

## JE ME SOUVIENS ... DE T'AVOIR TROP LONGTEMPS CHERCHÉ

François Dumaine  
Associé, PRA Inc.  
Ottawa, Ontario

**Résumé :** L'évaluation est une discipline qui repose fondamentalement sur l'idée d'une logique unissant les extrants d'un programme à ses résultats anticipés. Elle vise ainsi à mieux comprendre dans quelle mesure cette logique s'est matérialisée. Or, pour réussir une telle démarche, il est essentiel que l'objet même de l'évaluation—le programme—soit bien délimité. Cet article explore les ramifications d'une définition incomplète ou boiteuse du programme faisant l'objet d'une évaluation et propose quelques stratégies pour éviter que ce vice de fond ne vienne miner un processus qui n'est déjà pas à l'abri de bien des pièges méthodologiques.

**Abstract:** In its simplest expression, the purpose of program evaluation is to explore the logic that links a set of related activities to their expected results. Hence, program evaluation serves to determine the extent to which the logic of a program has unfolded as expected. A prerequisite to this assessment is to have a program (evaluand) that is adequately defined. This article explores the potential impacts of having an ill-defined or incomplete definition of a program that is about to be evaluated. It discusses some strategies that evaluators can explore to avoid what may well turn out to be a fatal flaw in what is already a rather challenging research process.

Évaluation de programmes : l'appellation ne fait planer aucun doute, cette discipline met en relation deux concepts. Le premier—évaluation—renvoie à la notion dynamique de l'analyse, de la recherche, et de l'interprétation. Le deuxième—programmes—renvoie à une idée plus statique, qui précise l'objet de l'évaluation, soit une initiative, un programme, ou une autre activité qui devient le sujet même de la démarche évaluative. Les écrits touchant à la discipline de l'évaluation de programmes s'attardent beaucoup au premier concept. L'action évaluative est en effet un processus dont la rigueur définit essentiellement sa valeur. Et pourtant, on aurait tort de ne pas explorer les ramifications du second concept. Après tout,

il ne saurait y avoir d'évaluation sans un programme. C'est donc cet aspect que les prochaines lignes aborderont, puisque *je me souviens* d'avoir trop longtemps cherché ce qu'était ce programme dont il fallait évaluer la pertinence et les résultats.

## QUAND LE PROGRAMME MANQUE À L'APPEL

Il n'est pas rare qu'un processus d'évaluation soit entrepris sans que l'on ait défini adéquatement son objet. De nombreux scénarios viennent à l'esprit. Un gouvernement annonce une nouvelle « initiative » pour lutter contre l'usage du tabac, la violence conjugale, ou le jeu compulsif et là, on lance en trombe l'évaluation requise au renouvellement des fonds qui y sont associés. Ou le gouvernement fédéral annonce un fonds visant à appuyer les efforts des gouvernements provinciaux et territoriaux dans le domaine de l'environnement, de la prévention du crime, ou de la recherche en technologies de pointe et, reddition de comptes oblige, on procède à l'évaluation. Mais alors, qu'évalue-t-on au juste? Toutes les *composantes* de l'*initiative*, ou seulement les principales? Et que fait-on de cette composante qui, finalement, n'a pas été mise en œuvre? Évalue-t-on la contribution fédérale ou le programme dans son ensemble? Se limite-t-on au nouveau fonds annoncé il y a quatre ans, ou considère-t-on les résultats du programme qui, lui, date de 25 ans?

L'importance de définir adéquatement un programme faisant l'objet d'une évaluation est, en principe, bien établie. En particulier, le Comité conjoint sur les normes pour l'évaluation de l'éducation a inclus dans sa liste d'exigences l'une voulant que les évaluations doivent « présenter de manière exhaustive les objectifs négociés et les concepts » (Société canadienne d'évaluation, 2011, E1). Pourtant, dans un environnement de politiques publiques où les actions gouvernementales peuvent souvent prendre des formes multiples et complexes, cette condition essentielle à la démarche évaluative peut être difficile à rencontrer. La nouvelle *Politique sur l'évaluation* du gouvernement fédéral illustre bien cette problématique en établissant des paramètres passablement larges sur ce que peut constituer l'objet d'une évaluation. En effet, celle-ci définit un *programme* comme étant un « groupe d'activités connexes conçues et gérées de manière à répondre à un besoin particulier du public, qui est souvent considéré comme un élément du budget » (Secrétariat du conseil du Trésor, 2009, Annexe A, Définitions).

Deux cas ont particulièrement inspiré le présent article. Dans le premier, notre équipe de projet s'était arrachée les cheveux pen-

nant les premières semaines de la démarche évaluative avant de réaliser que l'objet de l'évaluation était radicalement différent de ce qui avait été décrit dans le mandat initial. Il est vrai que les fonds avaient été investis dans le domaine décrit à l'intérieur du mandat, mais de façon radicalement différente de ce qui avait été énoncé. Le deuxième cas réfère à une initiative *nouvelle* reposant essentiellement sur des fonds existants. Une autre façon de voir la même chose, diront certains. Notre équipe aura entrepris la rédaction du rapport d'évaluation, ne sachant toujours pas si elle avait enfin réussi à délimiter complètement l'objet de l'évaluation. Dans l'un et l'autre des cas, l'ambivalence relative à l'objet de l'évaluation a eu un impact négatif bien réel. Aucune approche méthodologique ne pouvait complètement rescaper ces démarches initiées sur la base de fausses prémisses. L'information ayant éventuellement permis à l'équipe d'opérer de façon relativement adéquate est apparue au compte-gouttes : par le biais de rétroaction sur différents documents ou lors de la collecte de données. Plutôt que de se concentrer à répondre aux questions de recherche, notre équipe devait continuellement clarifier sa compréhension de l'objet de l'évaluation et réinterpréter l'information recueillie à la lumière de ces nouvelles données. Non seulement cette approche a continuellement déstabilisé l'équipe d'évaluation, mais elle a aussi mené à passablement de confusion de la part des gestionnaires de ces deux programmes.

## LES RAMIFICATIONS DU DÉRAPAGE

De façon plus précise, le doute qui plane sur l'objet de l'évaluation peut miner la qualité de l'étape critique que constitue la préparation du rapport méthodologique. Pour des raisons essentiellement pratiques, la rédaction de ce rapport et de l'ensemble des instruments devant servir à la collecte de données doit souvent s'effectuer à l'intérieur d'un délai très limité. Or, pour y arriver, l'équipe d'évaluation doit souvent se baser sur quelques documents clés et sur quelques échanges avec celles et ceux ayant géré le programme ou l'initiative en question, dont la connaissance de l'évaluation peut être limitée, les portant ainsi à sous-estimer l'importance de bien saisir ce que l'objet de l'évaluation constitue. Démarrer la collecte de données avec des instruments théoriquement bien conçus, mais qui ne visent pas l'objet précis de l'évaluation déstabilise l'ensemble de la démarche. On doit rapidement abandonner certaines questions, improviser d'autres, ou se rabattre sur des questions qui tentent de clarifier ce que constitue le programme plutôt que de se concentrer sur ce qu'il a accompli. Lorsque cette collecte de données est accomplie par toute

une équipe, le problème ne fait que se multiplier, puisque les outils ne sont manifestement plus en mesure de jouer le rôle fondamental qu'on leur avait attribué, soit d'assurer une cohérence dans la collecte de données.

D'un point de vue plus conceptuel, un objet mal défini pose un sérieux problème quant à la logique que l'on doit y attribuer. Rien n'est plus important en évaluation de programmes que la logique du programme que l'on évalue. Après tout, la discipline de l'évaluation vise essentiellement à déterminer si cette logique liant les activités d'un programme à ses résultats anticipés s'est matérialisée comme prévu. Alors, avec notre programme qui s'est baladé sous une fausse identité, que fait-on? Doit-on le juger sur la base de ce qui avait été énoncé initialement ou sur ce qu'il a véritablement été? Quelle est sa véritable identité? Évidemment, la réponse à cette question fondamentale peut être subjective. Dans ce cas, qui aura le dernier mot? Très rarement l'évaluateur ou l'évaluatrice, qui devient la plupart du temps la victime de cette confusion.

Il ne saurait faire de doute que la confusion entourant l'objet de l'évaluation se fera sentir jusqu'à la toute fin du processus évaluatif. La qualité du rapport de l'évaluation est d'ailleurs presque condamnée à en souffrir.

## UN CONCEPT EN MUTATION

Le problème entourant la définition de ce que constitue l'objet de la démarche évaluative trouve sa source, en partie du moins, dans la complexité toujours grandissante qui caractérise le développement des politiques publiques. Constamment, on voit naître de nouvelles problématiques sociales ou économiques liées, à titre d'exemple, à la mondialisation, la détérioration des conditions climatiques, l'expansion des technologies de communication, ou la mobilité de la population. Face à cela, les deniers publics et la capacité d'intervenir des autorités gouvernementales ne sont pas sans limites. C'est alors que l'on voit naître les concepts de partenariats, de stratégies, d'initiatives, qui peuvent avoir bien peu en commun avec ce que l'on a traditionnellement considéré comme étant un « programme ». Les objectifs deviennent de plus en plus larges et les composantes se multiplient autant que les partenaires qui font équipe.

La nouvelle politique fédérale sur l'évaluation a contribué à cette complexité grandissante en élargissant le type d'activités devant

faire l'objet d'une évaluation. Traditionnellement, les évaluations fédérales se sont concentrées sur les programmes de contributions où le gouvernement offre un appui financier à une tierce partie mandatée de livrer un programme particulier. Dorénavant, cependant, ce sont toutes les « dépenses de programmes directes » qui doivent être évaluées de façon cyclique (Secrétariat du conseil du Trésor, 2009, 1.3.1.a). Aux programmes de contribution s'ajoutent donc des activités n'ayant, à ce jour, à peu près jamais fait l'objet d'une évaluation. On peut penser, à titre illustratif, à tout le travail de développement de politiques entrepris à l'intérieur de chaque ministère fédéral. Élaborer de nouvelles politiques, qu'est-ce que cela inclut au juste? Et que doit-on considérer comme un « succès »? Quels indicateurs allons-nous utiliser?

## S'ATTAQUER AU PROBLÈME

Heureusement, certaines approches peuvent être considérées afin de s'assurer qu'une démarche évaluative repose sur une bonne compréhension de son objet. La plus prometteuse, à mon avis, demeure l'étude d'évaluabilité (*evaluability assessment*). Concept largement développé par Joseph S. Wholey (1979, 1984) au cours des années 1970 et 1980, l'étude d'évaluabilité permet de clarifier la portée de l'évaluation, les données disponibles, et les approches méthodologiques pouvant être considérées pour recueillir de nouvelles données. Cette étude permet en outre de définir adéquatement le programme visé par l'évaluation et sa logique de résultats. Comme l'a d'ailleurs reconnu Smith, « *evaluability assessment* assists in doing a number of things well but the most important of these is the explication of program theory » (1989, p. 16). Il est tout simplement impossible de bien définir la logique d'un programme sans en avoir d'abord bien délimité la nature et la portée. Si la préparation d'une étude d'évaluabilité demeure davantage l'exception que la norme, c'est davantage pour des raisons de restrictions financières ou temporelles, et non parce que la démarche a été discréditée au fil des ans. De fait, Trevisan (2007) rappelle que l'utilisation de l'étude d'évaluabilité a connu une certaine croissance au cours de la dernière décennie. À mon avis, la qualité première de l'étude d'évaluabilité est de reconnaître que les paramètres d'une évaluation, incluant la définition de son objet, doivent faire l'objet d'une négociation entre les parties prenantes (Rossi, Freeman, & Lipsey, 2004, p. 426). La définition d'un programme à évaluer n'est donc pas un concept absolu, mais bien plutôt contextuel, selon les attentes liées au processus d'évaluation.

Dans l'éventualité où une étude de faisabilité ne s'avère pas une option pratique ou réaliste, d'autres stratégies peuvent alors être considérées. Qu'il y ait ou non étude de faisabilité, l'objectif demeure essentiellement le même, soit de délimiter l'objet de l'évaluation. Et cette délimitation doit nécessairement découler d'un dialogue ou d'une négociation avec les principales parties prenantes, soient les gestionnaires du programme, l'équipe d'évaluation, et tout autre intervenant jugé essentiel selon les circonstances entourant le programme. À partir de cette prémisse, bien des scénarios peuvent être considérés. Par exemple, des consultations peuvent être entreprises au moment d'élaborer les modalités entourant une évaluation. Dans ce cas, l'équipe d'évaluation travaille étroitement avec les représentants du programme et s'assure que ceux-ci approuvent officiellement la description proposée avant d'entreprendre formellement le processus d'évaluation. Une autre approche consiste à proposer une méthodologie qui puisse accommoder une démarche de clarification de son objet, par le biais d'un atelier ou d'autres formes de consultation.

L'erreur qui se manifeste trop souvent est de développer une méthodologie qui repose sur la présomption qu'un programme a été adéquatement défini. Il me semble qu'une telle présomption devrait, de fait, être renversée. Ainsi, une approche méthodologique devrait systématiquement démontrer quelles étapes ont été complétées afin de prouver qu'il y a bel et bien consensus sur l'objet de l'évaluation. À cette fin, tout rapport méthodologique devrait être en mesure de répondre de façon satisfaisante aux questions suivantes :

- Sur quelles bases repose la définition proposée du programme à évaluer? Quelles sources documentées ont été retenues et quelles consultations ont été entreprises pour en arriver à cette définition?
- En quoi la définition retenue correspond-elle aux objectifs de l'évaluation et aux attentes des principales parties prenantes?
- Les principales parties prenantes à l'évaluation ont-elles eu l'opportunité d'approuver formellement cette définition?
- Dans l'éventualité où certaines composantes d'un programme n'ont pas été retenues aux fins de l'évaluation, quelles sont les circonstances justifiant leur exclusion?

À bon droit, on s'attend à ce qu'un rapport méthodologique décrive les méthodes de recherche choisies pour évaluer un programme et

qu'il inclut un cadre d'évaluation précisant les questions devant être abordées par l'évaluation, de même que les indicateurs et les sources de données qui y sont associées. Pourtant, on accorde traditionnellement peu d'importance au processus ayant été retenu pour confirmer la définition du programme à évaluer. Et pourtant, un tel manque peut parfaitement mettre en péril toutes les étapes qui suivent.

## EN CONCLUSION

L'évaluation est déjà un processus complexe où les dénouements inattendus sont presque inévitables. C'est, à bien des égards, le propre de la recherche appliquée, avec tous les avantages et les inconvénients que cela comporte. Dans un tel contexte, il est essentiel de minimiser toute confusion relative à l'objet même de la démarche évaluative. Pourtant, encore trop d'évaluations sont entreprises sur la base d'une définition partielle, voire incorrecte, de ce que constitue le programme évalué.

Ce défi risque de s'accroître, d'abord du fait que l'élaboration de politiques publiques et de programmes devient de plus en plus complexe et que la portée de l'évaluation s'élargit pour inclure des activités qui avaient souvent évolué en marge de la discipline de l'évaluation. Cet élargissement est sans aucun doute un dénouement heureux, qui illustre l'attrait de l'évaluation de programmes. Le défi consiste maintenant à ne pas devenir victime de son propre succès.

Une fois que l'on reconnaît l'importance de définir adéquatement l'objet de l'évaluation, un certain nombre d'outils existent pour structurer cette démarche. Ce qui importe avant tout est de reconnaître l'importance devant être attribuée à cette démarche et d'établir comme pratique exemplaire le fait d'inclure dans un rapport méthodologique une description du processus ayant mené à la définition retenue du programme à évaluer. En d'autres mots, c'est la culture de l'évaluation de programme qui doit évoluer afin de reconnaître le fardeau de la preuve qui revient à l'évaluateur de démontrer que la définition proposée du programme est la bonne, dans les circonstances et selon les objectifs de l'évaluation.

## RÉFÉRENCES

- Rossi, P. H., Freeman, H. E., & Lipsey, M. W. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7ième éd.). Thousand Oaks, CA : Sage.

- Secrétariat du conseil du Trésor. (2009). *Politique sur l'évaluation*. Disponible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=15024>
- Smith, M. F. (1989). *Evaluability assessment: A practical approach*. Boston, MA : Kluwer Academic Publishers.
- Société canadienne d'évaluation. (2011). *Normes d'évaluation des programmes*. Disponible à [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=6&ss=10&_lang=fr)
- Trevisan, M. S. (2007). Evaluability assessment from 1986 to 2006. *American Journal of Evaluation*, 28, 290.
- Wholey, J. S. (1979). *Evaluation: Promise and performance*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Wholey, J. S. (2004). Evaluability assessment. Dans J. S. Wholey, H. P. Hatry, & K. E. Newcomer (Éds.), *Handbook of practical program evaluation* (2ième éd., pp. 33–61). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

**François Dumaine** est associé de la firme PRA Inc. Sa pratique en évaluation de programme s'intéresse particulièrement aux domaines de la justice, des affaires autochtones, des programmes sociaux et de santé, ainsi que des langues officielles. Il a été président de la Société canadienne d'évaluation de 2008 à 2010.