

# Évaluation de programmes et analyse des politiques

Par **Vincent Lemieux**, professeur émérite à l'Université Laval, Québec • vlemieux@sympatico.ca

On considère généralement que l'analyse des politiques sert à décrire ou à expliquer comment se réalisent les politiques dans leurs différentes phases alors que l'évaluation de programmes vise plutôt à juger si les programmes sont conformes à des valeurs prescrites ou présumées. Dans cette optique, l'évaluation apparaît comme un processus parmi d'autres dans le déroulement des politiques, mais ce processus a ceci de particulier qu'il n'est pas toujours nécessaire à la réalisation d'une politique, contrairement aux processus de l'émergence, de la formulation et de la mise en œuvre.

Dans un premier temps, nous allons examiner trois ouvrages connus en analyse des politiques pour mesurer la place que leurs auteurs réservent à l'évaluation de programmes, puis nous considérerons trois ouvrages sur l'évaluation de programmes pour voir ce qu'il y est dit de l'analyse des politiques.

À partir des principaux constats que nous tirerons de cet exercice, nous poserons quelques conditions à réunir pour resserrer les liens entre l'analyse des politiques et l'évaluation de programmes. Après quoi, nous suggérerons deux cadres conceptuels bien établis qui semblent aptes au resserrement de ces liens et nous les appliquerons brièvement au programme québécois d'assurance médicaments.

## ■ LA PLACE DE L'ÉVALUATION DANS L'ANALYSE DES POLITIQUES

Pour établir la place de l'évaluation dans les ouvrages généraux d'analyse des politiques, nous avons choisi trois ouvrages d'introduction parus entre 1983 et 1995, écrits par des auteurs de nationalité différente. Il s'agit respectivement de deux Américains, Brewer et deLeon (1983), de deux Français, Meny et Thoenig

(1989) et de deux Canadiens, Howlett et Ramesh (1995). Ces ouvrages sont bien connus et largement utilisés comme manuels d'introduction à l'analyse des politiques. Nous allons les présenter brièvement avant d'examiner la place qu'ils font à l'évaluation par rapport aux autres processus par lesquels se réalisent les politiques publiques.

### Brewer et deLeon

L'ouvrage de ces deux auteurs, intitulé *The Foundations of Policy Analysis*, est un des plus représentatifs de l'approche dite des étapes des politiques publiques. Dans son livre sur les théories des politiques, Sabatier (1999) a d'ailleurs fait appel à deLeon pour présenter cette approche.

Brewer et deLeon distinguent six étapes, nommées en anglais *initiation, estimation, selection, implementation, evaluation* et *termination*.

Les deux auteurs estiment que l'évaluation est une étape indispensable dans la réalisation des politiques, même si ses conséquences ne sont pas toujours importantes. Ils ajoutent que l'évaluation peut aussi être considérée comme traversant les autres étapes, dont celle de l'émergence (*initiation*) ou de la ré-émergence d'une politique.

L'évaluation peut être faite à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation qui sélectionne ou met en œuvre une politique, et différents acteurs peuvent en être responsables. Si on entend l'évaluation au sens large, on peut estimer que les électeurs évaluent les politiques quand ils votent et que la presse et les autres médias contribuent eux aussi à l'évaluation des politiques. Parmi les acteurs concernés par l'évaluation, il y a ceux qui s'y opposent parce qu'ils en craignent les résultats. Il en est ainsi des responsables et des employés d'un programme qui est évalué suite à des critiques formulées publiquement. Les décideurs ne cherchent pas uniquement à obtenir de

l'information au moyen de l'évaluation des politiques, ils cherchent aussi, grâce à elle, à mieux contrôler leur environnement pertinent.

Brewer et deLeon ont donc une vision de l'évaluation qui les conduit à l'articuler avec d'autres étapes de la réalisation des politiques publiques. Ils la perçoivent par ailleurs comme une occasion de jeux de pouvoir entre les acteurs. On retrouve également la relation avec l'analyse des politiques dans leur discussion sur les critères utilisés dans l'évaluation des politiques: l'efficacité, l'équité, l'efficacité et l'adéquation des services.

### Meny et Thoenig

L'ouvrage des deux auteurs français est intitulé *Politiques publiques* (1989). Il est divisé en trois parties de nature différente. La deuxième partie, plus longue que les deux autres, est consacrée à l'analyse des politiques publiques. Dans le déroulement de la politique, quatre étapes sont singularisées: l'émergence, la décision, la mise en œuvre et l'évaluation.

Comme dans l'ouvrage de Brewer et deLeon, l'évaluation vient après la mise en œuvre, mais son articulation à l'étape précédente demeure un peu vague. La faiblesse des liens prévus entre les étapes est d'ailleurs un trait général de l'ouvrage de Meny et Thoenig quand on le compare à celui de Brewer et deLeon.

La transition de la mise en œuvre à l'évaluation tiendrait au souhait de l'analyste de recenser les transformations, ou de noter leur absence, qui sont induites par les politiques publiques. L'évaluation n'est cependant pas le privilège exclusif de l'analyste. Dans un système politique, il existe aussi des organismes et des milieux qui exercent une activité d'évaluation. On fait ici référence à la presse, aux corps de contrôle au sein du secteur public, aux groupes de pression, aux associations de consommateurs, etc.

Enfin, les deux auteurs insistent sur les mécanismes cognitifs à l'œuvre dans l'évaluation. Ils se rattachent ainsi à l'approche cognitive des politiques publiques, initiée par leurs collègues français Jobert et Muller (1987).

### Howlett et Ramesh

Dans leur ouvrage intitulé *Studying Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems* (1995), Howlett et Ramesh s'intéressent à trois dimensions des politiques publiques: les différentes approches théoriques, les acteurs, les institutions et les instruments et enfin les processus par lesquels se réalisent les politiques. Cette dernière dimension occupe la majeure partie de l'ouvrage.

Les processus sont divisés en quatre étapes: la mise en place de l'agenda, la formulation, la prise de décision et l'évaluation à laquelle est rattaché l'apprentissage. Notons que cette séquence est la même que chez Meny et Thoenig et ressemble beaucoup à celle de Brewer et de deLeon. Comme dans les deux autres ouvrages, l'évaluation vient après la mise en œuvre.

Quatre remarques de Howlett et Ramesh sont pertinentes pour notre propos. La première avance que l'évaluation des politiques est dominée par l'approche rationaliste et qu'elle se rattache au *public choice* ou au néo-institutionnalisme. Une deuxième remarque rappelle que l'évaluation, comme les autres étapes des politiques publiques, est une activité politique. Aussi, est-il naïf de croire que l'évaluation soit toujours exercée de façon à révéler les effets d'une politique. Souvent, elle cherche plutôt à voiler certains faits, à parvenir à des conclusions déjà arrêtées ou encore à abolir un programme. La troisième remarque affirme que l'évaluation n'est pas réservée aux évaluateurs officiels, mais qu'elle est le fait de tous les acteurs qui s'intéressent à une politique. Enfin, les deux auteurs notent que l'évaluation des politiques peut donner lieu à de l'apprentissage, ce qui permet d'apporter des ajustements aux buts et aux techniques d'une politique.

### ■ LA PLACE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES DANS L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

Comme dans la section précédente, nous allons examiner trois ouvrages bien connus dans le domaine de l'évaluation de programmes, pour voir, cette fois, la place qu'y tient l'analyse des politiques. Le premier est celui de Rossi et de ses collaborateurs (1979), qui a fait l'objet de plusieurs rééditions et qui est un des plus diffusés à travers le monde. Le deuxième est l'ouvrage collectif publié sous la direction de Palumbo (1987) qui révèle la diversification, sinon

la crise de l'évaluation de programmes à la fin des années 1980. Enfin, nous retenons à côté de ces deux ouvrages américains celui d'un Français, Éric Monnier (1992), qui se situe dans le prolongement de l'ouvrage de Palumbo par la variété des études auxquelles il fait appel.

Après une brève présentation générale de ces ouvrages, nous soulignerons comment ils rattachent l'évaluation à l'analyse des politiques.

### Rossi, Freeman et Wright

Le sous-titre de l'ouvrage de ces trois auteurs (*Evaluation. A Systematic Approach*) promet une approche systématique de l'évaluation et l'organisation du volume ne dément pas cette annonce. Après un chapitre introductif sur l'utilisation de la recherche évaluative, l'ouvrage porte sur quatre types d'activités comprises dans ce type de recherche : tout d'abord la planification et le développement d'un programme ; ensuite la vérification que la mise en œuvre correspond au programme tel qu'il a été défini ; un troisième type d'activités vise à établir si le programme a été efficace dans la poursuite de ses buts ; Enfin la recherche évaluative s'intéresse à l'efficacité, c'est-à-dire aux relations entre les coûts et les avantages d'un programme. Un dernier chapitre porte sur le contexte de la recherche évaluative et en particulier sur ses aspects politiques.

Pour les auteurs, l'évaluation systématique se fonde sur les méthodes et les techniques de recherche des sciences sociales. En cela, la recherche évaluative se distingue de l'évaluation de sens commun pratiquée par la plupart des acteurs sociaux ou encore des évaluations de programmes superficielles et impressionnistes qui ne reposent pas sur l'utilisation de méthodes éprouvées.

Même si Rossi et ses collaborateurs n'utilisent pas toujours le vocabulaire de l'analyse des politiques, les activités de recherche qu'ils identifient peuvent se traduire dans ce vocabulaire. La planification et le développement d'un programme correspondent à la formulation d'une politique, alors que les vérifications concernant la mise en application du programme, son efficacité et son efficacité, renvoient évidemment à la mise en œuvre des politiques. Le lien entre la mise en œuvre et l'évaluation est une fois de plus affirmé.

Le dernier chapitre de l'ouvrage, portant sur le contexte de l'évaluation de programmes, montre que la recherche évaluative est une activité politique. De multiples acteurs sont impliqués dans la recherche évaluative et des conflits surgissent entre eux qu'il importe de réduire le plus possible. Enfin, après quelques considérations sur la temporalité différente de la recherche évaluative et de l'action politique, les auteurs discutent du rôle de l'évaluation dans la prise de décision, ce qui montre bien le lien entre l'évaluation et la « reformulation » d'un programme.

### Palumbo

Le choix que nous faisons de cet ouvrage collectif, intitulé *The Politics of Program Evaluation*, s'explique par la volonté de rendre compte d'une crise de l'évaluation de programmes qui s'est produite au cours des années 1980. L'ouvrage dirigé par Palumbo a la mérite de regrouper quelques-uns des principaux protagonistes des approches concurrentes qui s'affrontèrent au moment de cette crise. Selon notre façon de procéder, nous allons surtout retenir des auteurs qui ont collaboré à l'ouvrage ce qui touche aux relations entre l'évaluation de programmes et l'analyse des politiques

Le directeur de l'ouvrage, Dennis Palumbo, traite du thème principal, c'est à dire celui du caractère politique de l'évaluation de programmes. Pour lui, les résultats de l'évaluation d'un programme, quand ils sont utilisés, ont un caractère politique en ce sens qu'ils deviennent une composante des décisions politiques concernant ce programme. L'évaluation est aussi politique, car elle prend position sur la performance d'un programme, même si elle le fait de façon neutre et non partisane. Dans le chapitre suivant, Carol Weiss est du même avis et note que les considérations politiques touchent de trois manières l'évaluation des politiques et des programmes. Premièrement, les politiques et les programmes sont créés à la suite de décisions politiques. Deuxièmement, les résultats de l'évaluation alimentent les débats politiques. Troisièmement, l'évaluation comporte des jugements implicites de nature politique sur les enjeux, la légitimité et les voies de réforme des programmes. Cette considération est toutefois moins reconnue.

Ces remarques, ainsi que d'autres du même ordre faites par Brown et Wildavsky, montrent que lorsqu'on considère son caractère politique, l'évaluation ne se rattache pas seulement à l'étape de la mise en œuvre, mais aussi à l'émergence, à la formulation et à l'adoption des politiques.

Les interrogations très répandues dans l'ouvrage sur l'objet de l'évaluation et les différentes façons de l'approcher sont révélatrices des débats auxquels l'évaluation de programmes a donné lieu à la fin des années 1980. À côté d'auteurs comme Palumbo, Weiss ainsi que Brown et Wildavsky, qui adoptent des approches plus classiques bien qu'ouvertes aux courants nouveaux, Patton et surtout Guba et Lincoln (1989) proposent des approches constructivistes et plus participatives. Pour eux, l'évaluation résulte davantage des interactions entre les parties prenantes (*stakeholders*), dont les niveaux de savoir sont différents, que de la recherche évaluative de nature systématique, telle qu'elle est présentée dans l'ouvrage de Rossi, Freeman et Wright.

### Monnier

Nous retenons de cet auteur la deuxième édition revue et augmentée de son livre *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, publiée en 1992. Cette deuxième édition a l'avantage de traiter d'études européennes et en particulier françaises, alors que la première, de l'aveu même de l'auteur, se basait surtout sur des études américaines.

La première partie de l'ouvrage porte sur les origines de l'évaluation, notamment aux États-Unis et en France. La deuxième traite de l'évaluation pluraliste, opposée aux modèles américains et français longtemps dominants. Enfin, la troisième partie recense et présente des cas d'évaluation choisis dans différents pays et menés selon différentes méthodes. Dans la conclusion, l'auteur discute des enjeux du développement futur de l'évaluation et des moyens à prendre pour assurer ce développement.

Monnier se situe dans le prolongement de certaines positions prises par des auteurs qui ont contribué à l'ouvrage collectif de Palumbo. Pour lui aussi la démarche évaluative a un caractère politique. Il reprend sur ce point les positions de Carol Weiss et montre que la structure unitaire ou fédérale d'un

pays de même que la division des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif font une différence en ce qui concerne le nombre d'évaluations officielles réalisées.

Plus que chez les auteurs du livre de Palumbo, on trouve chez Monnier la conviction que l'évaluation traverse toutes les étapes de la réalisation des politiques, réalisation qu'il qualifie de « tourbillonnaire ». D'une étape à l'autre, les rétroactions et les anticipations provoquées en bonne partie par l'évaluation sont une constante plutôt qu'une exception. Monnier écrit d'ailleurs à la fin de son livre que l'évaluation n'est pas intellectuellement dissociable de l'analyse des politiques. Se demander ce qu'il faut évaluer, ajoute-t-il, conduit à s'interroger sur ce qu'est une politique publique.

Sans prendre ouvertement parti pour l'approche systématique ou pour l'approche constructiviste de l'évaluation, Monnier donne dans son livre plusieurs exemples des deux approches. Il semble cependant se rallier à la conception pluraliste de l'évaluation qui met en présence les différentes parties prenantes, tout en affirmant que le principal enjeu de l'évaluation est sa crédibilité.

## ■ LES PRINCIPAUX CONSTATS SUR LES RELATIONS ENTRE LES DEUX DOMAINES D'ANALYSE

On peut dégager des six ouvrages examinés quatre constats principaux sur les relations entre l'évaluation de programmes et l'analyse des politiques.

1) Dans la plupart des ouvrages, la distinction est faite entre la recherche évaluative de nature savante, qui utilise les méthodes des sciences sociales, et l'évaluation dite courante, pratiquée plus ou moins consciemment par tous les acteurs d'une politique. Pour reprendre un terme proposé par Vickers (1965, p. 39-40), on peut parler d'appréciation des politiques pour désigner ces deux formes de jugements de valeur qui donnent un sens aux jugements de réalité portés par les acteurs.

2) Dans cette conception, l'appréciation est pratiquée à toutes les étapes d'une politique ou d'un programme, et non pas seulement à l'étape désignée de l'évaluation, qui recouvre, en fait, celle des évaluations officielles. On retrouve ce constat dans la plupart des

ouvrages examinés. L'émergence d'une politique ou d'un programme suppose des appréciations de la part des acteurs concernés par les problèmes publics susceptibles de donner lieu à une intervention gouvernementale. La formulation découle souvent d'un processus d'affrontement entre des appréciations contraires émises pendant la recherche des solutions les plus aptes à régler ces problèmes. Quant à la mise en œuvre, elle consiste essentiellement à apprécier l'opportunité des solutions à apporter aux situations considérées comme présentant des problèmes publics.

**3)** L'évaluation de programmes, comme la réalisation des politiques, peut être considérée comme un processus politique, c'est-à-dire comme un ensemble de relations de pouvoir entre les acteurs concernés par la réalisation d'une politique. Tous les ouvrages que nous avons recensés, en particulier celui de Palumbo, soulignent cette caractéristique. Les jugements de valeur sous-jacents à l'appréciation, prise dans le sens de Vickers, sont des ressources importantes du pouvoir, mais il faut bien comprendre qu'elles ne sont pas les seules. Il y a aussi l'information dont dispose un acteur, son expertise, la position hiérarchique qu'il occupe et les leviers de commande en sa possession ainsi que ses liens avec les autres acteurs.

**4)** Dernier constat fait par nombre d'auteurs que nous avons étudiés : il existe dans l'évaluation savante de programmes une séparation entre les partisans d'une approche systématique et ceux d'une approche constructiviste (Marceau et Dubois, 2005). Cette division existe aussi, mais à un degré moindre, dans l'analyse des politiques. Les approches systématiques se fondent le plus souvent sur les théories de l'action rationnelle, alors que les approches constructivistes se fondent sur des démarches herméneutiques où importent avant tout la signification de l'action et l'interprétation qui en est donnée.

## ■ DEUX CADRES CONCEPTUELS APPROPRIÉS

Il y a donc des traits communs à l'analyse des politiques et à l'évaluation de programmes, mais il n'existe pas à l'heure actuelle de cadre conceptuel unifié qui s'applique aux deux domaines d'analyse. À partir des constats qui viennent d'être formulés, on peut estimer qu'un tel cadre conceptuel, qui convienne aussi bien

à l'explication qu'à l'évaluation des politiques, doit remplir trois conditions.

Premièrement, le cadre conceptuel doit faire une place centrale aux valeurs, définies comme des états désirables servant à apprécier des situations de fait. À titre d'exemple, la valeur d'efficacité consiste dans la relation désirable entre les plus grands avantages et les plus petits coûts possibles. Ou bien encore, autre illustration de notre propos, la valeur d'équité réside dans la relation désirable entre des contributions qui tiennent compte des ressources des acteurs et des rétributions qui tiennent compte des insuffisances qui pèsent sur eux. Ajoutons que les valeurs peuvent être également considérées sous l'angle des intérêts, c'est-à-dire de ce qui est utile aux acteurs, ou sous l'angle des croyances, c'est-à-dire de ce qu'ils croient vrai.

Deuxièmement, le cadre conceptuel doit être tel que la présence des valeurs se retrouve à toutes les étapes d'une politique et pas seulement à celle prévue de l'évaluation. Autrement dit, il doit faire une place à l'appréciation dans chacune des phases qu'on distingue généralement dans les politiques publiques : l'émergence, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation.

Troisièmement, un cadre conceptuel propre à resserrer les liens entre l'évaluation de programmes et l'analyse des politiques doit pouvoir rendre compte des interactions entre les acteurs qui participent au déroulement des politiques, y compris à leur évaluation. Ces jeux de politique renvoient aux relations de pouvoir entre les acteurs qui utilisent des atouts pour contrôler les enjeux pertinents aux politiques publiques (Crozier et Friedberg, 1977).

Dans l'ouvrage dirigé par Sabatier (1999) sur les théories ayant pour objet les politiques publiques, on trouve la présentation de sept approches bien établies en analyse des politiques. Notons qu'aucune de ces approches ne se rattache à une vue constructiviste des politiques publiques et que la plupart ne remplissent pas les trois conditions que nous venons de poser. Seules deux d'entre elles les remplissent en partie. Ce sont l'approche des choix rationnels à travers les institutions (*institutional rational choice*) et l'approche des « coalitions plaidantes » (*advocacy coalitions*).

La première de ces deux approches est présentée par sa principale conceptrice, Elinor Ostrom (1999). Dans un schéma qui résume l'approche (p.42), une place explicite est faite à l'évaluation des résultats de l'action et à celle des formes d'interaction entre les acteurs. Au demeurant, plus loin dans le texte, quelques critères d'évaluation sont définis dont l'efficacité, l'équité, l'imputabilité et l'adaptabilité. On retrouve aussi dans le schéma, par le biais des règles institutionnelles qui s'imposent aux acteurs, une dimension politique qui n'est cependant pas formulée en termes de relations de pouvoir. Enfin, de l'avis même d'Edella Schlager (1999, p. 254) dans son bilan des sept cadres conceptuels présentés dans l'ouvrage de Sabatier, l'approche des choix rationnels à travers les institutions permet de couvrir toutes les phases d'une politique publique, contrairement à la plupart des autres approches présentées dans l'ouvrage.

La deuxième approche qui réunit en partie nos trois conditions est celle des « coalitions plaidantes », due à Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith (1999). Selon ces auteurs, les croyances, et en particulier les croyances fondamentales, seraient le ciment des coalitions. Il s'agit là de valeurs concernant la nature des êtres humains, la liberté, la sécurité, etc. Il existe aussi, à un deuxième niveau, des croyances de nature politique et à un troisième niveau des croyances de nature plus instrumentale. Pour les deux auteurs, ces croyances ne sont cependant pas considérées comme des critères d'évaluation des politiques (Turgeon, Gagnon, Bourgault et Garant, 2005). Les « coalitions plaidantes », généralement au nombre de deux à quatre dans un sous-système donné, et les médiateurs (*brokers*) qui cherchent à les rapprocher, sont les principaux acteurs à l'intérieur de cette approche. Pour cette raison, elle apparaît plus politique que celle des choix rationnels dans le cadre des institutions. En revanche, selon Schlager, l'approche des « coalitions plaidantes » couvre moins bien les différentes phases de réalisation d'une politique.

Pour illustrer comment les deux approches pourraient permettre de resserrer les liens entre l'évaluation de programmes et l'analyse des politiques, nous prendrons l'exemple de la politique québécoise de l'assurance médicaments. Après en avoir fait une brève présentation, nous verrons que la place accordée aux valeurs aide à éclairer le comportement des acteurs, que

l'appréciation des situations selon ces valeurs est présente dans toutes les phases de la politique et pas seulement dans les processus officiels d'évaluation et enfin que ces appréciations sont des ressources importantes du pouvoir des acteurs dans le déroulement de la politique. Cet exercice nous offrira aussi l'occasion de comparer les avantages et les inconvénients de chacune des deux approches pour ce qui est du rapprochement entre l'évaluation de programmes et l'analyse des politiques.

## ■ LE CAS DE L'ASSURANCE MÉDICAMENTS

Au cours des années 1990, des rapports d'experts ont soulevé les problèmes rattachés au régime public d'assurance médicaments. Ce régime coexiste au Québec avec les régimes privés d'assurance gérés par les organisations qui assurent une couverture à leurs membres en ce domaine. En 1997, le régime public a été élargi pour assurer une meilleure couverture aux retraités et aux autres personnes qui ne jouissent pas d'un régime privé, dont celles qui n'ont pas d'emploi. Il était prévu que le nouveau régime public exigerait une contribution de la part des bénéficiaires et qu'il serait évalué officiellement après trois ans d'existence (Reinharz, 1999, Lemieux, 2003).

De nombreux acteurs participent aux différents processus par lesquels se réalise le programme. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut énumérer les compagnies pharmaceutiques, Santé Canada qui est l'instance canadienne d'homologation des médicaments, le Conseil québécois du médicament, le ministère québécois de la Santé et des Services sociaux, la Régie de l'Assurance-maladie du Québec, le ministère québécois du Revenu, les médecins, les hôpitaux, les pharmaciens, les représentants des régimes privés d'assurance ainsi que de nombreux groupes de pression, dont ceux qui défendent les intérêts des personnes âgées ou démunies. Le Vérificateur général du Québec (2004) s'est ajouté récemment à cette liste en prenant position dans un de ses rapports annuels.

Ces acteurs sont reliés les uns aux autres dans le déroulement des processus de réalisation du programme. Ainsi les compagnies pharmaceutiques contrôlent la production et la distribution de médicaments, mais encore faut-il que leurs produits soient homologués par Santé Canada et qu'ils soient inscrits

sur la liste du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec suite à une recommandation en ce sens du Conseil québécois du médicament. Le Ministère n'est toutefois pas tenu de suivre les recommandations du Conseil. Les médecins prescrivent les médicaments, livrés ensuite par les pharmaciens, mais ils doivent à l'occasion négocier avec certains de leurs patients, sans compter les pressions qu'ils subissent de la part des compagnies pharmaceutiques pour qu'ils prescrivent certains médicaments plutôt que d'autres. Quant aux groupes communautaires, ils se manifestent surtout quand il y a une évaluation officielle du programme, ce qui est arrivé à plusieurs reprises depuis 1997.

Les valeurs qui inspirent les acteurs sont des éléments significatifs de leurs différences. À cet égard, les valeurs comme critères d'évaluation semblent plus déterminantes et plus opérationnelles que les valeurs comme croyances. Ainsi, on dira que les administrateurs et les experts valorisent surtout l'efficacité, que les groupes communautaires valorisent surtout l'équité, et que les élus valorisent surtout l'imputabilité. Parce que leur contenu demeure flou, les croyances ont une moindre capacité à départager les acteurs entre eux.

En outre, les critères d'évaluation sont plus aptes que les croyances à être appliqués à toutes les phases d'une politique ou d'un programme. Ainsi, les principaux acteurs de la mise en œuvre, soit la Régie de l'Assurance-maladie du Québec, les médecins et les pharmaciens, apparaissent davantage motivés par des critères d'évaluation que par des croyances. Pour autant, il en est peut-être autrement des bénéficiaires.

À l'inverse, l'approche des « coalitions plaidantes » est plus à même que celle des choix rationnels à travers les institutions de rendre compte du caractère politique du programme d'assurance médicaments dans toutes ses étapes, y compris celle de l'évaluation. On peut en effet considérer que le déroulement du programme se joue d'abord entre des coalitions, qui sont des alliances plus ou moins concertées. Les groupes communautaires constituent une véritable coalition, mais le ministre et son entourage ainsi que les administrations (ministères, Régie de l'Assurance-maladie du Québec, Conseil québécois du médicament) forment une alliance beaucoup plus lâche qui correspond assez peu à la définition d'une coalition.

D'autres acteurs comme Santé Canada, les compagnies pharmaceutiques et les représentants des régimes privés d'assurance sont plus ou moins extérieurs à ces alliances. Pour tous ces acteurs, coalisés ou non, les croyances sont des atouts normatifs de leur action et du pouvoir qu'ils exercent. Selon le schéma de Sabatier et Jenkins-Smith, ils disposeraient aussi d'autres ressources, mais elles ont été jusqu'à présent peu étudiées.

L'approche des choix rationnels à travers les institutions ne permet pas de traiter aussi directement du caractère politique du programme, mais elle a l'avantage de montrer que les institutions contraignent ou habilitent les acteurs dans leur recherche du pouvoir.

## ■ CONCLUSION

Nous avons d'abord examiné dans cet article la place faite à l'évaluation dans trois ouvrages d'introduction à l'analyse des politiques, puis la place faite à l'analyse des politiques dans trois ouvrages bien connus sur l'évaluation de programmes. Ensuite, nous avons voulu montrer qu'un cadre conceptuel centré sur les valeurs des acteurs, sur la présence de ces valeurs dans toutes les phases d'une politique et sur le caractère politique de l'évaluation pourrait permettre de resserrer les liens entre l'évaluation de programmes et l'analyse des politiques. À cette fin, deux cadres ont été retenus, celui des choix rationnels à travers les institutions et celui des « coalitions plaidantes ».

Une brève application de ces deux cadres conceptuels au programme québécois d'assurance médicaments a montré qu'ils ont chacun leurs avantages et leurs limites, mais qu'ils pourraient permettre tous deux de mieux intégrer l'évaluation de programmes à l'analyse des politiques.

Chacune de ces deux voies d'analyse tirerait profit d'un tel rapprochement. L'évaluation de programmes s'inscrirait ainsi dans des cadres conceptuels éprouvés en analyse des politiques et celle-ci serait amenée à faire une place plus grande aux valeurs et à l'appréciation des politiques, une dimension incontournable dans l'explication des politiques publiques à chacune des phases de leur réalisation.

## BIBLIOGRAPHIE

- Brewer, G. D., P. deLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Chicago, The Dorsey Press.
- Crozier, M., E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Guba, E., Y. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- Howlett, M., M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystem*, Toronto, Oxford University Press.
- Jobert, B., P. Muller (1987). *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (2003). « Les politiques publiques et les alliances d'acteurs » dans V.Lemieux et al. (dir.), *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, p.119-143.
- Marceau, R., N. Dubois (2005). « Un état des lieux théoriques de l'évaluation : une discipline à la remorque d'une révolution scientifique qui n'en finit pas », *La Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 20, printemps, p. 1-36.
- Meny, Y., J. C. Thoenig (1989). *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Monnier, E. (1992). *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- Ostrom, E. (1999). « Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework » dans P.A. Sabatier (ed) (1999), p.35-71.
- Palumbo, D. J. (ed.) (1987). *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- Reinharz, D. (1999). « La place du médicament dans le système de santé du Québec », dans C. Bégin et al. (dir.), *Le système de santé québécois. Un modèle en transformation*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p.149-167.
- Rossi, P. H., H. E. Freeman, S. R. Wright (1979). *Evaluation. A Systematic Approach*, Beverly Hill, Sage.
- Sabatier, P. A. (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Sabatier, P. A., H. C. Jenkins-Smith, (1999). « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment » in P. A. Sabatier (ed) (1999), p.117-166.
- Schlager, E. (1999). « A Comparaison of Frameworks, Theories and Models of Policy Process » in P. A. Sabatier (ed) (1999), p.233-260.
- Turgeon, J., F. Gagnon, J. Bourgault, S. Garant (2005). « Politiques publiques et santé : les dilemmes de l'évaluation prospective », *Administration publique du Canada*, vol. 48, n° 3, p. 328-347.
- Vérificateur général du Québec (2004). *Rapport à l'Assemblée nationale pour 2003-2004 Tome 2*, p. 15-53.
- Vickers, G. (1965). *The Art of Judgment*, New York, Basic Books.