

# La place de la participation dans les processus évaluatifs des politiques de lutte contre le VIH au Burkina Faso

---

Paul-André SOMÉ\*, Valery RIDDE\*\*

## Résumé

Dans le domaine de la santé publique, la participation communautaire est reconnue comme étant un facteur de réussite de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques. Nous analysons dans cet article la participation lors des évaluations dans le domaine du VIH au Burkina Faso. Trois types d'évaluations participatives sont considérés : pluraliste, pratique et émancipatrice. L'objectif de cette étude est de préciser le type d'évaluation participative la plus courante et ses différentes composantes dans trois études de cas. Une analyse documentaire et dix entretiens en profondeur ont été réalisés. Les résultats montrent que l'approche la plus utilisée est de type pluraliste mettant davantage l'accent sur la représentativité et la diversité des parties prenantes au détriment du contrôle des décisions techniques et des relations de pouvoir. La formulation du jugement évaluatif échappe totalement aux non-évaluateurs qui sont pourtant parties prenantes à l'action. Or, une participation effective et non fictive des non-évaluateurs semble être un des moyens utiles pour faire d'une évaluation un véritable outil d'empowerment et de s'assurer d'une plus grande utilisation des résultats.

**Mots-clés :** Burkina Faso, VIH, évaluation, participation, programmes.

## Abstract

In the area of public health, the participation of communities has been acknowledged to be relevant to ensure success to health programs. This relevancy, particularly in the area of AIDS control, cannot be overstated. To study the impact of ongoing participation practices on national HIV/AIDS control programs, we resort to the analysis of the participation of non-evaluators in evaluation processes, particularly because of the very central role of evaluation in the execution of public policies.

One of the main findings of the research suggests that the approach of participatory evaluation most used in Burkina Faso in areas relating to HIV belongs to a pluralist type. Pluralist-type participatory approach, contrary to the practical and emancipatory types, focuses on the representativeness and diversity of the various stakeholders, to the detriment of the follow-up of technical decisions and decision-making stakes. The formulation of judgment as part of evaluation is a strategically important step during the evaluation process and is totally beyond the control of non-evaluators, which are, however actors in the action under evaluation. The effective and true participation of non-evaluators in the key evaluation steps seems to be the only way to turn evaluation into a true instrument of empowerment and to make sure that the results of this evaluation will be used.

**Keywords :** Burkina Faso, HIV, programs, evaluation, participation.

---

\* Initiative Privée communautaire de lutte contre le sida au Burkina ; 06 BP 10220 Ouagadougou 06 paulandre@ipc.bf

\*\* Département de médecine sociale et préventive et centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

## Introduction

Depuis une décennie, la lutte contre le VIH est considérée comme une priorité nationale au Burkina Faso. En plus des acteurs gouvernementaux, la société civile dans son ensemble s'est fortement engagée dans ce qu'il convient d'appeler une riposte nationale à l'épidémie. Toutefois, la participation des organisations de la société civile est plus perceptible dans l'offre de service que dans la formulation des politiques. De surcroît, elle semble pratiquement inexistante dans les processus d'évaluation. Pourtant, la participation de ces organisations à la formulation, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques apparaît pertinente et fortement encouragée (OMS, 2004 ; ONUSIDA, 1997 et 1999 ; FOURNIER et POTVIN, 1995).

L'évaluation est considérée comme une démarche qui vise à produire des connaissances dans le but d'appuyer les processus de pilotage et de gestion des politiques (BEGIN *et al.*, 1999). Aussi, l'interaction entre les praticiens (gouvernants, gestionnaires ou intervenants), les utilisateurs des services et les évaluateurs, est un aspect très important. La participation de toutes les parties prenantes d'une politique à son évaluation est déterminante pour deux raisons principales. La première est que cette participation favorise la pertinence de l'évaluation et des questions auxquelles elle cherche à répondre. Une démarche participative favorisera ainsi l'utilisation des résultats (PATTON, 2008). La seconde raison est qu'il peut être utile de profiter d'un processus évaluatif pour renforcer le pouvoir d'agir des parties prenantes (FETTERMAN, 2000 ; LE BOSSE, 2003). Le processus évaluatif devient donc tout aussi important que les résultats qu'il met au jour.

L'objectif de cet article est de rendre compte des formes de participation dans les processus d'évaluation des programmes de lutte contre le VIH au Burkina Faso. Il s'agit de décrire cette participation à l'aide de dimensions clés et de caractériser la forme de participation observée dans le contexte de trois études de cas.

## Méthode

Nous avons réalisé une étude de cas multiples (YIN, 1994). Compte tenu du temps et des ressources disponibles pour cette étude<sup>1</sup>, trois cas ont été choisis. Ils ont été sélectionnés car ils concernent trois programmes d'envergure nationale mis en oeuvre et évalués entre 2001 et 2006, leur cible principale étant les organisations de la société civile (tableau I).

---

<sup>1</sup> Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un mémoire de Master « Population & Santé » de l'Institut Supérieur des Sciences de la Population de l'Université de Ouagadougou

**Tableau I.** Processus évaluatifs analysés.

Projets/Programmes	Descriptif du Programme	Date de l'évaluation
Cadre stratégique de lutte contre le Sida 2001-2004 : Secteur communautaire	Cadre global de planification et de mobilisation des ressources pour la lutte contre le VIH. La lutte contre le VIH est organisée selon les secteurs suivants : communautaire, santé, secteur ministériel hors santé, le privé et entreprises. (2001 – 2005)	Octobre 2004
Projet Sida et Communautés : phase I (2002-2004)	Projet d'appui au monde communautaire financé par l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas. Financement destiné uniquement aux organismes communautaires. (2002-2004)	Mars 2004
Interventions Ciblées du Projet d'Appui au Programme Multi-Sectoriel de lutte contre le Sida	Le PA-PMLS est un projet qui a été financé par la Banque Mondiale pour contribuer à la mise en œuvre du CSLS 2001-2005. Ce projet avait quatre composantes dont les interventions ciblées. Cette composante visait à apporter un appui aux activités des ONG et Associations dont les actions sont orientées vers des groupes vulnérables. (2003 – 2006)	Mars 2006

## Cadre d'analyse

Dans le domaine de l'évaluation participative, il est admis l'existence de trois types d'approche (WEAVER et COUSINS, 2005) :

- i) une approche d'évaluation participative est qualifiée de pluraliste parce qu'elle met l'accent sur la prise en compte de la pluralité de perspectives et de points de vue des parties prenantes au cours du processus évaluatif. La préoccupation de l'évaluateur n'est pas de partager le contrôle du processus mais de s'assurer de réaliser une évaluation ancrée au milieu ;
- ii) l'évaluation participative de type pratique se fait dans un cadre de partenariat où évaluateurs et non évaluateurs occupent des positions égalitaires. Elle est basée sur une intense intervention des parties prenantes au processus de prise de décisions techniques mais aussi programmatiques ;
- iii) l'évaluation participative est qualifiée d'émancipatrice, lorsque la participation à l'évaluation vise à accroître le pouvoir d'agir des parties prenantes dans une perspective de justice sociale.

Pour caractériser les différents processus participatifs d'évaluation, un cadre d'analyse les décrit en fonction de cinq dimensions analysées à l'aide d'une échelle de type Likert (WEAVER et COUSINS, 2005 ; RIDDE, 2006). Le tableau II représente le cadre d'analyse adapté et tel qu'utilisé au cours de l'étude.

**Tableau II.** Cadre d'analyse de la dimension participative des processus d'évaluation.

Echelle d'analyse		
5 = Très favorable à la participation	3 = Moyennement favorable	1 = Très défavorable à la participation
Dimensions du processus		
<b>1/ Diversité des parties prenantes</b> Quels sont ceux qui ont pris part à l'évaluation ?	Les non-évaluateurs et les évaluateurs	Les évaluateurs seuls
<b>2/ Représentativité des parties prenantes</b> Quel était le niveau de représentativité des structures et acteurs concernés par l'évaluation ?	Les participants à l'évaluation ont été choisis de telle sorte qu'il y ait une représentation de tous les acteurs concernés par l'évaluation	Les participants à l'évaluation représentaient faiblement les acteurs concernés
<b>3/ Contrôle du processus de formulation des questions et de la démarche</b> Quels sont ceux qui ont contribué à la formulation des questions d'évaluation et à la définition de la démarche méthodologique ?	Les non-évaluateurs et les évaluateurs	Les évaluateurs seuls
<b>4/ Contrôle du processus de formulation des recommandations</b> Quels sont ceux qui ont participé au processus de collecte et d'analyse ?	Les non-évaluateurs et les évaluateurs	Les évaluateurs seuls
<b>5/ Relations de pouvoir entre les parties prenantes</b> Quelle a été la nature des relations de pouvoir entre les différentes parties prenantes à l'évaluation ?	Évaluateurs et non évaluateurs constituent une équipe où les décisions sont prises de façon consensuelle ou à défaut les différentes parties sont au même niveau d'informations et les décisions sont prises de façon consensuelle.	Les principales décisions relatives à l'évaluation sont prises à un autre niveau. Les évaluateurs et les non évaluateurs n'ont pris aucune décision.
<b>6/ Fluidité de la mise en œuvre</b> Comment caractériser l'administration du processus évaluatif ?	Très interactive. Toutes les parties prenantes ont pu s'exprimer.	Totalement rigide et contrôlée par l'évaluateur.
<b>7/ Profondeur de la participation</b> Quelle a été la profondeur de la participation ?	Parmi les non-évaluateurs, les communautés bénéficiaires, les ONG/Associations ont le contrôle total, le déroulement de l'évaluation ainsi que les principales décisions qui sont prises.	Les communautés bénéficiaires et les ONG/Associations sont présentes mais elles n'ont aucun pouvoir d'action.

a => Les non-évaluateurs = communautés bénéficiaires, les ONG/Associations, le Secrétariat Permanent du Conseil National de lutte contre le Sida (SP/CNLS).

## Collecte et analyse de données

Deux types d'outils de collecte de données ont été employés : i) la documentation des programmes ; et ii) des entrevues en profondeur (10) avec : un évaluateur, un représentant des autorités sanitaires et un ou deux intervenants pour chaque programme. Les entrevues se déroulaient en deux étapes. Lors de la première étape, les personnes s'adonnaient à un exercice d'auto-évaluation pour apprécier la nature de la participation sur l'échelle de 1 à 5. Lors d'une seconde étape, elles ont justifié leur appréciation puis un entretien qualitatif a été réalisé. Ces entretiens ont été enregistrés et retranscrits afin de faire l'objet d'une analyse de contenu.

## Résultats

### Caractérisation du processus d'évaluation participative

La caractérisation de la participation est réalisée à partir de la cote moyenne attribuée par les personnes interrogées (tableau III).

**Tableau III.** Cote moyenne pour les trois études de cas.

Dimension du processus évaluatif	Evaluation du cadre stratégique de lutte contre le sida 2001-2004	Evaluation du projet SIDA et Communautés : phase I	Evaluation des interventions ciblées du Projet d'Appui au Programme Multi-Sectoriel de lutte contre le SIDA
La diversité des parties prenantes participantes	4	3,5	4,5
La représentativité des parties prenantes	3,5	3,5	4,5
Le contrôle du processus de formulation des questions et de la démarche	2	2	1,5
Le contrôle du processus de formulation des recommandations	2	2	1,5
La fluidité de la mise en œuvre	2,5	2,5	2,5
Les relations de pouvoir entre les parties prenantes participantes	2,5	2,5	3
La profondeur de la participation.	1	3	3
TYPE D'ÉVALUATION	PLURALISTE	PRATIQUE	PLURALISTE

**Évaluation du cadre stratégique de lutte contre le Sida 2001-2004 :** cette étude de cas semble montrer qu'il s'agit d'une évaluation participative de type pluraliste.

**Evaluation du projet SIDA et Communautés :** les parties prenantes à l'évaluation sont consultées mais elles valident également les décisions. Elles estiment participer au contrôle technique du processus même si cela paraît insuffisante (2,5/5). L'approche d'évaluation participative est de type pratique.

**Evaluation des interventions Ciblées du Projet d'Appui au Programme Multi-Sectoriel de lutte contre le SIDA :** le processus semble avoir été marqué par un très bon niveau de représentativité et de diversité des parties prenantes à l'évaluation. La profondeur de la participation est jugée moyenne mais reste intéressante. Le processus évaluatif a donc été conduit selon une approche pluraliste.

## **Nature de la participation**

L'analyse de la participation est basée sur les dimensions du cadre d'analyse.

### **Diversité des parties prenantes**

Il a été très difficile d'apprécier de façon empirique la représentativité des points de vue. L'une des difficultés rencontrées par exemple a été de faire la différence entre les opinions des personnes désignées et celles qui dominent au sein de leur organisation qu'elles sont censées représenter. Les données semblent cependant montrer que les participants ont été choisis selon des quotas. Mais ces quotas tiennent seulement compte de la nature des organisations et non pas de leur positionnement par rapport aux enjeux de l'évaluation.

### **Représentativité des parties prenantes**

L'information importante est qu'au cours de ces évaluations, le souci a été que toutes les parties prenantes soient représentées. Pour ce faire, un comité consultatif a généralement été mis en place. Cependant, nous n'avons pas pu trouver d'informations précises sur la façon dont ce comité a été constitué. Une chose semble certaine : il n'y a pas eu de consultation au départ pour choisir les représentants des parties prenantes. Ainsi, selon une des personnes ressources interrogées, « les représentants proviennent de toutes les organisations de lutte contre le VIH/SIDA au Burkina Faso. Les quotas de représentativité sont fixés par le commanditaire ». Aussi, même s'il existait la volonté que toutes les parties prenantes soient présentes, la question de la représentativité des organisations qui sous-entend la diversité des opinions n'a pas été considérée.

### **Contrôle du processus de formulation des questions et de la démarche**

La pratique est considérée par les participants à l'étude comme très défavorable à la participation. En effet, les processus de prise de décisions techniques sont totalement et exclusivement sous le contrôle des évaluateurs. Ces derniers et les parties prenantes sont persuadés du fait que seuls les évaluateurs sont habilités et légitimés à procéder à la collecte et à l'analyse de données. Un évaluateur précise que : « Les ONG et associations n'ont pas la compétence pour analyser des données, c'est la raison pour laquelle on a eu recours à notre expertise d'évaluateurs... De toutes les façons, même si nous voulions les former, le temps ferait défaut. Il faut reconnaître que même si l'approche participative est une bonne pratique, elle a des limites... Il faut avoir des acteurs compétents ». Un responsable d'ONG confirme : « La formulation de la méthodologie, la collecte et l'analyse des données, il faut le reconnaître ne sont pas de notre ressort ».

## **Contrôle du processus de formulation des recommandations**

La formulation des recommandations échappe également au contrôle des parties prenantes. Dans le meilleur des cas, ces dernières sont consultées pour valider les recommandations, mais leur implication ne va jamais au-delà de cela. Il n'y a pas eu de moment pour discuter collectivement des recommandations à retenir. Les appréciations faites sur les relations de pouvoir ainsi que sur la fluidité de la mise en œuvre confortent cette situation où les évaluateurs disposent d'un grand contrôle sur les décisions.

## **Relations de pouvoir entre les parties prenantes**

Les résultats ne font pas apparaître de relations de pouvoir de type conflictuel, mais ils montrent que ces relations n'étaient pas neutres. La structure du pouvoir dans ces trois processus est de type hiérarchique. Les positions dominantes du fait du contrôle de certaines informations clés sont le plus souvent occupées par le commanditaire de l'évaluation ou par les évaluateurs. Les autres sont exclus et ne disposent que d'un pouvoir très relatif. Mais ces positions ne sont pas figées et les interprétations peuvent varier selon les acteurs : « Des organisations comme l'ONG X, compte tenu de son rôle de pionnier a eu des voix prépondérantes lorsqu'il a été question de définir les orientations à donner pour les programmes à venir ». Interrogé sur ce point, le responsable de cette ONG fait une contre-analyse : « Dès le départ et au cours de la réunion de prise de contact avec le consultant, les discussions nous ont semblé très ouvertes. Mais par la suite, nous nous sommes rendu compte que nos voix ne comptaient pas véritablement ».

## **Fluidité de la mise en œuvre**

Les participants sont plutôt unanimes sur le fait que les processus ont été assez rigides et contrôlés par l'évaluateur, avec quelques interférences de la part des commanditaires. Cependant, en fonction de la position de la personne interrogée dans la structure du pouvoir, les perceptions sur la fluidité de la mise en œuvre diffèrent. Pour les commanditaires, « le processus a été très interactif. Les mécanismes de consultations des acteurs mis en place ont bien fonctionné ». Pour les parties prenantes, cette façon de décrire la situation doit être nuancée. Ces derniers ont très souvent pensé que l'approche a été plutôt directive : « En dehors de la réunion préparatoire au cours de laquelle les outils nous ont été présentés, nous n'avons plus eu d'opportunité d'expression », dit un responsable de projet. Il apparaît que pour l'opinion dominante, l'approche participative consiste à faire valider les décisions prises.

## **Profondeur de la participation**

La profondeur de la participation a été faiblement appréciée. Le sentiment qui se dégage est que les ONG n'ont pas véritablement été présentes dans les prises de décision : « Nous avons souhaité avec la plupart des organisations concernées que l'évaluation prenne en compte certains critères et indicateurs qui auraient permis de mieux apprécier notre travail... Nous n'avons pas réussi à le faire parce que l'opportunité ne nous a pas été offerte ».

## **Discussion**

Les processus évaluatifs des programmes de lutte contre le VIH au Burkina Faso organisent une approche participative de type pluraliste. Lorsqu'il y a participation, elle est surtout repérable par la représentativité et la diversité des parties prenantes. Pour les autres dimensions du processus participatif, l'étude révèle des pratiques plutôt défavorables à la participation. C'est notamment



le cas pour le contrôle du processus de formulation des recommandations et les relations de pouvoir entre les parties prenantes.

Globalement, les personnes rencontrées pensent que les parties prenantes des politiques ne disposent pas des compétences pour participer aux évaluations car elles sont jugées trop techniques et complexes. De plus, le temps imparti, généralement très court, ne permet pas de les former pour favoriser leur participation aux évaluations, alors que cela est préconisé et faisable (AUBEL 1999 ; RIDDE, 2004 et 2005).

En ce qui concerne les relations de pouvoir, les résultats montrent que, sans être de type conflictuel, elles sont de type hiérarchique, bien que la perception de cette hiérarchie varie selon les acteurs.

Toutes ces raisons nous conduisent à nous interroger sur la réalité de la participation dans sa forme pluraliste. Dans le contexte du Burkina Faso et en considérant d'autres exemples de politiques publiques, notamment celles visant la réduction de la pauvreté et des inégalités, ce sont plutôt des approches consultatives qui sont mises en œuvre lors des évaluations. Cette situation s'explique probablement par le fait qu'il y a encore beaucoup de réticences à la participation lors des évaluations, par exemple on court le risque d'une sur-valorisation ou d'une remise en cause des résultats (BERNOUX, 2004). La participation semble poser de façon récurrente la question de la pluralité des légitimités : « Qui décide finalement ? Comment faire participer aux décisions d'intérêt général les acteurs de la société civile, sans déconsidérer la fonction politique des pouvoirs publics... issus de processus démocratique. » (LEVY, 2002 : p. 14).

L'enjeu ici, c'est qu'avant tout processus participatif, il faut en définir le sens et la portée. (BARON et MONIER, 2003 ; RIDDE, 2006). Dans le domaine de la santé publique, et particulièrement de l'évaluation, nous croyons qu'elle devrait répondre à un besoin de conscientisation et d'émancipation des acteurs de la société civile. Or, l'approche pluraliste, et encore plus celle qui ne serait que consultative, ne peut répondre à cette exigence. Pire, elle pourrait dériver et s'apparenter à une forme d'instrumentalisation de la société civile.

## Conclusion

L'analyse de ces trois études de cas semble montrer que l'évaluation est perçue et pratiquée de la façon la plus conventionnelle parmi les approches possibles. Elle reste une activité pratiquée par les seuls experts. Les conséquences d'une telle pratique sont que l'évaluation est coupée de l'action et ne bénéficie pas du temps qui est nécessaire à sa préparation et à sa réalisation. Aussi, nous pensons que les pratiques évaluatives au Burkina Faso peuvent être améliorées du point de vue de la participation des acteurs de la société civile. Pour ce faire, il faudrait créer les conditions favorables à cette participation et viser, à travers elle, le renforcement du pouvoir d'agir des individus et des organisations engagées dans la riposte contre le VIH.

## Références bibliographiques

AUBEL J., 1999. Participatory Program Evaluation Manual. Involving Program Stakeholders in the Evaluation Process. Calverton, Maryland : Child Survival Technical Support Project and Catholic Relief Services.

BARON G., MONNIER E., 2003. Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile. In Informations sociales, 110 : 1-7.



- BEGIN C., JOUBERT P., TURGEON J., 1999.** L'évaluation dans le domaine de la santé : conceptions, courants de pensée et mise en oeuvre. In C. Bégin, P. Bergeron, P.-G. Forest &.
- BERNOUX JF, 2004.** L'évaluation participative au service du développement social, Paris Dunod, 176 p.
- FETTERMAN D.M., 2000.** Foundations of Empowerment Evaluation. Thousand Oaks, CA : Sage.
- FOURNIER P., POTVIN L., 1995.** Participation communautaire et programmes de santé : fondements et dogmes. In Sciences Sociales et Santé vol, 13(2) : 39-59
- LE BOSSE Y., 2003.** De l'« habilitation » au « pouvoir d'agir » : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment. Nouvelles Pratiques Sociales, 16(2) : 30-51.
- LEVY M., 2008.** Introduction. In Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques. BARBEDETTE L., BERTHOME J., BRUNET-JAILLY J., CHAUVEAU J-P., GENTIL D., LANGE M-F., LAVIGNE DELVILLE P., LE BRIS E., MARNIESSE P., IRD Karthala, p. 6-16.
- OMS, 2004.** Rapport sur la santé dans le monde, Genève, Chap. 3.
- ONUSIDA, 1997.** Mobilisation communautaire et Sida, Genève, 8 p.
- OUNSIDA, 1999.** De la théorie à la pratique : une participation accrue des personnes infectées ou affectées du VIH/SIDA. Le concept « GIPA » Genève, 20 p.
- ONUSIDA, 2001.** Intensification de la participation accrue des personnes infectées ou affectées par le VIH/SIDA (GIPA) en Afrique Subsaharienne, 27 p.
- PATTON M.Q., LABOSSIERE F., 2008.** L'évaluation axée sur l'utilisation. In Concepts et pratiques de l'évaluation de programmes, RIDDE V., DAGENAIS C., Presses de l'université de Montréal, sous presse.
- RIDDE V., 2004.** L'évaluation de programme en santé internationale : qu'est-ce que c'est, comment la planifier et utiliser une approche participative ? Développement et Santé, 169 : 23-29.
- RIDDE V., 2006.** Suggestions d'amélioration d'un cadre conceptuel de l'évaluation participative. Canadian Journal of Program Evaluation, 21 (2) : 1-23.
- WEAVER L., COUSINS JB., 2005.** Unpacking the participatory process. Journal of MultiDisciplinary Evaluation, 1 : 19-40.