évaluation d'un programme : une analyse des prémisses théoriques du programme, une spécification des liens entre ses ressources et ses résultats et une analyse des composantes du programme et de leur efficacité [3, p. 32].

Les utilisateurs

Le but avoué de l'évaluation des programmes est de mesurer les résultats des actions dirigées et de les comparer aux objectifs proposés. Mais cette finalité pragmatique se dessine dans un contexte beaucoup plus complexe que celui défini par le degré d'efficacité d'un programme. La conscience grandissante des problèmes sociaux, l'étendue du champ d'action désirable pour leurs solutions, ainsi que l'ampleur des moyens requis, ont fait que la mise en œuvre des programmes relève davantage des facteurs politiques et des groupes institutionnels que d'entités indépendantes. Ainsi, l'élan pris par le développement des programmes sociaux doit plus à des décisions d'ordre politique qu'aux résultats des recherches scientifiques [6, p. 16]. Leur mise en train se fonde plus souvent sur des approches intuitives que sur des raisonnements analytiques.

Les actions systématiques entreprises pour pallier les déficiences sociales comportent en même temps une incitation à convaincre du bien-fondé d'un principe politique global. L'évaluation en tant qu'indicateur de succès du programme devient en même temps instrument de justification politique. C'est pourquoi l'intérêt porté aux résultats de l'évaluation peut être chargé d'ambiguïté. Alors que les conclusions proposent généralement des alternatives d'amélioration, elles exposent aussi à remettre en cause les postulats qui fondent l'idéologie du pouvoir. On comprend ainsi pourquoi le pouvoir préfère souvent ignorer les recommandations de l'évaluation qui risquent de saper l'édifice politique.

Dans le cadre de l'implantation du programme, l'évaluation est un instrument de décision. Elle propose aux administrateurs un inventaire de solutions susceptibles de pallier les déficiences et fournit une indication des priorités à aborder. Mais, en revanche, des facteurs marginaux, extérieurs au programme risquent là aussi de fausser l'utilisation des résultats de l'évaluation. Dans le contexte conservateur de la gestion administrative, on préfère éviter le risque. On aura donc tendance à privilégier les modifications mineures portant sur le court terme plutôt que les transformations radicales que peut recommander l'évaluation. Dans le domaine politique, à l'instar de l'administration, l'attente placée dans le processus évaluatif peut donner lieu à des prévisions susceptibles de se heurter aux conclusions finales. Tous ces éléments contribuent à diminuer l'utilisation pratique des leçons à tirer des évaluations.

Les évaluateurs

Dans la mesure où l'évaluation se constitue progressivement en discipline autonome, on peut se demander qui doit évaluer. En théorie, elle a donné naissance à une nouvelle catégorie professionnelle, celle des évaluateurs. Mais comme dans toutes les activités issues des sciences sociales, cette spécialisation est dépourvue d'un cadre rigoureusement circonscrit. A la différence du statisticien entièrement justifié par une technique polyvalente, l'évaluateur pur n'est guère concevable. S'il s'en tient aux outils de son évaluation, il échoue à analyser l'objet spécifique sur lequel doit porter son activité. Outre l'appareil instrumental, il doit en effet posséder une connaissance du champ d'étude. On ne peut, par exemple, évaluer un programme de santé publique si l'on ignore tout de ce domaine. Il est évident que la maîtrise des théories et des méthodes de l'évaluation ne suffit pas si l'on ne connaît pas le contexte spécifique de leur application. La connaissance elle-même de l'objet sur lequel doit porter l'exercice s'avère insuffisante en regard des conditions d'insertion du programme dans un milieu donné et soumis à des influences contingentes qui en déterminent la pratique. Une compréhension des contraintes administratives, du climat politique et des fondements culturels est indispensable si l'on veut juger des circonstances qui favorisent ou non la mise en œuvre d'un programme. Il semble donc important, dans une situation idéale, que l'évaluateur ait une expérience pratique des programmes sociaux. Mais dans ce cas, le danger est celui d'un biais de subjectivité dans lequel se mêlent l'expérience personnelle et une propension à la généraliser abusivement.

Types d'évaluation

Les diverses catégories de classement des évaluations ont été établies essentiellement en fonction du moment auquel elles interviennent et de leur objet. Ce dernier est le programme en entier ou certaines de ses composantes. Malgré de nombreuses tentatives pour identifier des types distincts d'évaluation, il s'est avéré difficile de séparer ces deux éléments.

En effet, toute évaluation a lieu à un certain moment dans le déroulement du programme. De plus, par définition, l'évaluation doit se limiter aux paramètres

du programme quel que soit le moment de sa mise en œuvre. On ne peut évaluer qu'en fonction des critères déterminés par les intérêts qui ont suscité le programme.

De là une autre différence avec la recherche qui, pour remplir ses objectifs, peut déborder plus facilement son objet initial et aura même souvent intérêt à inclure dans son champ exploratoire des domaines connexes. En revanche, sortir des limites strictes du programme sera généralement considéré comme dissipation dans un exercice d'évaluation et les conclusions d'une telle démarche seront jugées peu utilisables car fondées sur un défaut de productivité. En matière d'évaluation rétrospective, il n'y a pas à proprement parler d'investigation extérieure mais un effort préalable pour reconstruire les conditions initiales et de mise en œuvre du projet afin de pouvoir prendre en compte les éléments susceptibles d'avoir eu une incidence sur son déroulement. Bien qu'en principe cet effort ait lieu préalablement aux opérations pratique d'évaluation, il n'est pas sans engendrer des réserves, voire des oppositions, dans la mesure où ces considérations sur le cadre d'exécution du programme se retrouveront nécessairement au cours de l'exercice, ne serait-ce que comme référence. Mais même si la chose peut paraître contestable sur un plan pratique, il est indispensable de tenir compte du contexte d'implantation du projet. Se limiter à évaluer une composante isolée en ignorant le contexte dans lequel elle évolue manque aussi de réalisme. Il est impossible, par exemple, d'analyser la performance du personnel du programme sans passer en revue la planification des activités qui leur incombent ni les ressources qui lui ont été allouées pour les accomplir, ni encore leur insertion dans le cadre institutionnel. Mais à un niveau plus général, des conditions d'instabilité sociale peuvent, par exemple, freiner considérablement l'exécution d'un programme alors que l'ensemble des facteurs intrinsèques ne sont pas en cause ; des rotations fréquentes de personnel peuvent compromettre l'aboutissement des programmes en perturbant leur continuité.

Cependant, en raison des difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de tracer une frontière précise entre les facteurs extérieurs significatifs et ceux que l'on peut négliger, et face aux délais et aux ressources financières prévus pour l'opération, l'évaluation tend souvent à devenir ponctuelle ou à être restreinte aux conditions techniques.

Compte tenu de ces observations, il est possible de répartir les évaluations en trois grandes catégories.

L'évaluation de la planification du programme

On l'appelle aussi évaluation *ex ante*. Elle a pour objet d'étudier le bien-fondé du programme, le réalisme de ses objectifs par rapport au contexte qu'on voudrait modifier, l'adéquation des ressources allouées au programme, l'identification de la population cible. Chronologiquement elle a lieu avant la mise en œuvre du programme et est incluse dans sa planification. Elle constitue une phase autonome dans la préparation du projet par rapport aux évaluations ultérieures.

L'évaluation du processus

Elle a lieu à un moment donné du fonctionnement du programme, souvent à mi-parcours. Elle se propose d'analyser la manière dont les moyens engagés ont été utilisés jusque-là et si les activités prévues se déroulent en concordance avec le plan initial. Elle s'efforce de prendre en compte les changements survenus dans l'environnement politique et social et juge du bien-fondé du programme dans le cadre de ces changements. Ses conclusions peuvent déterminer une réorientation du programme, une reformulation de ses objectifs et parfois même la cessation de toute activité. Dans la littérature spécialisée on utilise aussi les termes d'évaluation de l'implantation ou évaluation de l'écart parce que l'on mesure l'écart entre ce qui a été planifié et ce qu'on est en train de réaliser effectivement.

L'évaluation des résultats

A la fin du programme, donc *ex post*, quand les ressources allouées ont été dépensées, on évalue les résultats de l'action par rapport aux objectifs et en terme d'effets particuliers et d'impact général atteints. Pour cela on se concentre sur l'accomplissement des activités prévues par le programme et sur l'atteinte des objectifs immédiats. Cette démarche prend place à la fin du délai d'exécution prévu dans la planification du programme. Évaluer l'impact du programme requiert un certain laps de temps entre la fin du programme et le processus d'analyse pour pouvoir juger du changement effectif intervenu dans la population cible. Ce type d'évaluation a un caractère récapitulatif parce qu'il passe en revue tous les éléments de l'action, les objectifs, les stratégies et le processus d'implantation. Ses recommandations peuvent guider l'organisation de programmes analogues quand les effets obtenus sont positifs, ou suggérer un changement de démarche dans l'approche de problèmes similaires quand les résultats ne sont pas ceux qu'on escomptait.

La différence entre ces types d'évaluation ne réside pas seulement dans le moment de leur mise en œuvre et dans la portée de leur action mais aussi dans leur position par rapport à l'intention du programme. L'évaluation de la planification se situe dans un cadre tracé à l'avance par les objectifs du programme. Bien qu'elle soit censée juger de leur réalisme, elle le fait en termes opérationnels. En fait, elle se limite le plus souvent à analyser les moyens nécessaires à leur réalisation sans mettre en cause la pertinence, la légitimité et la nécessité de l'action elle-même. Elle a un caractère constructif parce qu'elle essaie d'élaborer la distribution des ressources et de reformuler la succession des activités dans les limites établies du programme. L'évaluation du processus et surtout l'évaluation des résultats ne peuvent éviter de formuler une conclusion générale. Elles suscitent donc, même d'une manière moins explicite, une remise en question de la signification de l'action dirigée et du bien-fondé de l'intention qui l'a engendrée.

*

* *

Le paradigme du développement, en tant qu'effet de l'action consciente et diri-

gée et non comme résultat d'un processus historique évolutif, a créé le cadre propice à la multiplication des activités organisées dans le but d'influencer le changement social. Le nombre d'organismes responsables de ces actions s'est accru à tous les niveaux, s'agissant des unités qui agissent au niveau local ou des grandes organisations nationales et internationales.

Cela a eu pour effet d'accentuer la compétition entre les différents acteurs pour l'obtention des fonds et aussi pour se faire accepter par les bénéficiaires de leur action. Il est ainsi devenu impérieux d'informer le public et de faire connaître aux bailleurs de fonds les résultats positifs des programmes en les mettant en lumière, grâce aux conclusions des évaluations. Celles-ci peuvent exprimer quantitativement un taux de succès ou d'échec et résument un jugement qui n'est pas limité au seul programme concerné mais porte aussi sur l'organisme promoteur qui l'a exécuté. De plus en plus, évaluer devient une condition *sine qua non*, non seulement pour analyser la portée d'une action mais aussi pour apprécier l'activité globale d'un organisme. L'apparition un peu partout d'unités ou de départements d'évaluation en témoigne. Ceux-ci deviennent pour l'agence responsable un mode de justification indispensable face aux instances tentées de mettre en doute le bon usage de leurs financements.

En outre, on devrait s'attendre à ce qu'une constante remise en cause des activités entraîne des changements profonds dans l'approche des problèmes sociaux et une plus grande flexibilité dans leur implantation. Or ces changements ne sont pas aussi fréquents qu'on le souhaiterait et on a souvent l'impression qu'une routine finit par s'installer dans l'implantation des programmes, malgré les nombreuses critiques qui se font entendre. On est alors en droit de se demander à quoi sert une évaluation dont les résultats ne sont pas pris en compte. Malgré toute l'importance qu'on lui accorde en principe, l'évaluation ne jouerait-elle pas plutôt un rôle analgésique, une sorte de satisfecit attribué à l'institution responsable, au lieu d'être un outil opérationnel dans la mise en œuvre et dans la gestion des programmes ?

Une explication suggère que les effets des programmes sociaux sont difficiles à estimer en fin de parcours. En effet, d'une part les changements ne se font pas automatiquement et se manifestent à long terme, d'autre part ils sont difficiles à isoler dans un contexte fluctuant où se mêlent les incidences d'autres facteurs. L'évaluation effective de l'impact d'un programme requiert un suivi permanent de la population cible et du contexte dans lequel il s'est déroulé, même après la cessation des activités. En outre le processus d'implantation dépend souvent des structures locales, indépendantes du programme et qu'il est difficile, sinon impossible, de modifier. Même quand les programmes sont exécutés par les gouvernements, dans leurs propres structures, ils apparaissent souvent comme des implantations temporaires, un ajout à des édifices déjà en place.

Enfin, le principe d'efficacité qui régit non seulement les programmes, mais aussi les organismes responsables, réclame des prises de décision rapides, même s'il s'agit de décisions étroitement localisées ou à court terme. Dans ces conditions, plus qu'aux programmes qu'elle analyse, l'évaluation est adaptée à un principe de gestion. Sous la tutelle de l'administration, elle tend à ne devenir qu'un organe provisoire et sporadique de contrôle des activités. Son horizon devient limité. Elle perd, en même temps que sa crédibilité, sa force d'entraînement, pour n'être plus qu'un rouage de la gestion.

Références

1. Broch M.H., Cros F. (1992). *Évaluer le projet de notre organisation (Réflexions, méthodes et techniques)*. Chronique sociale, Lyon.
2. Campbell D.T. (1969). Reforms as Experiments. *American Psychologist*, April : 409-429.
3. Chen H.-T. (1990). *Theory driven evaluation*. Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi.
4. Cook T.D., Sadish W.R. (1986). Program evaluation : the wordly service. *Annu Rev Psychol*, 37 : 193-232.
5. Cronbach L.J. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs*. San Francisco, Jossey-Bass.
6. Freeman H. (1980). The present status of evaluation research. In : *Evaluating social action projects*. UNESCO, Paris.
7. Lincoln Y.S., Guba E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, London, Sage Publications.
8. Patton M.Q. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills, London, Sage Publications, 381 p.
9. Rossi P.H., Freeman H. (1989). *Evaluation. A systematic approach*. Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi.
10. Suchman E.A. (1967). *Evaluative research (principles and practice in public service and social action programs)*. Russel Sage Foundation, New York.
11. Weiss C.H. (1976). Evaluating educational and social action programs : a treeful of owls. In : *Evaluating action programs : readings in social action and education*. Boston, Allyn and Bacon, Inc. : 3-27.
12. Wortman P.M. (1983). Evaluation research : a methodological perspective. *Annu Rev Psychol*, 34 : 223-260.

5

La démographie au rendez-vous de l'évaluation des politiques et programmes de santé

C. FOURNIER⁽¹⁾

*Département de démographie, Université de Montréal, CP 6128, SUCC. A, Montréal,
Canada H2V 4K9*

Résumé

Si la contribution des démographes est reconnue dans l'évaluation des politiques et programmes de planification familiale, elle devrait l'être plus dans celle des actions de santé. Choix des objectifs et stratégies d'évaluation, assises théoriques et empiriques sur lesquelles s'appuient les interventions sanitaires, choix des indicateurs et des méthodes de collecte et d'analyse utilisés pour l'évaluation, impératifs auxquels sont confrontés les planificateurs, etc. : voilà autant d'aspects de l'évaluation sur lesquels la démographie peut se pencher avec beaucoup de pertinence.

Certaines considérations d'ordre théorique et méthodologique émergeant de la rencontre entre la démographie et l'évaluation sont mises en relief. Enfin, les défis que pose l'implication des démographes dans ce domaine sont exposés, notamment : — l'amélioration des cadres conceptuels dans l'étude de la santé et de la survie des individus ; — le développement des compétences dans le champ de la recherche explicative et des méthodes statistiques qui lui sont propres ; — le rapprochement entre les différentes disciplines interpellées par la recherche sur la santé et entre les chercheurs et les planificateurs et praticiens du secteur de la santé.

(1) L'auteur souhaite transmettre ses remerciements au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et à l'Université de Montréal qui lui ont accordé une bourse pour ses études doctorales ainsi qu'à MM. Victor Piche et Cheikh Mbacke qui assurent la co-direction de ses recherches.

L'amélioration de la santé des individus et l'augmentation de leurs chances de survie constituent deux des grands objectifs poursuivis dans le cadre des politiques et programmes de population de nombreux pays en développement. Après des années d'investissements et d'efforts et considérant le caractère limité des ressources mises à disposition, il apparaît nécessaire de poser un regard critique sur les orientations choisies et les actions entreprises.

Parmi les politiques et programmes visant à réduire les niveaux de morbidité et de mortalité dans une population, ceux relevant du secteur de la santé occupent une place fort importante. Or l'évaluation de ces activités a eu tendance à demeurer dans le giron de la communauté médicale. Pourtant, tant par les techniques sur lesquelles elle repose et les résultats auxquels elle donne lieu que par les modèles théoriques qu'elle a contribué à enrichir, la démographie tient une place privilégiée dans le domaine de la recherche sur la santé et la survie des individus, incluant les études évaluatives.

Après un survol de l'évaluation comme discipline, ces divers aspects seront ici abordés, ce qui nous permettra de dégager un modèle original illustrant les apports de la démographie aux différentes stratégies d'évaluation dans le domaine des politiques et programmes de santé. Seront soulevées des considérations d'ordre conceptuel et méthodologique ainsi que certains défis posés aux démographes par ce champ d'étude.

L'évaluation comme discipline

Définition et objectifs

Les buts de l'évaluation sont multiples et différents selon qu'on se place du point de vue de l'évaluateur, des donateurs, des administrateurs ou des bénéficiaires du programme. Nous nous en tiendrons ici aux buts immédiats tels que décrits par Champagne *et al.* [3], lesquels sont formulés dans la perspective finale d'un jugement posé sur un programme. Selon ces auteurs, les buts sont « d'aider à la planification et à l'élaboration du programme ; de fournir de l'information pour l'amélioration, la modification ou en général, la gestion du programme ; de déterminer les résultats et l'impact du programme » (p. 174).

Parler des buts de l'évaluation, c'est déjà commencer à la définir. Champagne [1] propose la définition suivante : « Évaluer, c'est fondamentalement porter un jugement de valeur sur une intervention ou sur n'importe laquelle de ses composantes en fonction de résultats escomptés, généralement dans le but d'aider à la prise de décision. L'évaluation consiste à appliquer des normes ou à utiliser des méthodes scientifiques pour déterminer la pertinence, le bien-fondé, les effets et les modalités de production des effets d'une intervention. »

En plus de la notion de jugement porté sur le programme, un second élément fort important de cette définition est l'orientation de l'évaluation vers la prise de décision. Cet élément revient d'ailleurs fréquemment dans la littérature [5, 8, 10, 25, 29, 30, 35]. Ainsi, l'évaluation est d'abord et avant tout un instrument

au service des décideurs, qu'ils soient membres d'un gouvernement, administrateurs d'établissements ou responsables d'un programme spécifique.

Enfin, comme il s'agit de porter un jugement basé sur des critères ou normes, le processus d'évaluation requiert une quantité plus ou moins grande d'informations qui serviront à l'analyse. La collecte de données pertinentes est donc un aspect inhérent à l'évaluation souligné par de nombreux auteurs et sur lequel nous reviendrons [25, 27, 29, 32].

Cadre conceptuel pour l'évaluation des programmes de santé

L'évaluation comprend un bon nombre de stratégies possibles, chacune ayant ses objectifs propres et visant une ou plusieurs des composantes d'un programme. La multiplicité de ces stratégies a incité de nombreux auteurs à tenter une formulation de typologies ou de cadres de référence pertinents [5, 10, 23, 27] ont élaboré un modèle qui a l'avantage d'intégrer deux grandes catégories d'activités évaluatives, l'évaluation administrative et la recherche évaluative, dans lesquelles se classent différentes stratégies d'évaluation.

La Figure 1 illustre ce modèle. On trouve dans la colonne de gauche les principales composantes d'un programme élaboré en réponse à des problèmes de santé

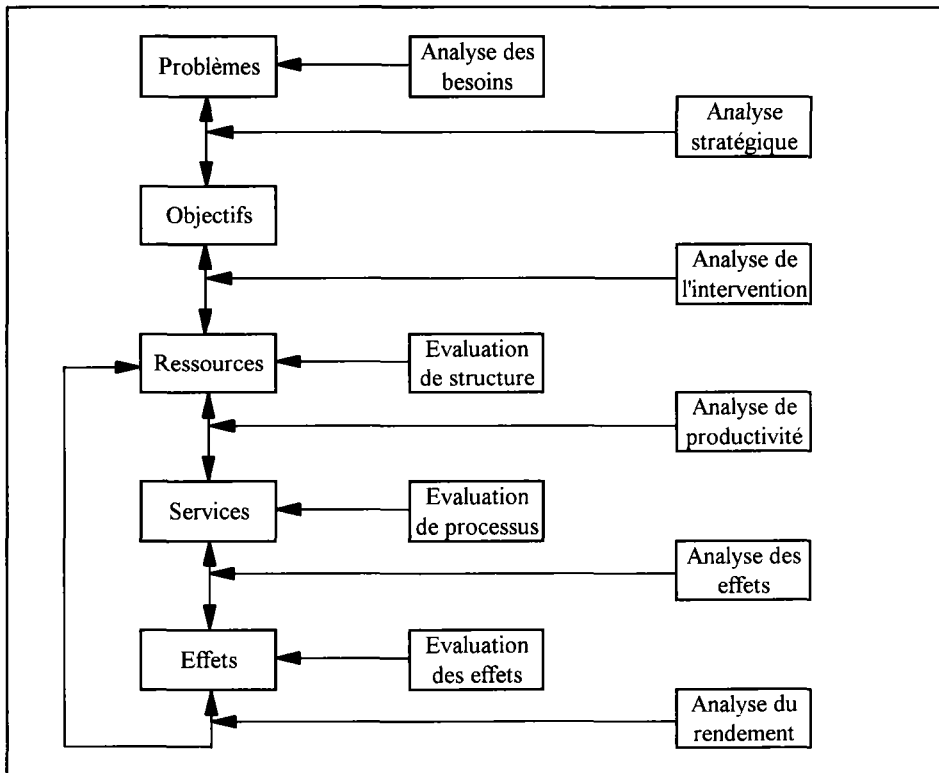


Figure 1. Cadre conceptuel pour l'évaluation des programmes de santé.

dont souffre une population. L'évaluation administrative correspond aux différentes stratégies qui apparaissent dans la colonne centrale et la recherche évaluative, aux stratégies de la colonne de droite. Les stratégies d'évaluation administrative ici identifiées visent les composantes du programme comme l'indiquent les flèches dirigées vers ces dernières. Quant aux stratégies de recherche évaluative, elles s'intéressent aux liens qui existent entre les composantes du programme. Cette distinction entre les deux types d'évaluation n'est pas négligeable puisqu'elle met en lumière le caractère descriptif de l'évaluation administrative qui étudie chaque composante isolément et le caractère analytique de la recherche évaluative qui tente d'examiner les liens d'adéquation ou de causalité entre les composantes.

L'évaluation administrative

Celle-ci consiste essentiellement à apprécier une ou les différentes composantes du programme par l'application d'un critère établi empiriquement ou basé sur l'opinion d'experts, ou à évaluer l'écart entre ce que les objectifs avaient prévu au départ et ce qui a été réalisé effectivement. Par exemple, sur le plan des effets, si l'on fixe comme critère un taux de mortalité infantile inférieur à 80 p. 1 000 pour une population donnée et que les politiques et programmes n'ont pas permis d'atteindre cet objectif dans les délais prévus, il y aura lieu de s'interroger sur ceux-ci.

Dans le cadre de l'évaluation administrative, la force causale des liens entre les composantes est toujours supposée, bien que non vérifiée par la démarche employée. La relation « structure → processus → résultats » est présumée vraie. En s'appuyant sur cette prémisse, on suppose par exemple que si les ressources sont jugées adéquates, les bons services et les effets souhaités du programme doivent nécessairement se réaliser.

La recherche évaluative

De son côté, la recherche évaluative se penche sur les relations entre les composantes d'un programme. Le jugement auquel elle donne lieu est basé sur les résultats d'une démarche de recherche rigoureuse visant à appréhender ces liens. La liste des stratégies d'évaluation présentée à la Figure 1, sans être exhaustive, illustre la diversité des études possibles. Chacune correspond à une ou plusieurs questions auxquelles tente de répondre l'évaluateur en s'appuyant sur un ensemble de méthodes et d'informations.

- **L'analyse stratégique.** Ce type d'évaluation consiste à étudier le lien entre les problèmes de santé identifiés et les objectifs du programme. Elle vise à apprécier l'adéquation des uns par rapport aux autres : « Les objectifs du programme correspondent-ils aux problèmes de santé définis, et aux priorités établies pour une population donnée ? » La réponse à cette question suppose d'abord une bonne connaissance de la population étudiée, incluant ses caractéristiques démographiques, sa composition et son évolution projetée, et, à l'aide d'indicateurs choisis, l'identification des problèmes de santé qui l'affectent [2, 6, 29]. La pertinence des objectifs par rapport aux problèmes et leurs différentes facettes connues peu-

vent être jugées préalablement (*ex ante*) à l'implantation du programme à partir d'une revue de la littérature sur la question. On parle de pertinence théorique. Elle peut aussi être évaluée après la mise en œuvre et l'obtention des résultats du programme (*ex post*). On parle alors de pertinence réelle [29].

- **L'analyse de l'intervention.** Celle-ci étudie l'adéquation entre les objectifs de l'intervention et les moyens (ressources et services) prévus ou mis en œuvre pour les atteindre. On se demande : « Est-ce que l'intervention propose une façon appropriée d'atteindre les objectifs ? Existe-t-il un fondement théorique solide à cette intervention qui permette de s'attendre à ce que le programme produise les résultats escomptés ? »

Dans le cadre de cette stratégie d'évaluation, la préoccupation principale se situe au niveau de la référence théorique et empirique sous-jacente à l'intervention. Il y a une analyse du cheminement causal établie empiriquement ou théoriquement entre les moyens de l'intervention et les objectifs poursuivis, lesquels peuvent être désagrégés en objectifs intermédiaires (objectifs du programme) et objectif ultime (but du programme). Différentes démarches peuvent se prêter à ce type d'analyse, par exemple une recension critique de la littérature portant sur les études empiriques et les modèles théoriques pertinents [4, 31].

- **L'analyse des effets.** Dans l'évaluation des résultats d'un programme, le lien examiné est celui reliant les effets aux services. Il importe de se questionner sur le caractère causal de ce lien : « Est-ce que l'effet observé est bien attribuable au programme ? » L'analyse des effets pose l'hypothèse d'une relation existante entre l'intervention et les effets désirés. La démarche scientifique permet de vérifier ou non cette hypothèse.

Différents schémas de recherche peuvent être utilisés. Celui offrant le plus de certitude sur la présence ou non d'un lien causal est sans doute le schéma expérimental avec randomisation. Cependant, en raison de sa complexité et de son application difficile en milieu naturel, d'autres cadres de recherche lui sont préférés pour l'évaluation des effets d'une intervention. Il s'agit par exemple du schéma quasi expérimental sans randomisation (mesures pré-post avec groupe de contrôle) et des séries chronologiques (mesures répétées avant et après la mise en œuvre, avec ou sans groupe de contrôle).

Quel que soit le schéma choisi, le soutien informationnel est primordial. Les données peuvent être déjà existantes ou recueillies spécifiquement pour la recherche évaluative. Le choix de la nature des données et de la méthode de collecte dépend de l'objet de l'évaluation [29]. Les résultats et leur interprétation découlent d'analyses statistiques appropriées.

- **L'analyse économique.** Ce type d'évaluation concerne généralement les relations « ressources-services » et « ressources-effets » qui correspondent respectivement à l'analyse de la productivité et à l'analyse du rendement. Cette dernière comprend différentes méthodes d'évaluation dont l'analyse « coût-efficacité ». Elle pose comme question : « Est-ce que l'intervention vaut la peine d'être réalisée si on la compare à des interventions alternatives requérant les mêmes ressources ? »

L'analyse économique du rendement peut être menée préalablement à la mise en œuvre d'un programme ou après. Dans le premier cas, il s'agit d'estimer à l'avance les coûts et les effets entraînés par un programme. Dans le second, il s'agit de les mesurer après coup. Dans le cas de l'analyse coût-efficacité, la mesure des

coûts est en valeur monétaire. Les effets sont exprimés sous forme d'indicateurs sanitaires de mortalité, de morbidité ou autres (ex. années potentielles de vie sauvées).

Comme pour l'analyse des effets, l'analyse économique ne peut être réalisée que si l'on dispose des données pertinentes : données sur les coûts, les autres ressources et les services, et statistiques sanitaires [29].

Le modèle de Copenhague et Champagne permet de constater que le processus d'évaluation repose sur l'utilisation d'une quantité appréciable d'informations. Le choix de ces informations, leur collecte ou l'identification des sources existantes qui les fournissent, leur gestion, leur exploitation, leur analyse et enfin, leur synthèse, y jouent un rôle de premier plan. A cet égard, plusieurs des informations et statistiques pertinentes pour l'évaluation sont fournies par les démographes, notamment celles décrivant l'état de la population, ses caractéristiques et ses tendances, et celles concernant les phénomènes démographiques, dont la mortalité [7, 16, 24, 28, 29, 36].

Outre l'importance de l'appui informationnel, la référence théorique et empirique sur laquelle se basent un programme de santé et ses diverses composantes s'avère un autre aspect à retenir. Or dans les faits, comme le soulignent Chen et Rossi [4], la littérature portant sur l'évaluation des programmes est dominée par des considérations méthodologiques, laissant dans l'ombre cet élément pourtant important. Il serait très pertinent de savoir si l'insuccès d'un programme est relié à la faiblesse de ses assises théoriques ou aux problèmes techniques rencontrés dans sa mise en œuvre. Selon ces auteurs, l'utilité des modèles dépend de leur qualité à intégrer les caractéristiques propres à l'intervention et les variables qui lui sont extérieures (ex. variables de l'environnement familial et social), faisant ainsi appel au domaine des sciences sociales pour l'enrichissement des cadres théoriques. De tels modèles permettent de mieux comprendre les sources d'influences pouvant altérer la relation entre l'intervention proprement dite et les résultats obtenus [31].

Si la contribution de la démographie reste ici encore peu documentée, il y a néanmoins des chercheurs qui ont élaboré des modèles non seulement dans la perspective de l'avancement des connaissances mais aussi dans celle d'une utilité pratique pour la conceptualisation et l'évaluation des interventions de santé [20, 40].

L'intérêt de l'implication des démographes dans le champ de l'évaluation des programmes de santé ne fait pas de doute. Cependant, cela soulève un certain nombre de préoccupations d'ordre conceptuel et méthodologique qu'il importe de mettre en relief.

La démographie dans l'évaluation des programmes de santé

Les préoccupations d'ordre conceptuel

La pertinence théorique des indicateurs de santé basés sur la mortalité

Dans les pays développés, on assiste à un débat sur la valeur informative des indicateurs de santé basés sur la mortalité pour refléter l'état de santé d'une popu-

lation. On juge qu'il s'agit là de mesures négatives de la santé ou encore qu'avec le recul de la mortalité prématurée, ces indicateurs sont devenus moins pertinents [13, 28, 29].

Le contexte est tout autre dans les pays en développement où lorsque la situation sanitaire est caractérisée par une forte mortalité, en particulier chez les individus de moins de 5 ans, les indicateurs basés sur la mortalité sont très pertinents [13, 14]. De plus, force est de reconnaître que la mesure de la mortalité ne souffre pas d'un problème de définition comme c'est parfois le cas quand vient le temps de rendre opérationnelle la définition de la maladie ou de l'incapacité, définitions qui peuvent être utilisées dans l'élaboration de certains indicateurs. Les décès sont beaucoup plus facilement observables.

Mbacke [19] estime que les indicateurs basés sur la mesure de la mortalité sont appropriés à l'évaluation des programmes de santé. Il ajoute que cette dernière ne doit pas se limiter au phénomène global mais doit aussi tenir compte de la structure par âge et par cause des décès ainsi que de la mortalité différentielle permettant d'identifier les populations vulnérables. Aussi le caractère partiel d'un indicateur de santé basé sur une mesure de mortalité nécessite de recourir à d'autres indicateurs pour l'évaluation [7, 15, 19, 33]. On pense ici à des mesures de morbidité ou à des mesures de processus du programme.

L'utilité des cadres conceptuels des déterminants de la mortalité

L'intérêt de la référence aux modèles conceptuels se situe à deux niveaux dans le contexte de l'évaluation des programmes. A un premier niveau, ceux-ci ont un rôle à jouer sur le plan de l'appréciation de la planification des objectifs et des moyens. L'importance des cadres théoriques dans ce domaine a été mise en évidence précédemment. En effet, dans le cas de l'analyse stratégique et de l'analyse de l'intervention, la référence à la connaissance acquise sur le problème sanitaire ciblé est centrale dans la démarche qui conduit au jugement sur la pertinence des objectifs et des moyens choisis.

Dans le domaine de la démographie, Palloni [27] constate qu'un grand nombre d'études empiriques portant sur la mortalité des enfants et sur ses déterminants ont été menées dans le tiers monde. Bien sûr, les résultats de ces études permettent une meilleure compréhension du phénomène. Selon cet auteur, encore trop peu de cadres conceptuels ont été dégagés de ces résultats. Néanmoins, il est un fait que la démographie a contribué à l'accroissement des connaissances sur les déterminants de la santé et de la mortalité, en particulier chez les enfants des pays en développement [21, 22, 40]. Évidemment, ces modèles présentent des lacunes et doivent être améliorés. Une critique fréquemment formulée concerne l'indétermination des mécanismes en cause dans les relations entre les diverses variables impliquées, par exemple entre le niveau d'instruction de la mère et les chances de survie de son enfant [18, 26, 40]. La recherche future devra mettre en lumière ces mécanismes en jeu.

Le second niveau est lié à la pertinence d'évaluer un programme sur la base de l'atteinte ou non de son but ultime, bien souvent la réduction de la mortalité. On retrouve dans la littérature des points de vue partagés sur la question

de l'utilité des mesures de la mortalité pour l'évaluation des effets d'un programme. L'observation des effets intermédiaires ne serait-elle pas suffisante ?

Ewbank [9] remarque que dans l'évaluation des programmes de santé, il est fréquent de constater que seules les mesures des objectifs intermédiaires exprimés en termes d'état morbide sont prises en considération. Faisant état de la situation prévalant dans les pays en développement, Graham [11] rapporte que depuis la stratégie des soins de santé primaires, les évaluations de programmes mettent souvent l'accent sur l'évaluation du processus (production de services) et ne s'attachent pas à la dernière composante des programmes, soit leurs effets.

Dans le domaine de la recherche en santé, la force causale existant entre une intervention et les effets qu'elle entraîne pour la santé est fréquemment établie à partir des résultats d'essais expérimentaux menés dans un univers contrôlé. Lorsqu'un traitement a fait ses preuves en clinique et qu'il a ainsi démontré son efficacité potentielle, il est supposé que le succès obtenu par son application devrait se généraliser lorsque celle-ci est mise en pratique en dehors du contexte expérimental et sur une plus large échelle. L'efficacité réelle du traitement devrait alors s'observer.

Selon Ewbank [9], les évaluateurs assimilent souvent l'efficacité potentielle et l'efficacité réelle et se limitent à l'évaluation des composantes du processus du programme. Cela peut conduire à des inférences causales erronées si l'on considère que le milieu naturel présente différentes sources de biais et d'influences qui peuvent entraver l'efficacité réelle d'un traitement. Devant le caractère incertain des inférences causales qui sous-tendent pourtant bon nombre de programmes, ce même auteur considère qu'une analyse de leurs effets sur la mortalité peut s'imposer afin d'évaluer leur capacité à atteindre les objectifs ultimes en plus des objectifs intermédiaires.

Les préoccupations d'ordre méthodologique

Les indicateurs de santé basés sur la mortalité

Il existe une multitude d'indicateurs possibles de l'état de santé, dont ceux basés sur la mortalité [19, 24]. Il importe dès lors d'effectuer un choix approprié. Plusieurs critères peuvent être utilisés pour guider ce choix et parmi ceux-ci, la littérature retient la plupart du temps les suivants : la validité ou capacité de l'indicateur de fournir les « repères nécessaires à l'appréciation de l'état et de l'évolution du phénomène pour lequel il a été choisi » [28, p. 16] ; la fiabilité ou capacité de l'indicateur de fournir des résultats stables dans le temps et dans l'espace ; la sensibilité ou capacité de l'indicateur à réagir aux modifications du phénomène qu'il représente ; la spécificité ou qualité de l'indicateur de ne varier qu'aux modifications affectant le phénomène étudié [10, 14, 28, 29, 39, 41].

Parmi les indicateurs de santé, on retrouve fréquemment l'espérance de vie à la naissance. Toutefois, les mesures de mortalité sont habituellement plus sensibles, donc plus aptes à saisir les changements dans le phénomène qu'elles représentent [13]. Le taux brut de mortalité présentant l'inconvénient d'être influencé par la composition par âge de la population, il est préférable de se tourner vers les taux spécifiques selon l'âge et selon la cause de décès. Par exemple, l'un des

plus utilisés est sans doute le taux de mortalité infantile, toutes causes de décès confondues, ou selon des causes spécifiques.

Les sources d'informations et les méthodes d'analyse

Dans les pays en développement, la qualité souvent douteuse des sources d'informations constitue un problème important. L'enregistrement des décès à l'état civil est souvent incomplet et imprécis [8, 9, 14], voire inexistant en ce qui concerne certaines populations [24]. Les données sur les causes souffrent de problèmes importants, soit en raison d'erreurs de diagnostic [11, 38], soit en raison d'omission de déclaration [34]. Malgré ces imperfections, quelques auteurs ont mentionné l'intérêt des données d'état civil lorsque celles-ci ne sont pas trop mauvaises. Cela nécessite toutefois certaines applications techniques propres à la démographie visant au redressement des données.

Compte tenu des problèmes liés à l'état civil ou aux autres systèmes d'enregistrement continu, les pays en développement se tournent souvent vers les données d'enquêtes. Il existe différentes méthodes d'enregistrement et d'estimation de la mortalité, chacune comportant son lot d'avantages et d'inconvénients [8, 42]. La démographie a depuis longtemps développé une expertise en ce domaine.

Les estimations de la mortalité tirées des enquêtes ne sont pas sans problème. Lorsqu'il s'agit de la mesure indirecte de la mortalité (le plus souvent, celle des enfants) basée sur la survie des proches, les valeurs des quotients de mortalité auxquelles elle donne lieu restent approximatives et imprécises quant à leur localisation dans le temps. De plus, il n'y a pas la possibilité d'apprécier la mortalité par âge de manière très fine [14]. Mbacke [19] souligne quant à lui l'incapacité de ce type de méthode à détecter les changements à court terme, ce qui est pourtant recherché dans le cadre d'une évaluation de programme. Enfin, un dernier problème provenant du caractère rétrospectif de ce type d'enquête est celui des défauts de mémoire donnant lieu à des omissions d'événements ou à de mauvaises déclarations [37, 42].

Devant les multiples difficultés associées aux sources et techniques d'analyse précédentes, Mbacke propose plutôt de se tourner vers une technique d'estimation de la mortalité des enfants qui est la technique de la naissance précédente (TNP) élaborée par Brass et McCrae. Cette technique repose sur les informations données par les mères au moment d'un accouchement en maternité sur la survie ou non de leur enfant précédent. Par cette méthode, il est possible de dégager un indicateur sensible aux variations à court terme, permettant d'identifier les groupes à risque et d'apprécier l'évolution de la mortalité différentielle selon les maternités (ou cliniques) ou selon les groupes.

La TNP ne représente pas une méthode idéale. Elle comporte aussi ses limites car elle s'appuie sur un certain nombre de contraintes telles que l'hypothèse d'un intervalle intergénérisque de 30 mois et la sélection qui s'opère au niveau de l'échantillon de femmes (exclusion des femmes qui accouchent chez elles, ce qui arrive fréquemment en pays en développement). Étant donné ces sources de biais, le niveau de mortalité estimé à l'aide de la TNP peut être erroné. Toutefois comme le fait remarquer Mbacke [19], dans le cadre de l'évaluation, c'est la capacité de l'indicateur de saisir les changements qui importe davantage que celle de

mesurer le phénomène avec exactitude. Il recommande donc fortement la diffusion de la question sur la survie de l'enfant précédent au niveau des registres de maternités, ce qui pourrait aisément se faire de façon continue et à faible coût.

Les laboratoires de population (exemple : expérience de Matlab au Bangladesh) où la collecte de données sur la santé et la population est élargie et systématique représentent une autre voie de contournement des difficultés liées à la disponibilité et à la qualité des données requises pour l'évaluation. Cependant, les coûts élevés et la lourdeur d'un tel système limitent le nombre de ces expériences qui s'avèrent pourtant fort intéressantes.

Il importe enfin de porter une attention particulière à la question de l'amélioration de la qualité de l'enregistrement des données avec le temps qui peut avoir des répercussions sur les estimations de la mortalité. En effet, lorsque la qualité des données s'améliore, cela tend à contrebalancer une réduction de la mortalité s'il y en a une, au point que cette dernière peut être masquée [12, 17].

La rareté du phénomène de la mortalité

La mortalité est un phénomène rare. L'observation de son évolution exige de larges échantillons [17]. Selon Ewbank [8, 9], la grande taille de l'échantillon est une des raisons pour lesquelles peu d'études d'effets sont réalisées à cause de leur coût élevé. Toutefois, cet auteur souligne que la taille nécessaire dépend de l'indicateur choisi et de l'effet attendu du programme. Si ces deux aspects d'un programme sont bien précisés quantitativement, cela permet éventuellement de réduire la taille de l'échantillon nécessaire à l'observation des fluctuations significatives de l'indicateur.

L'aspect temporel dans l'observation des changements de la mortalité

Il y a nécessairement un délai entre l'implantation d'un programme et l'observation des changements souhaités au niveau des indicateurs de mortalité choisis : il faut donner le temps aux effets de se manifester avant de tenter de les mesurer. De plus, le phénomène de la saisonnalité de la mortalité doit éventuellement être pris en compte pour déterminer la période la plus opportune pour l'évaluation [11].

Dans un autre ordre d'idées, Masuy-Stroobant [17] ajoute que la mesure et les analyses démographiques de la mortalité peuvent demander du temps, ce qui ne répond pas nécessairement aux exigences du planificateur intéressé à connaître rapidement la valeur d'une intervention.

*

* *

La démographie peut donc contribuer à l'évaluation des programmes de santé (Figure 2). Mais ce domaine n'est pas sans poser un certain nombre de défis aux démographes.

Tout d'abord, il faut insister sur le rôle central du soutien informationnel dans

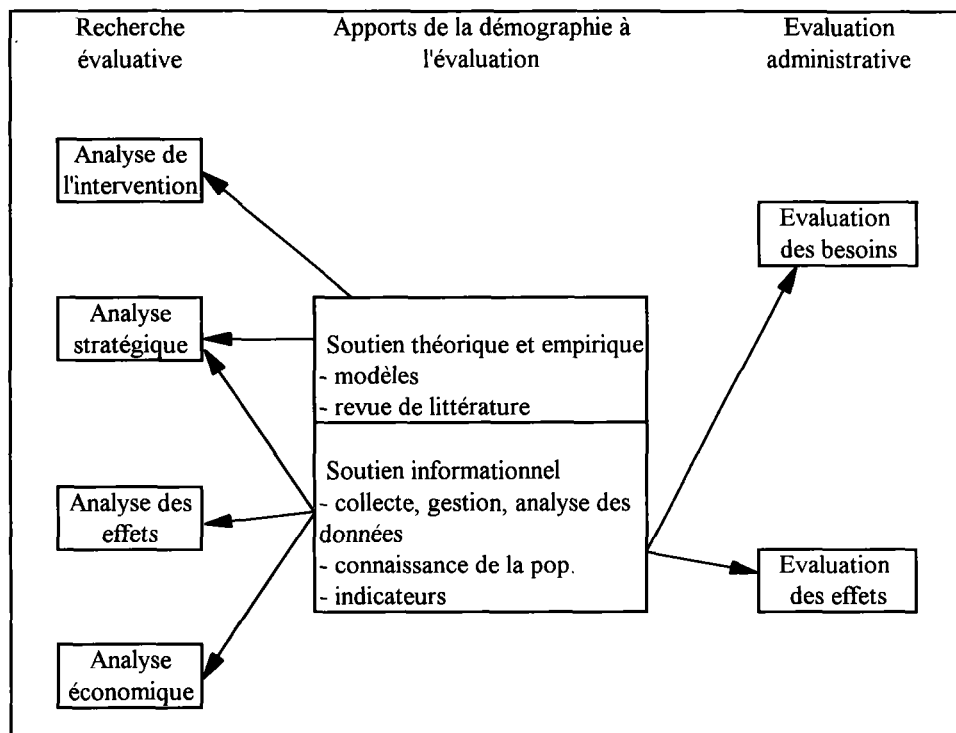


Figure 2. Apports de la démographie aux stratégies d'évaluation des programmes de santé.

le processus de l'évaluation. Les statistiques démographiques et autres produits dérivés des analyses menées par les démographes y tiennent une place privilégiée, en particulier en ce qui concerne l'étude de la mortalité. De plus, la préoccupation constante de ces derniers pour la qualité des données utilisées constitue certainement un atout dans le cadre des études évaluatives. La démographie occupe un rôle d'appui technique dans l'évaluation et ce rôle est d'autant plus important dans le contexte des pays en développement que l'expertise des méthodes non classiques de collecte et d'analyse y est souvent requise en raison des lacunes de l'état civil [9]. Évidemment, des développements sont appelés à être réalisés en cette matière, par exemple sur le plan de l'amélioration des systèmes d'enregistrement continu et de la saisie des changements à court terme de la mortalité.

Le soutien théorique et empirique représente aussi un pilier de la démarche évaluative, bien que plus spécifique à certaines stratégies d'évaluation. Les contributions de la démographie à l'amélioration de la compréhension du phénomène de la mortalité sont appréciables. Il existe de nombreuses études empiriques ainsi que des modèles qui ont l'intérêt d'intégrer les approches sociale et bio-médicale dans l'étude de la santé et de la mortalité. Bien sûr, beaucoup reste à faire pour améliorer ces modèles, surtout au niveau de l'appréhension des mécanismes fins qui entrent en jeu dans les liens entre variables, par exemple au niveau des attitudes et des comportements individuels. Il s'agit là d'une voie de la recherche en démographie qui d'ailleurs connaît actuellement un essor.

La méthodologie de la recherche explicative à la base des stratégies d'évaluation, en particulier dans le cas de l'analyse des effets, sollicite une bonne maîtrise des schémas de recherche et des méthodes d'analyse statistique appropriées. A cet égard, la démographie, considérée traditionnellement comme une science principalement descriptive, a connu depuis une quinzaine d'années un développement considérable sur la voie de l'analyse causale. Cette orientation exige que les démographes soient davantage outillés sur ce terrain. Une volonté de consolidation des acquis en ce domaine est nécessaire et cela doit se refléter dans les programmes de formation en démographie.

Au-delà de son rôle de fournisseur de statistiques, le démographe peut tenir une place active dans le processus d'évaluation. Comme le souligne Ewbank [9], « les démographes ont beaucoup à offrir à l'évaluation des programmes de santé à la fois en tant que chercheurs et en tant que techniciens ». Ils peuvent s'impliquer dans la réalisation d'études évaluatives en collaboration avec des chercheurs œuvrant dans d'autres domaines. La recherche interdisciplinaire sert bien les intérêts de l'évaluation.

Si l'établissement des ponts entre les disciplines s'avère une tâche importante, celle du rapprochement entre les chercheurs et les planificateurs et praticiens ne l'est pas moins. Étant donné les préoccupations et contraintes de travail différentes des uns et des autres, le dialogue ne se fait pas toujours aisément [9]. Pourtant, les efforts de communication et de collaboration entre les deux mondes ne manqueraient pas de profiter au champ de l'évaluation. C'est là un autre défi à relever par les démographes.

Références

1. Champagne F. (1991). Évaluation des programmes de santé, Notes de cours, Département d'administration de la santé, Université de Montréal.
2. Champagne F., Contandriopoulos A.P., Larouche D., Clemenhagen C., Barbir C. (1987). Strategic planning for hospitals : a health needs approach. *Long Range Planning*, 20 : 77-83.
3. Champagne F., Contandriopoulos A.P., Pineault R. (1985). Un cadre conceptuel pour l'évaluation des programmes de santé. *Rev Épidémiol Santé Publique*, 33 : 173-181.
4. Chen H.T., Rossi P.H. (1983). Evaluating with sense : the theory-driven approach. *Evaluation Rev*, 7 : 282-302.
5. Clemenhagen C., Champagne F. (1986). Quality assurance as part of program evaluation : guidelines for managers and clinical department heads. *Quality Rev Bul*, 12 : 383-387.
6. Dever G.E.A., Champagne F. (1984). *Epidemiology in health services management*. Rockville, M.D., Aspen : 47-70.
7. Dhillon H.S. (1989). Integration of demographic variables in health planning. In : UIESP, Congrès international de la population, New Delhi, 20-27 sept. 1989, vol. 3, Liège : 17-22.
8. Ewbank D.C. (1984). Utilisation des données sur la mortalité pour l'évaluation du succès des programmes de santé et de développement. In : Nations Unies. Les bases de données pour la mesure de la mortalité. *Études démographiques* n° 84 : 20-32.
9. Ewbank D.C. (1988). La santé en Afrique. In : UIESP, Van de Walle E., Sala-

- Diakanda M.D., Ohadike, P.O., eds. *L'état de la démographie africaine*, Liège : 87-104.
10. Fontaine D. (1992). Évaluer les actions de santé dans le tiers-monde. L'enfant en milieu tropical. *Revue du centre international de l'enfance*, n° 198, 66 p.
 11. Graham W. (1989). Measuring the impact of health interventions on mortality in developing countries : why bother ? In : Hill A.G., Roberts D.F. (eds). Health interventions and mortality change in developing countries. *J Biosocial Science*, suppl. n° 10 : 69-78.
 12. Habicht J.P., Berman P.A. (1980). Planning primary health services from a body count ? *Social Science Med*, vol. 14C : 129-136.
 13. Hansluwka H.E. (1987). Mesure de la santé d'une population : l'état des connaissances. *Bulletin démographique des Nations Unies*, N-U/DAESI, n° 23-24 : 69-92.
 14. Hill A.G. (1989). L'intérêt des données démographiques et des statistiques sanitaires pour l'orientation des soins de santé primaires. In : Pison G., Van de Walle E., Sala-Diakanda M.D., eds. *Mortalité et société en Afrique*. Travaux et documents de l'INED, Cahier n° 124, Paris : PUF : 121-150.
 15. Hill A.G. (1989). Introduction. In : Hill A.G., Roberts D.F., eds. Health interventions and mortality change in developing countries. *J Biosocial Science*, suppl. n° 10 : 1-4.
 16. Jenicek M., Cleroux R. (1982). *Épidémiologie : principes, techniques, applications*, Paris/St-Hyacinthe : Maloine s.a./Edisem inc., 4^e éd., 454 p.
 17. Masuy-Stroobant G. (1987). Commentaires sur la communication de W. Brass : Problems in the measurement of child mortality where statistical systems are limited. *Annales de la société belge de médecine tropicale*, vol. 67, suppl. 1 : 75-79.
 18. Masuy-Stroobant G., Tabutin D. (1982). L'approche explicative en matière de mortalité des enfants. Réflexions et perspectives. Département de Démographie, Université Catholique de Louvain. Working paper n° 110, 30 p.
 19. Mbacke C. (1988). Quelques difficultés liées à la mesure de la mortalité des enfants pour l'évaluation des programmes de santé en Afrique. In : UIESP, Congrès africain de population, Dakar, 1988, Liège : 3.1.1.-3.1.23.
 20. Mosley W.H. (1985). Les soins de santé primaires peuvent-ils réduire la mortalité infantile ? Bilan critique de quelques programmes africains et asiatiques. In : Vallin J., Lopez A., eds. *La lutte contre la mort*. Paris : PUF, INED, coll. Travaux et documents, cahier n° 108 : 101-136.
 21. Mosley W.H., Becker S. (1991). Demographic models for child survival and implications for health intervention programmes. *Health Policy and Planning*, vol. 6, n° 3 : 218-233.
 22. Mosley W.H., Chen L.C. (1984). An analytical framework for the study of child survival in developing countries. *Population and Development Review*, vol. 10, Suppl. : 25-45.
 23. OMS (1973). Evaluation of environmental health programmes : report of a WHO scientific group. Technical report series, n° 528, Geneva.
 24. OMS (1981). Élaboration d'indicateurs pour la surveillance continue des progrès réalisés dans la voie de la santé pour tous d'ici l'an 2000, série « Santé pour tous », n° 4, Genève.
 25. OMS (1981). L'évaluation des programmes de santé : principes directeurs pour son application dans le processus gestionnaire pour le développement sanitaire national, série « Santé pour tous », n° 6, Genève.
 26. Palloni A. (1987). Theory, analytical frameworks and causal approach in the study of mortality at young ages in developing countries. *Annales de la faculté belge de médecine tropicale*, vol. 67, suppl. 1 : 31-45.
 27. Patton M.Q. (1982). *Practical evaluation*. Beverly Hill : Sage Publications : 32-54.

28. Péron Y., Strohmenger C. (1985). *Indices démographiques et indicateurs de santé des population, présentation et interprétation*. Ottawa : Statistiques Canada, 265 p.
29. Pineault R., Daveluy C. (1986). La planification de la santé, concepts, méthodes, stratégies. Montréal : eds. Agence d'ARC inc., 480 p.
30. Prescott N., de Ferranti D. (1985). The analysis and assessment of health programs. *Social Science and Medecine*, vol. 20, n° 12 : 1235-1240.
31. Rossi P.H. (1978). Issues in the evaluation of human services delivery. *Evaluation Quaterly*, vol. 2 : 573-599.
32. Rossi P.H., Freeman H.E. (1985). *Evaluation : a systematic approach*, Chapitre 4, Beverly Hills : Sage Publications, 3rd ed.
33. Rowland M.G.M. (1989). Assessment of health programme effects with longitudinal studies. In : Hill A.G., Roberts D.F., eds. Health interventions and mortality change in developing countries. *J Biosocial Science*, suppl. n° 10 : 87-94.
34. Rumeau-Rouquette C. (1986). Évaluation des programmes de santé : introduction générale. In : Cantrelle P., et al., eds. *Estimation de la mortalité du jeune enfant (0-5 ans) pour guider les actions de santé dans les pays en développement*. Vol. 145, Paris : INSERM : 465-478.
35. Shortell S.M., Richardson W.C. (1978). Program evaluation : historical antecedents and contemporary developments. In : Mosby C.V., ed. *Health program evaluation*, chapitre 1, Saint-Louis, Missouri : 1-15.
36. Strohmenger C. (1986). Démographie et santé des populations. *Cahiers québécois de démographie*, vol. 15, n° 1 : 3-10.
37. Taylor W.R., Weinman J., Wernette M., Roy J., Bele O., Mambu (1986). Difficultés se posant pour déterminer la mortalité du jeune enfant afin d'évaluer les interventions sélectives de soins de santé primaires. In : Cantrelle P., et al., eds. *Estimation de la mortalité du jeune enfant (0-5 ans) pour guider les actions de santé dans les pays en développement*. Vol. 145, Paris : INSERM : 491-497.
38. Unger J.P., Killingsworth J.R. (1986). Selective primary health care : a critical review of methods and results. *Social Science and Medecine*, vol. 22, n° 10 : 1001-1013.
39. Van Lerberghe W. (1987). Comments to the paper by A.Kielman « Changes in mortality levels : the jump from indicator of health status to indicator of health care systems effect ». Colloque international « Santé et mortalité aux jeunes âges dans les pays en voie de développement », 12-14 décembre 1985. *Annales de la société belge de médecine tropicale*, vol. 67, suppl. 1 : 99-101.
40. Van Norren B., Boerma J.T., Sempebwa E.K.N. (1989). Simplifying the evaluation of primary health care programmes. *Social Science and Medecine*, vol. 28, n° 10 : 1091-1097.
41. Yach D., Mathews C., Buch E. (1990). Urbanisation and health : methodological difficulties in undertaking epidemiological research in developing countries. *Social Science and Medecine*, vol. 31, n° 4 : 507-514.
42. Zoungrana C.M. (1990). La collecte et l'analyse des données sur la mortalité des enfants dans le tiers-monde : une revue de la littérature. Texte soumis à titre d'épreuve écrite de l'examen de synthèse. Programme de doctorat en démographie. Université de Montréal. Document inédit, 84 p.

6

L'évaluation d'une performance ou d'une activité dans un programme de population-santé

M. BCHIR

Faculté de Médecine, 9 bis, rue Khaleb Ibn El Oualid, Mutuelleville 1082, Tunis, Tunisie

Résumé

Les objets à évaluer, les impacts considérés, les niveaux de globalité, les natures et méthodologies de l'évaluation sont variés : il y a donc plusieurs types d'évaluation possibles.

L'évaluation faisant l'objet de ce chapitre se situe essentiellement au niveau de la recherche opérationnelle et au niveau micro d'un programme de santé. Elle consiste en l'application d'une forme d'évaluation utilisée dans certains modes de gestion des entreprises à la réalité démo-sanitaire.

Elle est susceptible d'être appliquée à trois niveaux dans un programme de santé : celui des objectifs, celui de la programmation et celui des impacts.

En ce qui concerne les impacts, on peut considérer l'impact de l'action menée sur une cause, l'impact sur le problème ou sur la performance et l'impact de la disparition d'un problème sur l'ensemble du programme.

Programme de population et évaluation

La notion d'évaluation renvoie implicitement ou explicitement à plusieurs contenus selon le point de vue considéré. On peut distinguer en particulier :

— **l'objet à évaluer** : dans le cas précis qui nous intéresse, c'est-à-dire les pro-

grammes de population, cet objet paraît simple et évident ; en fait déjà à ce niveau il convient de signaler que plusieurs évaluations sont possibles : celle de la performance de la conception du programme et celle de la performance de son déroulement ;

— **l'impact considéré** : on peut chercher à mesurer l'impact du programme sur une variable endogène, c'est-à-dire en fait le degré de réalisation des objectifs, par exemple le niveau de fécondité atteint si l'on évalue un programme de maîtrise de la fécondité ; on peut aussi s'intéresser à l'impact du programme sur une variable exogène comme l'impact de la baisse de la fécondité sur la croissance économique ;

— **le niveau de globalité** : on peut considérer en effet, soit le programme dans son ensemble, soit un aspect précis de ce programme ;

— **la nature de l'évaluation**, sachant que l'on peut mener à chaque niveau une évaluation quantitative ou qualitative ;

— **la méthodologie utilisée** puisque l'on peut, pour un même objet et pour une même nature d'évaluation, appliquer des techniques différentes ;

— **le coût/bénéfice associé** à l'objet de l'évaluation, l'optique étant ici celle de la gestion financière.

Ainsi plusieurs « évaluations » sont possibles. L'objet de ce chapitre est de s'inscrire dans le cadre d'une évaluation spécifique : une évaluation intégrée dans un mode global de gestion dont elle constitue le maillon final. Il s'agit de l'évaluation de l'impact d'une activité programmée en réponse à une situation diagnostiquée et définie par une (des) cause(s) déterminée(s). C'est donc une évaluation à une échelle micro. Rappelons le cadre associé à cette forme de gestion.

Gestion et évaluation

L'évaluation d'un programme de population peut intervenir :

— à n'importe quel moment du déroulement du programme sans qu'elle ait fait l'objet d'une conception et d'une préparation particulières ;

— à la suite d'un travail antérieur qui circonscrit et dicte l'objet à évaluer.

On recourt au premier mode d'évaluation en général à la fin de périodes d'activités données et on se situe en aval par rapport à ces activités et par rapport à des objectifs antérieurement définis. C'est le cas le plus courant. Il s'agit de l'évaluation *ex post*.

On recourt au second mode d'évaluation à la suite d'activités suivies et préalablement programmées. C'est ce second mode d'évaluation, *ex ante*, qui retiendra notre attention.

Il s'inspire de l'évaluation que l'on peut observer dans certaines formes de gestion des entreprises. Plus exactement c'est même une application du mode d'évaluation tourné vers la recherche des performances, que l'on peut observer dans certaines pratiques de gestion appliquée⁽¹⁾, à une réalité qui relève du domaine démo-sanitaire ou démo-social.

(1) Cf. Koetler P., Dubois B., *Marketing management*, 6^e édition Publi-Union, Paris, 1988, 741 p.

Le principe de cette méthode d'évaluation est inspiré d'une observation largement vérifiée en marketing en matière de commercialisation des produits, à tel point que l'on est tenté de parler de loi relative à l'espérance de vie des produits et qui se schématise comme suit :

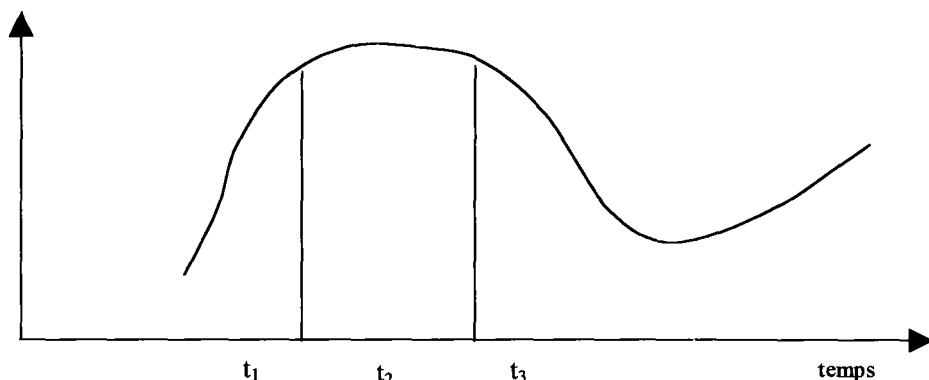


Figure 1. Les différentes phases de la vie d'un produit.

Dans la Figure 1, la phase t_1 correspond au lancement du produit ; t_2 correspond à la phase optimum de demande de ce produit et enfin t_3 au déclin de la demande. Si l'on substitue le service de santé au produit, on est tenté de penser que le service lui-même obéit à la même loi. Si l'on veut donc prolonger la phase t_2 (d'expansion) ou intervenir en t_3 pour rétablir une situation et changer une tendance, il faut assurer une activité adéquate qu'il y a lieu par la suite d'évaluer. S'inspirer d'une gestion de nature industrielle et commerciale pour évaluer un programme de santé constitue la première originalité du type d'évaluation proposé. Une seconde originalité intervient dans la démarche technique proprement dite.

Le mode de gestion dans lequel s'inscrit ce type d'évaluation se présente en effet comme suit⁽²⁾. Il s'agit d'une démarche opérationnelle, schématisée et segmentée en trois étapes : l'étape-diagnostic, l'étape-programmation et l'étape-évaluation. Chacune de ces étapes est elle-même segmentée en phases ; chacune des phases est décomposée en temps. Chaque temps correspond à un objectif (principal, de processus ou final). Cette démarche segmentée repose sur les objectifs suivants :

- au niveau du diagnostic, il s'agit de déterminer la performance/la difficulté constatée et d'identifier la cause directement responsable ;
- au niveau de la programmation, il s'agit de retenir les activités adéquates susceptibles d'éliminer ou de développer la cause du constat (problème ou performance) ;
- au niveau des impacts, il s'agit :
 - d'estimer jusqu'où l'action exécutée a permis d'écarter/développer la cause responsable du constat,
 - d'estimer jusqu'où s'est fait sentir l'impact de l'action sur le problème,
 - d'estimer jusqu'où s'est fait sentir l'impact de la disparition du problème sur le programme.

(2) Ce mode a fait l'objet de la production de modules spécifiques à cette approche en collaboration avec R.B. Amor et N.B. Réjeb, ONFP, Tunis, 1993.

Évaluation élémentaire et évaluation globale

Un tel procédé situe l'évaluation au niveau micro puisqu'il s'agit d'évaluer nécessairement l'effet réalisé par une cause première ; cependant, considérant qu'une même cause peut engendrer plus d'un problème ou plus d'une performance et que réciproquement une performance/une difficulté peut être engendrée par plus d'une cause, il y a lieu, au préalable, d'identifier (lors de l'étape diagnostic dans le mode de gestion en question) toutes les relations élémentaires cause-constat (de problème ou de performance) pour agir sur chacune des relations élémentaires ci-dessus définies ; on pourra ensuite évaluer l'impact associé à chacune de ces relations élémentaires. L'évaluation ainsi conduite renseignera sur les degrés de performance que l'on mesurera à des moments précis du programme.

Mais si l'on veut se situer au niveau global du programme, peut-on affirmer que la somme des évaluations élémentaires constitue l'évaluation globale ? Certes non, les évaluations ne s'exprimant pas dans les mêmes unités puisque les causes peuvent être d'origines diverses.

C'est là la limite de cette approche : elle se situe en effet à un niveau micro et s'intègre nécessairement dans une optique de gestion globale, par objectif. C'est aussi son avantage. Dans ce cadre elle constitue un outil de gestion pour le responsable régional (plus que pour le responsable national), mais non pour un chercheur préoccupé par l'évaluation d'un programme.

Évaluation et indicateurs d'évaluation

Aux trois niveaux d'évaluation indiqués correspondent trois types d'indicateurs.

L'impact de l'action sur la cause

Ce niveau est facile à évaluer puisque, au préalable, on a pu localiser la cause : il s'agit de vérifier si oui ou non il y a eu disparition de la cause responsable du constat (cause du problème ou de la performance).

Des grilles d'observation, des tests relatifs aux gestes éventuels du personnel concerné suffisent pour juger si la cause a été effectivement éliminée ou étoffée.

Toutefois si, entre les deux temps d'observation, il n'y a pas eu élimination totale de la cause mais élimination partielle, l'évaluation devient un peu plus élaborée puisqu'il faut estimer la part de diminution du problème ou d'amélioration de la performance. C'est une opération qui demeure possible, bien que lourde. Elle s'apparente davantage à l'évaluation qualitative qu'à l'évaluation quantitative. La grille d'observations peut être, dans ce cas aussi, toujours efficace.

Par exemple, s'agissant de savoir si oui ou non il y a eu disparition d'une cause directe telle que le mauvais placement d'un dispositif intra-utérin, on peut élaborer une grille d'observations qui précise tous les actes à accomplir dans l'ordre et vérifier le degré de réussite de ces actes.

On aura ainsi évalué le degré de réussite d'une intervention sur une cause.

L'impact sur le problème ou sur la performance

L'évaluation à ce niveau est plus élaborée qu'au niveau antérieur mais demeure possible. S'agissant d'une évaluation d'impact relatif, on peut procéder comme suit :

- soit P la population concernée (par exemple les femmes ayant un dispositif intra-utérin (DIU) ou le nombre d'enfants protégés par telle ou telle vaccination) ;
- soit dP la part de la population gagnée à la suite de l'intervention, nombre estimé dans le cadre de l'intervention elle-même.

La quantité dP/P représente l'impact relatif (exprimé en pourcentage) de l'activité. Si le programme comportait par exemple des insertions défectueuses de DIU, on peut prendre des mesures pour en diminuer le nombre et évaluer ensuite l'impact de ces mesures en rapportant le nombre d'insertions défectueuses au nombre total d'actes réalisés.

Dans ce cas on aura mesuré l'impact de la disparition de la cause (ou raffermissement de la performance) sur une composante du programme.

L'impact de la disparition du problème sur l'ensemble du programme

Cet impact est nécessairement beaucoup plus faible que celui estimé précédemment. Il est d'autant plus négligeable que le problème envisagé est mineur, et réciproquement il est d'autant plus fort que le problème considéré est important.

L'impact sera dP/P' si dP représente toujours le nombre d'actes supplémentaires et si P' représente l'ensemble de la population susceptible d'être concernée par le programme. Il s'agit donc d'un indicateur de même nature, un indicateur simple, une proportion.

Dans ce cas on aura évalué l'impact de la disparition de la cause sur le programme lui-même.

*
* *

Ces exemples montrent combien cette approche est de type recherche opérationnelle, c'est-à-dire pratique, ponctuelle et spécifique. Ce sont là à la fois ses avantages et ses limites.

7

Les bases de l'évaluation de la politique de population au Rwanda

M. NGENDAKUMANA

ONAPO, BP 914, Kigali, Rwanda

Résumé

La contrainte démographique du Rwanda est fort ancienne et elle a amené les autorités rwandaises à inscrire dans leurs préoccupations la recherche de solutions d'équilibre entre la population et les ressources. C'est à partir des années 70 que le discours politique engage fermement le pays sur des orientations claires en matière de population et qu'une politique de population se dessine progressivement pour être adoptée en 1990.

Cette politique se compose d'une politique démographique qui cherche à avoir des effets directs sur les composantes de la croissance démographique et d'autres éléments qui ont une influence indirecte en visant à créer un environnement propice à la réduction de la fécondité afin de faire évoluer les comportements par un changement de mentalité.

L'évaluation de cette politique doit donc tenir compte de ces deux composantes. Des exemples sont fournis à travers trois aspects : le rôle de la femme ; le développement et les changements de comportement ; les structures sociales.

Historique du problème

Le contexte démographique

Pour pouvoir évaluer la politique de population au Rwanda, il importe de saisir les racines et les causes d'une croissance démographique aussi rapide dans ce pays

d'Afrique des Grands Lacs. De 1 million au début du XX^e siècle, la population du Rwanda est passée à 2 millions vers 1950, 7,5 millions en 1992 et dépassera 10 millions en l'an 2000 si sa croissance se maintient au rythme actuel. Le problème démographique est donc ancien.

En 1991, la densité était de 272 habitants au km² et le taux d'accroissement était estimé à 3,2 % ; durant la période intercensitaire (1978-1991), la population s'est accrue de près de 50 %.

Dès l'époque coloniale, les autorités administratives avaient pris des mesures susceptibles de résoudre le déséquilibre dû à l'accroissement rapide de la population. Pour satisfaire sur place aux besoins de la population, des cultures à haut rendement furent introduites au Rwanda : la pomme de terre, le blé, des variétés de sorgho. La protection du sol par la lutte anti-érosive et l'utilisation de la fumure vulgarisées par le colonisateur vinrent au secours d'un sol dénudé et menacé d'érosion à la moindre pluie, surtout après les feux de brousse appréciés par les pasteurs car sources d'une herbe tendre pour leur bétail en pâturage d'errance, au détriment des cultures pour l'alimentation humaine.

L'émigration de la population vers les pays limitrophes était aussi encouragée surtout vers le Zaïre ; vers l'Ouganda et la Tanzanie, l'émigration avait plutôt des causes économiques (attirait des plantations de sisal, de canne à sucre et de café) ; il n'y a jamais eu d'émigration sensible vers le Burundi.

Après l'indépendance, beaucoup d'efforts furent déployés pour trouver des solutions plus appropriées au problème démographique. Des paysannats furent ainsi organisés dans certaines régions du pays en vue de soulager les zones surpeuplées et surtout mettre en valeur des terres nouvelles pour augmenter la production agricole. Néanmoins cette politique de paysannats ne fut qu'un palliatif, car ils furent surpeuplés à leur tour et l'augmentation de production ne permit pas de dégager de surplus. La raison en est que la création des paysannats n'avait pas été accompagnée de mesures sur les déterminants de la croissance ou visant à changer les mentalités en matière d'exploitation de l'environnement.

La mise en place de la politique de population

Pour mieux cerner le problème démographique et lui trouver des solutions plus efficaces, un conseil scientifique consultatif pour les problèmes socio-démographiques a été créé en 1974, qui avait pour mission d'étudier tous les problèmes liés à l'accroissement démographique et de proposer au gouvernement des solutions appropriées. Ce conseil a pu émettre des propositions et des recommandations importantes dans le domaine des politiques et programmes de population (notamment le recensement de la population de 1978), mettre en place le projet Santé Maternelle et Infantile/Planification Familiale et initier divers autres projets de développement rural.

La proposition de la création d'une institution autonome chargée de promouvoir une politique démographique et de population beaucoup plus dynamique déboucha en 1981 sur la mise en place de l'Office National de la Population qui a pour mission d'étudier tous les problèmes relatifs à l'accroissement démographique trop rapide et de proposer au gouvernement des solutions appropriées pour apporter le bien-être à une population sans cesse croissante.

La politique de population du Rwanda adoptée en juin 1990 vise à ralentir l'accroissement démographique en agissant notamment sur les principaux déterminants démographiques, à savoir la fécondité, la mortalité et les migrations. Elle vise la création d'un environnement favorable permettant une modification des mentalités et donc des comportements dans le sens du développement intégral de l'homme et de la qualité de la vie pour le bien-être familial.

Cette politique fait suite aux recommandations des Nations Unies et au Programme de Kilimandjaro dont le préambule mentionne les pressions et contraintes de l'accroissement rapide de la population sur les efforts de développement des pays africains et sur leurs maigres ressources. Il a été ainsi reconnu que « les problèmes démographiques entravent à l'heure actuelle le développement de la région africaine ».

La politique de population correspond aussi à la ligne suivie depuis longtemps dans ce pays marqué par la surpopulation qu'est le Rwanda. Les autorités belges visaient déjà la redistribution spatiale de la population, l'émigration et une meilleure santé de cette population. Après l'indépendance (1962), cette politique fut poursuivie et accentuée malgré les réglementations restrictives des entrées et sorties transfrontalières. Actuellement, elle vise essentiellement à agir avec détermination sur le rythme de la croissance démographique par une action sur la composante principale de cette croissance, la fécondité, considérée autrefois comme intouchable.

La politique de population du Rwanda se compose donc d'une politique démographique qui cherche à avoir des effets directs sur les composantes de la croissance démographique, et d'autres éléments qui ont une influence indirecte en visant à créer un environnement propice à la réduction de la fécondité afin de faire évoluer les comportements par un changement de mentalité.

Un cadre pour l'évaluation

En saisissant les activités menées dans les différents secteurs par les départements ministériels, on a une base de départ pour la formulation de méthodes appropriées à l'analyse de la politique de population et pour son évaluation.

Les actions engagées dans les différents secteurs du développement doivent en effet aboutir à des changements de mentalité dans une interaction dynamique et réciproque des résultats obtenus au niveau des déterminants directs de la croissance démographique (fécondité, mortalité, migration) et des déterminants intermédiaires comme, par exemple, les effets de l'aménagement du territoire, de la scolarisation et surtout, de la participation effective de la femme au développement.

Le rôle de la femme

Concernant ce dernier point, on sait que la femme joue un rôle important au sein de la famille pour la santé primaire : c'est elle qui se préoccupe davantage de l'hygiène, de la nutrition et des soins aux enfants. Plus le niveau d'instruc-

tion de la femme est élevé, meilleurs sont les soins apportés aux enfants et moindre est donc la mortalité infantile.

En outre, le faible niveau d'éducation des femmes est un facteur de forte fécondité, elle-même obstacle au développement. La scolarisation féminine retarde l'âge du mariage, permet la compréhension et l'usage de la contraception, favorise le travail hors du ménage, la participation plus active à la vie publique, la jouissance des droits juridiques...

On observe habituellement que la femme joue un rôle important de productrice (les deux tiers des travaux agricoles reposent sur elle) et de reproductrice. Ces deux rôles sont hélas en contradiction : des grossesses fréquentes et rapprochées fatiguent la femme, entravent sa disponibilité pour les travaux des champs et diminuent sa rentabilité ; la femme occupée aux travaux agricoles prodiguera des soins et une éducation qui n'épanouiront pas les enfants.

Au Rwanda, des voix s'élèvent pour engager davantage la femme dans le processus du développement. Non seulement elle entre progressivement dans l'arène du pouvoir, mais encore elle y entre à la tête de mouvements ou partis revendiquant leur droit à la participation au développement du pays.

Développement et changements de comportements

L'augmentation de la population provoque ou induit des attitudes et des comportements nouveaux ; la pression sur les écosystèmes et l'environnement conduit à des rapports différents avec le milieu pour trouver des solutions plus ou moins adaptées aux nouvelles conditions. Par exemple, les techniques culturales anciennes (brûlis, ladang, écobuage) ont progressivement disparu en même temps que les forêts. La jachère et le retournement de la terre pour régénérer le sol ont ensuite été adoptés. Maintenant que le manque de terres se fait sentir, la jachère est abandonnée et la fumure se développe. La pression de la population a entraîné des mouvements migratoires vers des zones moins peuplées, mais aussi l'adoption de nouvelles cultures (blé, riz, pomme de terres) et l'amélioration des anciennes par semences sélectionnées. De nouvelles espèces animales ont aussi été importées ; l'élevage extensif a progressivement été remplacé par la stabulation. L'association élevage-agriculture constitue un nouvel espoir d'augmenter les rendements.

En matière de nutrition, la pression démographique a entraîné de nouvelles habitudes alimentaires : nouveaux produits agricoles, nouveaux condiments, nouvelles techniques culinaires, disparition de certains tabous alimentaires frappant la viande de chèvre, la consommation des œufs et du mouton.

La monétarisation a modifié les comportements. Autrefois, chaque ménage produisait ce dont il avait besoin et consommait tout ce qu'il produisait. Maintenant, on produit aussi certaines cultures commerciales (café par exemple) procurant un revenu monétaire et permettant l'acquisition d'autres biens (vêtements, produits commercialisés de première nécessité : sel, sucre, savon, huile de palme...).

L'urbanisation, le contact avec les étrangers, l'éducation, l'action sociale (centre de santé, centre nutritionnel, ouvroirs et foyers sociaux, paroisses) ont permis aux Rwandais de modifier leurs anciennes habitudes alimentaires ou sociales et d'affaiblir les résistances au changement.

Les structures sociales

La disparition du servage est une conséquence de la pression démographique en conflit avec le mode d'exploitation de l'environnement centré sur la vache car les zones de pâturage ont été mises en culture, entraînant du coup une modification de la valeur et du rôle social de la vache, sur lesquels reposaient en grande partie le système de dépendance et le pouvoir économique-politique. Les bases socio-culturelles de la réussite sociale (se marier, avoir des enfants, posséder des vaches, être soumis) ont été ébranlées, et l'argent est venu à la rescousse de ces bases vacillantes, dans une complexité de relations avec l'*Homo economicus* moderne.

La mauvaise gestion de la variable population dans ses interconnexions socio-ethniques maintient le Rwanda dans des résurgences d'animosités et de clivages sociaux entre Bantous et non-Bantous, ce qui façonne également des relations psycho-sociales antagonistes entre groupes sociaux.

La recherche

Quant à la politique de la recherche, elle a accompagné le développement de la politique de population grâce à l'amélioration des connaissances sur la démographie rwandaise, en contribuant à la réorientation de cette politique.

La recherche s'est attelée à collecter et analyser les données socio-démographiques issues de sources diverses, comme les recensements généraux de la population (août 1978 et août 1991), l'Enquête Nationale sur la Fécondité (ENF, 1983), l'enquête budget-consommation (1988), les enquêtes et statistiques agricoles, l'Enquête Démographique et de Santé (EDS, 1992).

De nombreuses études ont été réalisées par l'unité de recherche de l'ONAPO depuis 1981. Certaines d'entre elles constituent des évaluations de la politique de population en cours d'exécution comme par exemple l'étude sur le coût-bénéfice de la planification familiale au Rwanda (1990) ou le suivi des statistiques de planification familiale.

*

* *

Pour évaluer la politique de population au Rwanda, il faut orienter son observation sur ses éléments constitutifs dans le contexte du pays.

L'enseignement le plus pertinent à tirer est que la densité exceptionnelle de la population et son augmentation constituent un problème qui n'apparaît dans toute son ampleur que si l'on rapproche des chiffres de population ceux qui traduisent la surcharge des terres, leur productivité insuffisante et les conditions nutritionnelles et sanitaires de la population. Ces chiffres indiquent l'ampleur du problème et la nécessité d'y apporter toute l'attention voulue : assurer l'existence d'une population déjà trop nombreuse et qui croît rapidement sur des terres limitées que l'érosion menace.

Cette réalité s'impose comme impératif aux responsables comme à la population, chacun dans son domaine, et invite à répondre au plus vite à la nécessité d'augmenter la production et de contrôler la croissance démographique.

La politique de population proposée insiste sur le fait que la solution recherchée au problème démographique rwandais ne saurait être valablement trouvée dans l'addition de mesures ponctuelles, prises par à-coups quand survient telle ou telle catastrophe. Elle préconise plutôt d'opérer à travers une vision d'ensemble cohérente, recherchant une situation d'équilibre durable entre la population et les ressources.

Les études menées à l'ONAPO continuent à jouer efficacement leur rôle de fournir des données pour orienter la politique nationale en matière de population.

L'intégration de la variable population dans les plans de développement économique, social et culturel devient de plus en plus effective. Plus particulièrement, à partir du IV^e plan national de développement et des plans de développement communaux en cours d'élaboration, se manifeste l'intérêt accru d'adopter des stratégies et politiques sectorielles susceptibles d'influer à la fois sur le ralentissement de la croissance démographique et sur le développement socio-économique.

Il est certain que les propositions relatives aux modalités d'évaluation des politiques et programmes de population (méthodes et résultats) que les scientifiques proposent aident les pays à examiner le chemin parcouru ou à parcourir dans l'exécution d'une politique de population arrêtée selon les caractéristiques du pays concerné. Pour le Rwanda, le rythme de croissance démographique a été perçu comme un handicap au développement depuis l'époque de la colonisation belge et a appelé des mesures appropriées dont il faut actuellement évaluer les effets sur le développement et le bien-être de la population.

Références

1. Caldwell J.C., Caldwell P., Quiggin P. AIDS in Sub-Saharan Africa, *Populi*, vol. 16, n° 4.
2. Ministère du Plan et de la Coopération. Résultats provisoires du recensement général de la population et de l'habitat, 15 août 1991, Service national du recensement, Kigali.
3. Ngarambe O., Lassiter G., Loveridge S. Tendances de la production agricole et son impact sur la sécurité alimentaire. Service des Enquêtes et Statistiques Agricoles (SESA). Journées de réflexion sur les contraintes de l'agriculture rwandaise et leurs implications dans la formulation des politiques agricoles au Rwanda, Kigali, 18-19 avril 1989.
4. Ngendakumana M. (1991). Migrations dans les pays interlacustres : cas du Rwanda et du Burundi. *Revue Famille, Santé et Développement*, n° 21, ONAPO, Kigali.
5. Ngendakumana M. *Les aspects socio-démographiques, économiques et culturels des réfugiés des Grands Lacs : cas du Rwanda* (inédit).
6. ONAPO (1992). La politique de population au niveau de la commune du Rwanda, Guide d'intégration de la variable population dans la planification communale, Kigali.
7. ONAPO (1990). Le problème démographique au Rwanda et le cadre de sa solution, vol. 1, 2, 3, 4, Modèle Twiyongere Twongera Umusaruro, Kigali.
8. Rwanda (1984). Recensement général de la population et de l'habitat, 1978. Présidence de la République, tome VI, Analyse, Kigali.