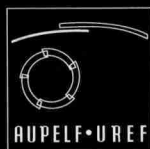


Francis Gendreau
Denis Nzita Kikhela
Valérie Guérin

L'ÉVALUATION
DES POLITIQUES
ET PROGRAMMES
DE POPULATION



AS

actualité scientifique

**L'ÉVALUATION DES POLITIQUES
ET PROGRAMMES DE POPULATION**

British Library Cataloguing in Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN : 2-7420-0073-9

Éditions John Libbey Eurotext

127, avenue de la République, 92120 Montrouge, France.

Tél. : (1) 46.73.06.60.

John Libbey & Company Ltd

13, Smiths Yard, Summerley Street, London SW18 4HR, England.

Tel. (01) 947.27.77.

John Libbey CIC

Via L. Spallanzani, 11, 00161 Rome, Italy. Tel. : (06) 862.289.

© John Libbey Eurotext, 1994, Paris.

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage — loi du 11 mars 1957 — sans autorisation de l'éditeur ou du Centre Français du Copyright, 6 bis, rue Gabriel-Laumain, 75010 Paris.

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DE POPULATION

Journées scientifiques du Réseau Démographie
de l'UREF (Université des Réseaux d'Expression Française)
Bangui, 2-4 juin 1993

SOUS LA DIRECTION DE

Francis Gendreau
Denis Nzita Kikhela

Avec la collaboration de

Valérie Guérin



Avant-propos

La diffusion de l'information scientifique et technique est un facteur essentiel du développement. Aussi dès 1988, l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche (AUPELF-UREF), mandatée par les Sommets francophones pour produire et diffuser revues et livres scientifiques, a créé la collection Universités francophones.

Lieu d'expression de la communauté scientifique de langue française, Universités francophones vise à instaurer une collaboration entre enseignants et chercheurs francophones en publiant des ouvrages, coédités avec des éditeurs francophones, et largement diffusés dans les pays du Sud, grâce à une politique tarifaire préférentielle.

Quatre séries composent la collection :

- Les manuels : cette série didactique est le cœur de la collection. Elle s'adresse à un public de deuxième et troisième cycle universitaire et vise à constituer une bibliothèque de référence couvrant les principales disciplines enseignées à l'université.
- Sciences en marche : cette série se compose de monographies qui font la synthèse des travaux de recherche en cours.
- Actualité scientifique : dans cette série sont publiés les actes de colloques organisés par les réseaux thématiques de recherche de l'UREF.
- Prospectives francophones : s'inscrivent dans cette série des ouvrages de réflexion donnant l'éclairage de la Francophonie sur les grandes questions contemporaines.

Notre collection, en proposant une approche plurielle et singulière de la science, adaptée aux réalités multiples de la Francophonie, contribue efficacement à promouvoir la recherche dans l'espace francophone et le plurilinguisme dans la recherche internationale.

Professeur Michel Guillou
Directeur général de l'AUPELF
Recteur de l'UREF

Sommaire

Liste des auteurs	VII
INTRODUCTION	
1. L'évaluation, une ardente obligation <i>F. Gendreau, D. Nzita Kikhela</i>	3
PARTIE I. Cadre général	
2. Réflexions préliminaires sur le cadre général de l'évaluation <i>H. Gérard</i>	15
3. Un repère : les politiques de développement <i>C. Comélieu</i>	25
4. L'évaluation des programmes sociaux <i>A. Domato</i>	37
5. La démographie au rendez-vous de l'évaluation des politiques et programmes de santé <i>C. Fournier</i>	49
6. L'évaluation d'une performance ou d'une activité dans un programme de population-santé <i>M. Bchir</i>	63
7. Les bases de l'évaluation de la politique de population au Rwanda <i>M. Ngendakumana</i>	69
PARTIE II. L'évaluation des objectifs	
8. L'évaluation de l'objectif de maîtrise de la croissance démographique en Afrique <i>D.M. Sala-Diakanda</i>	77
9. Les objectifs et moyens des politiques de population en Afrique <i>J. Boute</i>	85
10. Politiques et programmes en matière de population en Afrique : précision des objectifs et adéquation des moyens <i>S. Ngondo a Pitshandenge</i>	99
11. Les conditions de succès de la politique de population au Cameroun <i>A. Kamdoun</i>	111
12. Adéquation entre objectifs et moyens des programmes des planification de la population et du développement dans les pays de l'UDEAC <i>D. Nzita Kikhela, D. BM'Niyat Bangamboulou</i>	121

13. L'évaluation des objectifs de la politique et des programmes de population au Congo	
<i>V. Ongoto-Epouma</i>	137
 PARTIE III. L'évaluation de la mise en œuvre des programmes	
14. Les difficultés de l'évaluation de la mise en œuvre des programmes	
<i>A. Bahri</i>	153
15. Les obstacles à la politique de population au Sénégal	
<i>I.L. Diop</i>	157
16. L'implication des structures nationales dans la mise en œuvre de la politique de population au Congo	
<i>J.-P. Toto</i>	167
17. Politiques de population et donateur multilatéral : expériences et leçons du terrain	
<i>C. Paulet</i>	179
18. L'évaluation des programmes africains d'information, d'éducation et de communication en matière de planification familiale	
<i>Y. Ahade</i>	191
 PARTIE IV. L'évaluation de l'efficacité des mesures prises	
19. L'évaluation de l'efficacité des politiques de réduction de la fécondité : modalités, critères, techniques	
<i>M. Szykman</i>	211
20. L'évaluation de l'impact des programmes de santé : questions méthodologiques	
<i>M. Garenne</i>	225
21. L'évaluation de l'efficacité des mesures prises pour maîtriser la croissance démographique en Algérie	
<i>D. Sari</i>	237
22. Un examen critique des programmes de maîtrise de l'urbanisation et de redistribution spatiale de la population au Congo	
<i>G. Tati</i>	249
23. Pour une évaluation du programme de planification familiale au Togo	
<i>K. Kouwonou</i>	261
24. Un essai d'évaluation d'un programme de planification familiale en milieu urbain à Madagascar	
<i>W. Rasamoelina</i>	271
 ANNEXES. Les journées de Bangui	
Annexe I • Présentation	281
Annexe II • Liste des participants	283

Liste des auteurs

Yao Ahade, chercheur au Centre d'Études de la Famille Africaine (CEFA) (Nairobi).

Ahmed Bahri, directeur de la Division de la Population de la Commission Économique pour l'Afrique (CEA) (Addis Abeba).

Mongi Bchir, professeur à la Faculté de Médecine de Tunis.

Dieudonné BM'Niyat Bangamboulou, chef du Service des Études Sociales et de Population à l'Union Douanière et Économique d'Afrique Centrale (UDEAC) (Bangui).

Joseph Boute, professeur à l'Université Catholique d'Afrique Centrale (Yaoundé).

Christian Coméliou, professeur à l'Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED) (Genève).

Ibrahima Diop, coordonnateur de programme à l'Union pour l'Étude de la Population Africaine (UEPA) (Dakar).

Angelica Domato, chargée d'évaluation au Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) (New York).

Claire Fournier, doctorante au Département de Démographie de l'Université de Montréal.

Michel Garenne, professeur associé de démographie à l'École de Santé Publique d'Harvard.

Francis Gendreau, directeur de recherche à l'Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM) (Paris).

Hubert Gérard, directeur du Centre International de Formation et de Recherche en Population et Développement en association avec les Nations Unies (CIDEP) et professeur au Département des Sciences de la Population et du Développement (SPED) de l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve.

Antoine Kamdoun, démographe à l'Unité de Planification de la Population (Yaoundé).

Kodjovi Kouwonou, assistant de recherche à l'Unité de Recherche Démographique (URD) de l'Université du Bénin (Lomé).

Mathias Ngendakumana, chercheur à l'Office National de la Population (ONAPO) (Kigali).

Liste des auteurs

Séraphin Ngondo a Pitshandenge, professeur au Département de Démographie de l'Université de Kinshasa.

Denis Nzita Kikhela, conseiller technique principal de l'Unité de Population (Bangui).

Valentin Ongoto-Epouma, chef du projet Unité de Planification de la Population (Brazzaville).

Claude Paulet, directeur du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) pour l'Algérie et la Tunisie (Alger).

Willy Rasamoelina, chef du service provincial de la Banque des Données de l'État (BDE) (Toliara).

Daniel M. Sala-Diakanda, directeur de l'Institut de Formation et de Recherche Démographiques (IFORD) (Yaoundé).

Djilali Sari, professeur à l'Université d'Alger.

Maurice Szykman, chercheur à la Division de la Population des Nations Unies (New York).

Gabriel Tati, chercheur à l'Institut de Formation et de Recherche Démographiques (IFORD) (Yaoundé).

Jean-Paul Toto, chef du Service des Études Démographiques au Centre National de la Statistique et des Études Économiques (CNSEE) (Brazzaville).

INTRODUCTION

1

L'évaluation, une ardente obligation

F. GENDREAU*, D. NZITA KIKHELA**

* ORSTOM, 213, rue La Fayette, 75480 Paris Cedex 10, France

** PNUD/FNUAP, BP 872, Bangui, Centrafrique

Résumé

Ce chapitre introductif présente tout d'abord le contenu et le plan de l'ouvrage en insistant sur la diversité et la richesse des matériaux et des analyses figurant dans les différents chapitres.

Pour éclairer la lecture de l'ouvrage, quelques considérations générales sur l'évaluation sont ensuite abordées : les définitions de l'évaluation, sa pratique avec ses difficultés et les conditions de sa réussite, les acteurs de l'exercice et les relations complexes qui s'établissent entre eux, enfin les retombées de l'évaluation. Pour terminer, on revient sur les politiques et programmes de population qu'il faut définir et dont l'évaluation s'avère souvent difficile ; les progrès dans ce domaine sont possibles si l'on réfléchit sur la pratique de l'évaluation, si l'on met sur pied des systèmes d'observation continue et si les démographes sont formés à ces questions.

Les problèmes de population font partie des préoccupations de nombreux gouvernements. Depuis les années cinquante, et plus récemment en Afrique francophone, des politiques de population ont été élaborées dans de nombreux pays, des programmes ont été mis sur pied et réalisés, des financements importants ont été mobilisés. Il paraît donc à la fois intéressant et utile de réfléchir sur les questions scientifiques que pose l'évaluation de ces politiques et programmes : questions difficiles car l'évaluation est un exercice toujours délicat, qu'il concerne les hommes, les structures ou les programmes. Questions d'autant plus difficiles qu'elles s'intéressent à une action publique concernant un domaine complexe, vaste

et divers. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles elles n'ont guère été encore abordées par les démographes.

Certes la communauté scientifique a commencé à se pencher sur ces problèmes depuis quelques années mais les approches sont encore incertaines et les démographes semblent s'y investir surtout par l'application de quelques techniques, dont celles relatives à la mesure de l'efficacité de la planification familiale à partir de l'évolution de la fécondité.

Au sein de la communauté francophone, la réflexion sur l'évaluation et sur ses méthodes n'est guère développée si l'on se réfère à la rareté des publications en langue française dans ce domaine et à la place dérisoire réservée à ces questions dans les programmes de formation en démographie. Il est vrai que dans les pays francophones, surtout les pays africains, les politiques de population sont récentes et que le recul manque pour les évaluer : l'expérience en la matière est donc encore bien fragile.

D'où l'intérêt des premières Journées Scientifiques du Réseau Démographie de l'UREF organisées sur ce thème à Bangui en juin 1993⁽¹⁾ ainsi que du présent ouvrage qui en rend compte. Son objectif est de faire le point sur l'état des connaissances en matière d'évaluation des politiques et programmes de population, de confronter les différentes méthodes utilisées, d'examiner les résultats disponibles et de dégager les questions en suspens devant faire l'objet de nouvelles réflexions et recherches.

En introduction à cet ouvrage, on en présentera tout d'abord le plan ; on s'intéressera ensuite à la problématique générale de l'évaluation avant d'aborder plus précisément la question de l'évaluation des politiques et programmes de population.

Contenu et plan de l'ouvrage

Champs géographique et thématique

Les différents chapitres (vingt-trois au total) qui constituent les quatre parties de cet ouvrage présentent un bon éventail de situations et de problèmes, notamment du point de vue géographique. Le champ couvert est africain mais concerne de nombreux pays du continent : à côté de chapitres méthodologiques sans référence géographique particulière, d'autres s'intéressent à un pays (Algérie, Cameroun, Congo, Madagascar, Rwanda, Sénégal et Togo) ; d'autres enfin se réfèrent à une sous-région (cas de l'UDEAC, Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale) ou au continent africain dans son ensemble.

En outre, alors que l'on réduit trop souvent et trop rapidement les politiques et programmes de population à la seule maîtrise de la fécondité, d'autres aspects sont abordés ici à côté des questions de planification familiale traités par Maurice Szykman, Kodjovi Kouwonou et Willy Rasamoelina. Il s'agit de ceux rela-

(1) On trouvera à l'Annexe I une fiche de présentation de ces journées et à l'Annexe II la liste des participants.

tifs à la maîtrise de la croissance démographique (Daniel M. Sala-Diakanda et Djilali Sari), aux politiques et programmes de santé (Mongi Bchir, Claire Fournier et Michel Garenne) et aux migrations et à l'urbanisation (Gabriel Tati). En outre, deux types de programmes d'appui à l'exécution d'une politique de population sont examinés : l'information-éducation-communication (IEC) (Yao Ahade) et la planification de la population et du développement (Denis Nzita Kikhela et Dieudonné BM'Niyat Bangamboulou, Valentin Ongoto-Epouma). D'autres chapitres enfin traitent de questions méthodologiques d'ensemble, avec Hubert Gérard, Christian Comélieu, Angelica Domato, Mathias Ngendakumana, Joseph Boute, Séraphin Ngondo a Pitshandenge, Antoine Kamdoum, Ahmed Bahri, Ibrahima Diop, Jean-Paul Toto et Claude Paulet.

Les auteurs étant eux-mêmes de professions très diverses (chercheurs, enseignants, démographes travaillant dans des structures ministérielles ou dans des organismes d'intervention), les approches sont variées et les éclairages complémentaires.

Structure de l'ouvrage

Cet ouvrage est composé de quatre parties reprenant les quatre thèmes identifiés pour les Journées Scientifiques de Bangui et permettant de passer en revue les différents aspects de l'évaluation : le cadre général (objectifs de l'évaluation, concepts utilisés et problématiques) ; l'évaluation des objectifs des politiques et des programmes, de leur précision et de l'adéquation des moyens prévus (institutionnels, financiers...) ; l'évaluation de la mise en œuvre effective des programmes (leur implantation, leur déroulement, les obstacles rencontrés, les problèmes de coordination) ; enfin l'évaluation de l'efficacité des mesures prises, qui soulève les questions suivantes : par rapport à quels objectifs ? A partir de quels indicateurs ? En s'appuyant sur quelles données et sur la base de quelles techniques ?

La première partie a pour objet de fournir un cadre général précisant ce qu'est l'évaluation, quels sont ses objectifs et dressant un tableau d'ensemble de la question. Si les démographes sont concernés au premier chef par la question de l'évaluation des politiques et des programmes de population, l'un des points forts qui se dégage de cette partie est la nécessité « d'ouvrir les fenêtres » et d'inciter les démographes à regarder vers les autres disciplines comme nous y invite H. Gérard dans son introduction. En réponse, C. Comélieu et A. Domato nous fournissent les points de vue, d'ailleurs critiques, de l'économiste et de l'évaluateur qui nous permettent de prendre du recul et qui formulent à partir de leur expérience quelques recommandations à l'attention du démographe. Cette partie comprend ensuite les contributions de C. Fournier et de M. Bchir qui traitent tous deux de l'évaluation des programmes de santé, la première de façon très complète et très méthodique, le second en nous présentant une méthode particulière d'évaluation. Enfin M. Ngendakumana nous propose à titre d'étude de cas, un cadre pour l'évaluation de la politique de population au Rwanda.

Dans la seconde partie consacrée à l'évaluation des objectifs des politiques et des programmes, l'analyse est menée à partir des documents officiels car c'est à travers eux que peuvent être examinés leur contenu, leur précision ou leurs ambiguïtés, l'adéquation des moyens prévus (institutionnels, financiers, etc.), voire les lacunes ou les contradictions. C'est D. Sala-Diakanda qui introduit cette partie

en appuyant ses réflexions sur les exemples très différents de quelques pays africains. J. Boute et S. Ngondo procèdent à deux analyses parallèles et complémentaires sur l'ensemble du continent africain tandis qu'A. Kamdoun s'intéresse au cas du Cameroun, V. Ongoto-Epouma à celui du Congo et D. Nzita Kikhela et D. Bangamboulou à celui des pays de l'UDEAC, ensemble régional dont font partie les deux pays précédents.

La troisième partie de l'ouvrage concerne la mise en œuvre effective des programmes, c'est-à-dire la façon dont ils sont élaborés et réalisés sur le terrain (implantation, déroulement, obstacles rencontrés, problèmes de coordination...). C'est dans cette partie qu'interviennent le plus les aspects socioculturels, avec notamment la question de la participation des populations concernées (en particulier des femmes) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes. Outre l'introduction d'A. Bahri, cette partie contient deux études de cas sur le Sénégal (I. Diop) et le Congo (J.-P. Toto) puis une contribution de C. Paulet sur les problèmes de coordination entre les autorités et les bailleurs de fonds. Enfin l'évaluation des programmes d'information-éducation-communication (IEC) est traitée par Y. Ahade.

Le cœur des questions d'évaluation est abordé dans la quatrième partie qui traite de l'évaluation de l'efficacité des actions entreprises et des mesures prises. Pour introduire le sujet, M. Szykman expose de manière approfondie les aspects méthodologiques de l'évaluation des politiques de maîtrise de la fécondité. De son côté, et cette fois-ci sur un exemple concret, M. Garenne examine le cas des programmes de santé. Ces méthodes sont délicates à utiliser, notamment parce qu'elles nécessitent de disposer de données statistiques de bonne qualité. Aussi c'est de manière moins approfondie, notamment pour des raisons de manque de données suffisamment précises, que nous sont proposées pour finir quelques études de cas : la politique de maîtrise de la croissance démographique de l'Algérie (D. Sari) ; la politique de maîtrise de l'urbanisation et de distribution spatiale du Congo (G. Tati) ; enfin deux exemples de planification familiale, l'un au Togo (K. Kouwonou), l'autre dans une ville de Madagascar (W. Rasamoelina).

Ainsi conçu, le présent manuel est une contribution à la réflexion collective et à la sensibilisation de la communauté scientifique, des responsables politiques et des bailleurs de fonds sur cette question de l'évaluation qui devrait « devenir partie du paysage administratif », souhait formulé par le Conseil Scientifique de l'Évaluation en France [4].

A la suite de cette présentation de l'ouvrage, il nous faut sans doute maintenant aller un peu plus loin dans la thématique de l'évaluation pour permettre au lecteur d'apprécier la portée des analyses proposées par les différents auteurs.

Considérations générales sur l'évaluation

Définitions

Pour F. Rangeon [8], « évaluer, c'est estimer le prix d'un bien. Par extension, évaluer une politique, une institution ou une personne signifie porter un juge-

ment sur sa valeur à partir d'une appréciation objective de ses performances ». Cette définition reprend celle proposée par Y. Meny et J.-C. Thoenig [7], « une évaluation est un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur », définition elle-même proche de celle proposée par F. Champagne [1] et reprise dans son chapitre par C. Fournier : « 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. »

S'agissant de l'évaluation des politiques publiques, le Conseil Scientifique de l'Évaluation la définit comme « l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles » [3]. On voit ainsi que l'évaluation renvoie à l'élaboration, comme le montre C. Comélieu dans cet ouvrage.

Il apparaît également qu'il y a deux approches de l'évaluation : la première (approche quantitative) insiste sur « la mesure des effets propres d'une politique » [6] ; la seconde (approche qualitative) considère l'évaluation comme « un jugement porté sur la valeur des politiques publiques » [9]. Cette distinction est signalée à plusieurs reprises dans le présent ouvrage par M. Bchir, A. Domato, C. Fournier et H. Gérard.

Dans tous les cas, les fonctions de l'évaluation sont nombreuses : permettre d'assurer une meilleure gestion des actions et une plus grande maîtrise des dépenses publiques ; analyser l'impact des actions menées ; fournir enfin les éléments nécessaires pour la réorientation éventuelle des activités en cours.

La pratique de l'évaluation

Divers types d'évaluation peuvent être envisagés. Avec H. Gérard et A. Domato, nous retiendrons la typologie classique qui distingue :

- l'évaluation *ex ante*, relative à la planification du programme ;
- l'évaluation concomitante, dite encore évaluation du processus, de l'implantation ou de l'écart ;
- l'évaluation *ex post*, qui est l'évaluation des effets ou des résultats.

On retrouve d'ailleurs ce découpage dans le présent ouvrage, ces trois types d'évaluation correspondant respectivement aux seconde, troisième et quatrième parties. De plus, cette classification indique les trois aspects que doit couvrir une évaluation : la pertinence (adéquation aux problèmes posés), la cohérence (adaptation des moyens) et l'efficacité (résultats). Ils correspondent aussi aux trois types d'analyse suggérés par C. Fournier en matière de recherche évaluative (stratégique ; de l'intervention ; des effets), auxquels elle ajoute l'analyse économique qui porte sur la productivité et le rendement.

Pour être scientifique, l'évaluation doit présenter certaines caractéristiques :

- l'honnêteté de l'analyse (c'est-à-dire objectivité et fiabilité) ;
- sa complétude : l'évaluation doit prendre en compte les objectifs de l'action, les résultats obtenus, les atouts et contraintes qui y ont conduit ;
- le recours à un système d'observation (les données nécessaires doivent exis-

ter, sinon il faut les produire) et à un ensemble d'indicateurs nécessaires à l'analyse ;

- la robustesse des conclusions ;
- des recommandations reliées aux constats ;
- la transparence de la démarche : tous les acteurs doivent être consultés, leur anonymat doit être respecté et les résultats doivent être publics (pas de confidentialité).

Les difficultés ne manquent pas pour réunir ces caractéristiques. Par exemple, il faut tenir compte de l'évolution (éventuellement contradictoire) dans le temps de la politique considérée et des délais d'apparition de ses effets. Les recommandations doivent ainsi tenter de sauvegarder les acquis, d'alléger les contraintes et de corriger les objectifs, tout en étant prudentes et modestes car « la mesure des effets d'une politique est difficile, compte tenu de l'enchevêtrement des causalités, de l'ambiguïté des résultats et de l'incertitude des objectifs » [2].

Il faut enfin insister sur la dimension éthique de l'évaluation et sur le respect de la déontologie dans les pratiques évaluatives : choix des évaluateurs (compétence, indépendance), déroulement de l'évaluation (clarté des objectifs et des méthodes, impartialité des jugements, consultation des différents acteurs), publicité des résultats (retour d'information auprès des personnes consultées, droit de réponse).

Les acteurs

L'évaluation met en présence différents acteurs que l'on peut identifier de la façon suivante : le décideur qui commande l'évaluation ; le bailleur de fonds qui la finance (y compris la rémunération de l'évaluateur) ; le praticien (les personnels et les techniciens qui travaillent dans le cadre du programme) ; enfin l'évaluateur.

Les rapports entre ces acteurs constituent forcément un jeu complexe et H. Gérard nous décrit bien ce « cadre relationnel » fait à la fois de dialogue informatif, de coalition et de domination. Aussi la réussite de l'évaluation impose-t-elle un minimum de précautions.

Le praticien doit par exemple considérer de façon positive l'évaluation car elle n'est ni une sanction ni une action dirigée contre lui (l'évaluation des agents est un exercice différent de l'évaluation d'un programme). Elle est au contraire un outil de formation et un instrument pour la mobilisation et le développement des capacités d'analyse des agents.

En ce qui concerne l'évaluateur, la question principale est celle de sa légitimité : qui le choisit ? Comment est-il sélectionné ? Selon quels critères ? Avec quelle transparence ? Quelle est son indépendance ? Qui l'évalue ? Faute de réponse d'ensemble à ces questions, chaque cas devant être examiné, nous retiendrons avec A. Domato que l'évaluation ne doit pas être monopolisée par les experts et les technocrates, mais être démocratique et pluraliste et qu'il ne faut pas faire de l'évaluation une profession, l'évaluateur devant être aussi un spécialiste du domaine faisant l'objet de l'évaluation.

Quant au(x) commanditaire(s) de l'évaluation, à savoir le décideur et/ou le bailleur de fonds, ils ne doivent ni la contrôler, ni manipuler l'expertise, ni téléguider les conclusions, ni à l'inverse abandonner leur responsabilité en s'en remet-

tant à l'expert dans les situations qui les embarrassent. On voit ainsi poindre différentes dérives possibles de l'évaluation : l'évaluation-analgésique ou satisfecit dont nous parle A. Domato ; l'évaluation-formalité, bouée de sauvetage, ou de routine, évoquées par A. Bahri. F. Rangeon [8] signale aussi l'évaluation-alibiménée seulement pour justifier des mesures déjà décidées par des arguments soi-disant scientifiques.

Il s'agit bien évidemment là d'un problème politique. Certes toute politique ou tout programme public (*a fortiori* lorsqu'il s'agit de politique ou de programme de population) exprime des objectifs de société qui résultent de choix de nature politique visant à arbitrer entre les intérêts des différents groupes sociaux comme le souligne C. Comélieu. Mais « les exigences scientifiques de la démarche d'évaluation » doivent l'emporter sur « la logique de la négociation entre intérêts et points de vue préconstitués » [4], question reprise par A. Bahri dans son chapitre.

Les retombées de l'évaluation

L'évaluation peut apporter une contribution importante au débat démocratique si l'indépendance de l'évaluateur est garantie, si les analyses sont bien menées et si l'on assure une totale transparence aux résultats. Cette dimension n'est pas toujours acceptée car il peut y avoir conflit entre la logique démocratique (ouvrir le débat, laisser les citoyens intervenir) et la logique de l'efficacité décisionnelle [4]. Pourtant son respect est source de légitimation pour la politique évaluée.

De plus, puisque l'évaluation est menée en tant qu'aide à la décision, elle a des retombées sur la poursuite des programmes et sur l'activité du groupe des praticiens. Elle doit ainsi se référer à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 — « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » — qui fait de l'évaluation des politiques publiques une exigence de la démocratie.

Enfin l'apport de l'évaluation à la recherche doit aussi être souligné car elle peut constituer une méthode expérimentale pour l'analyse des déterminants des phénomènes sociaux faisant l'objet de la politique ou des programmes évalués. L'exercice d'évaluation possède de ce point de vue une dimension de recherche incontestable.

Le cas particulier des politiques et programmes de population

Champ thématique

Le concept de politique de population peut être défini de façon plus ou moins étroite (C. Paulet). Nous retiendrons ici la définition rappelée par D. Sala-Diakanda : « Une politique de population se définit comme un ensemble de mesures et de programmes destinés à contribuer à la réalisation des objectifs économiques, sociaux, démographiques et autres objectifs collectifs en intervenant sur les variables démographiques principales telles que la taille, la croissance, la dis-

tribution spatiale (nationale et internationale) de la population, ainsi que sur les autres structures démographiques, tout en mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité de la vie des populations du pays » (Iford, 1980).

Selon cette définition, les programmes de population sont à considérer comme des composantes des politiques de population. Mais on doit surtout retenir que la finalité ultime de toute politique ou programme de population est l'amélioration du bien-être de la population. Plusieurs chapitres de cet ouvrage insistent sur cet aspect, notamment ceux de J. Boute, de S. Ngondo et de D. Sala-Diakanda. Le président des Journées Scientifiques à l'origine de cet ouvrage, le Pr Bedaya-Ngaro, avait longuement développé ce point. C'est en ce sens que C. Comélieu et D. Sala-Diakanda rappellent que ces politiques doivent être intégrées dans les politiques de développement.

Mais cela pose un problème au niveau de l'évaluation de l'effet d'une politique ou d'un programme de population dans la mesure où l'on ne peut mesurer l'impact des mesures prises sur le bien-être de la population qu'après avoir éliminé les effets des autres aspects du développement comme le soulignent dans leurs contributions M. Garenne et M. Szykman. Ce dernier se demande d'ailleurs par rapport à quels objectifs doit finalement se faire l'évaluation.

Sur ce point, il rejoint la question de la prise en compte des programmes d'ajustement structurel dans l'élaboration des politiques et des programmes de population, question abordée par A. Kamdoum et par D. Nzita Kikhela et D. Bangamboulou.

Les principaux problèmes rencontrés

D'une manière générale, mais surtout en Afrique, la définition des objectifs dans les documents de politique de population est souvent ambiguë et pêche par un manque de distinction entre le niveau individuel et le niveau collectif, une multiplicité d'objectifs intermédiaires et l'absence de consultation des populations concernées dans leur formulation.

Ces politiques mettent fortement l'accent sur la maîtrise de la fécondité et les programmes sont surtout élaborés et réalisés dans le domaine de la planification familiale : la part prépondérante des moyens est affectée à ces activités.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces politiques et programmes, il faut noter le peu d'intérêt accordé par les gouvernements à ces questions, le manque d'autorité des institutions responsables, l'absence de coordination et l'insuffisance des moyens financiers. Mais il faut surtout mettre l'accent sur les obstacles d'ordre socioculturel comme la persistance d'une conception traditionnelle du rôle et de la place de la femme dans la société.

La mesure de l'efficacité est difficile et le plus souvent les études de cas ne permettent pas vraiment de mettre en évidence les effets propres des programmes évalués, faute de données de qualité suffisante.

Questions en suspens et perspectives d'avenir

La pratique de l'évaluation des programmes et des politiques de population se

heurte encore aujourd'hui à de nombreuses difficultés. Pour les surmonter, nous proposons trois pistes de réflexion.

La première est un nécessaire approfondissement de la pratique de l'évaluation, en particulier sur les questions suivantes : l'évaluateur (choix, évaluation, modalités de son travail, etc.), la transparence des résultats, les procédures d'aller-retour entre l'évaluateur et le praticien.

En second lieu, il faut que la mise en œuvre de tout programme soit accompagnée par l'établissement d'un système d'observation suivie permettant de disposer de données fiables susceptibles de servir de base à une évaluation sérieuse. Cet effort doit accompagner l'amélioration des méthodologies, notamment pour isoler les effets propres des programmes.

Enfin, une meilleure prise en compte de l'évaluation ne sera possible à terme que si les démographes y sont formés. D'où l'intérêt d'introduire dans les cycles de formation des démographes des modules sur les méthodes d'évaluation.

Références

1. Champagne F. (1991). Évaluation des programmes de santé, Département d'administration de la santé, Université de Montréal.
2. Chevallier J. (1993). Synthèse. In : Curapp, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, Paris : 179-186.
3. CSE (1991). *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*. La Documentation Française, Paris.
4. CSE (1994). *L'évaluation en développement*, 1993. La Documentation Française, Paris, 291 p.
5. CURAPP (1993). *L'évaluation dans l'administration*. PUF, Paris, 191 p.
6. Deleau M. et al. (1986). *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*. La Documentation Française, Paris, 181 p.
7. Meny Y., Thoenig J.C. (1989). *Politiques publiques*, PUF, Paris.
8. Rangeon F. (1993). La notion d'évaluation. In : CURAPP. *L'évaluation dans l'administration*. PUF, Paris : 11-33.
9. Viveret P. (1989). *L'évaluation des politiques et des actions publiques*. La Documentation Française, Paris, 193 p.

