



Société Française de l'Évaluation

L'évaluation participative : De la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen

Numéro coordonné par Hélène MILET

Les Cahiers de la SFE
N°9 - Décembre 2015

*SFE - 111 rue de Montreuil - 75011 Paris
Email : sfe.secretariat@orange.fr*

AVANT-PROPOS

Pierre SAVIGNAT, Président de la Société Française de l'Évaluation

INTRODUCTION

L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen.

Hélène MILET, animatrice du groupe de travail « Evaluation participative » de la Société Française d'Évaluation

COMMENT UNE ÉVALUATION DEVIENT-ELLE PARTICIPATIVE ?

Évaluation pluraliste, évaluation participative... Qu'est-ce que la participation en évaluation ?

Gaëlle BARON, responsable de la mission évaluation des politiques publiques de Nantes Métropole*

Gouvernance et participation : critères et effets en conception et en évaluation des politiques publiques.

Nicolas DESQUINABO, Sciences Po Lyon*

Baromètre de la participation dans les collectivités locales.

Gilles-Laurent RAYSSAC, REPUBLICA

LES CITOYENS FONT ILS LA PARTICIPATION ?

La commande d'évaluation participative : une pratique hétérogène.

Hélène CLOT, responsable de la mission évaluation des politiques publiques de Grenoble–Alpes Métropole

L'évaluation participative à l'aune de la commande d'évaluation.

Michel BASSET, directeur d'ARGOS¹

LA PRISE EN COMPTE DES PUBLICS, UN PLUS POUR L'ÉVALUATION.

Peut-on parler d'évaluation participative dès que habitants/bénéficiaires finaux sont sollicités dans le cadre du processus évaluatif, quelle que soit la nature de leur engagement ?

Le cas de la politique des transports urbains EDGARD

Michel LE PENNEC, directeur adjoint de la mission évaluation, organisation et pilotage du Conseil départemental du Gard

¹ Michel BASSET est maintenant co-animateur du groupe de travail « Evaluation participative » de la SFE

Du bon usage de l'évaluation des politiques publiques au service des démarches participatives.

Sonia RULLIERE, chargée de mission évaluation des politiques publiques de Grenoble-Alpes Métropole*

L'évaluation participative dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Association des parties prenantes et consultation des bénéficiaires.

Fanny BRULEBOIS, Chef de projet, Service Evaluation des politiques publiques et appui aux administrations, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), Services du Premier ministre*

QUELQUES MOTS DE SYNTHÈSE

Hélène MILET, animatrice du groupe de travail « Evaluation participative » de la SFE, chargée de mission évaluation des politiques publiques au Conseil départemental de l'Isère

François MOUTERDE, président d'honneur de la SFE, directeur de Planète Publique,

CONCLUSION

Pierre SAVIGNAT, président de la Société Française d'Evaluation

VARIA – 3 DEMARCHES D'ÉVALUATION PARTICIPATIVE

L'atelier climat de Nantes Métropole

Gaëlle BARON, responsable de la mission évaluation des politiques publiques de Nantes Métropole*

L'évaluation citoyenne du plan régional de lutte et d'accompagnement des mutations de la Région des Pays de la Loire

Laetitia DANSOU, consultante à Planète Publique

L'évaluation de la collecte des déchets ménagers de Grenoble Alpes Métropole

Hélène CLOT, responsable de la mission évaluation des politiques publiques de Grenoble-Alpes Métropole

* Depuis la rédaction des articles, la situation professionnelle de ces auteurs peut avoir évolué.

AVANT-PROPOS

La question de l'évaluation participative, ou de la participation en évaluation, tend à s'inviter fortement dans les débats relatifs aux politiques publiques et à leurs évaluations. Ce cahier présente l'aboutissement d'une phase de travail du groupe évaluation participative de la SFE, de 2008 à 2013, et rend compte de la journée d'étude qui en a découlé et qui s'est tenue à Paris le 10 décembre 2013. Pour des raisons techniques diverses cette publication d'actes s'est trouvée un peu décalée dans le temps. Pour autant, le fruit de ce travail de réflexion et d'élaboration collective reste tout à fait en phase avec l'actualité de la question participative.

En présentant, début 2013, le plan « pauvreté », Jean Marc Ayrault, alors Premier ministre, précisait que les bénéficiaires de cette politique devraient être associés à sa conception, à sa mise en œuvre et à son évaluation². Depuis, un collège spécifique regroupant des usagers a été constitué au sein du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plus encore, un appel d'offre a été lancé, en 2014, afin d'accompagner ces usagers de les mettre en capacité d'exercer pleinement leur mandat. En clair, l'on assiste à une combinaison entre engagement politique fort, dispositif institutionnel pour mettre en pratique les annonces faites et moyens opérationnels pour rendre effective, et non formelle, la participation citoyenne.

En février 2014, la loi relative à la politique de la ville a prévu l'association des habitants à la conception, la mise en œuvre et à l'évaluation des dispositifs les concernant³. Des expériences comme celles rapportées dans ce cahier se développent aussi au plan des collectivités locales, de même que cette dimension s'invite de plus en plus fréquemment dans la commande publique d'évaluation. En novembre 2014, le Secrétariat à la modernisation de l'action publique (SGMAP) organisait une rencontre afin de tirer les leçons des premières évaluations mises en œuvre au sein de l'État. La question de la dimension participative sera très présente dans les débats. Ce fut le cas plus récemment, lors de la présentation au Conseil économique, social et environnemental du rapport « promouvoir une culture de l'évaluation »⁴.

Plus largement, la question de la participation se situe au cœur d'un certain nombre de dynamiques propres à l'action publique dans son ensemble.

Dans la plupart des discours sur cette question, c'est la dynamique démocratique qui est affirmée en premier. Cette dimension n'est pas contestable, bien sûr, mais elle reste insuffisante pour bien saisir la réalité des processus en cours et ce qui se joue véritablement autour de la participation. En effet, l'évolution même de l'action publique et la place grandissante des jeux d'acteurs qui la traversent et la structurent nous conduisent à avoir une approche plus large de la dimension participative.

Depuis quelques décennies l'action publique s'est développée de façon significative, les champs concernés ont été considérablement élargis, le nombre et la qualité des acteurs impliqués n'a fait que croître. En un mot, l'action publique s'est complexifiée, rendant plus difficile sa visibilité et sa lisibilité. De plus, depuis les années quatre-vingt, l'action publique n'est plus perçue comme vertueuse par essence. Du fait du contexte économique et financier, les premiers questionnements et les premières critiques se sont portés sur les coûts, sur la dépense. En outre, même si cette dimension reste vive dans les controverses au vu, notamment des déficits, ont émergées d'autres interrogations, portant sur l'efficacité voire sur l'utilité même de l'action publique. Ces critiques ont

² 21 janvier 2013. Disponible à l'adresse : www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/DP-PAUVRETE.pdf

³ Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁴ CESE, « Promouvoir une culture de l'évaluation », 8 septembre 2015.

plusieurs sources, plusieurs dimensions. Certaines sont aussi portées par des usagers, des citoyens notamment en termes de qualité du service rendu.

De fait l'on assiste à une forme de mise en débat, formalisée ou non, de l'action publique, posant notamment la question de l'acceptabilité de la décision publique au-delà de sa légalité et de sa légitimité. Dans ce contexte, les problématiques de pertinence, d'efficacité et d'utilité sociale de l'action, entre autres critères, ont gagné en prévalence.

La question de la participation s'inscrit au carrefour de trois dynamiques imbriquées qui traversent et, d'une certaine façon, structurent le déploiement de l'action publique :

- L'action publique se transforme, elle devient de plus en plus complexe, elle cherche à s'adapter aux besoins, aux demandes. La chaîne qui conduit de la décision à l'action proprement dite met en jeu une pluralité de niveaux intermédiaires, d'acteurs, chacun apportant sa vision dans la façon d'agir ;
- Les modes de management se modifient également, cela concerne tant les agents publics ou chargés d'une mission de service public que les opérateurs privés chargés des mises en œuvre. Il y a là des mouvements organisationnels et fonctionnels importants qui pèsent sur l'effectivité, l'efficacité et la qualité d'une action publique ;
- Les demandes citoyennes s'accroissent notamment en matière de fonctionnement démocratique. Des débats sur les limites de la démocratie représentative et sur le besoin de démocratie participative, quelles qu'en soient les formes, comme une multitude d'initiatives citoyennes, souvent peu médiatisées, en témoignent.

La question du caractère participatif de l'évaluation n'est donc pas une simple option parmi d'autres formes d'évaluation. En creux, l'on voit bien dans le développement du lobbying, de rapports de force, que ce soit avant la décision ou après, une traduction de ce mouvement en faveur de la participation. Et de ce point de vue il s'agit tout à la fois d'une exigence de démocratie mais aussi d'efficacité compte tenu de l'implication de fait d'une multitude d'acteurs dans le processus de l'action publique. En effet, chacun d'entre eux détient une partie de l'information, possède un point de vue sur ce qui est fait ou pas fait, et d'une certaine façon, un pouvoir d'inflexion, plus ou moins affirmé, sur l'action elle-même. Dès lors il est important de préciser quelques repères sur ces jeux d'acteurs, et c'est notamment ce à quoi va s'attacher le cahier qui vous est ici présenté.

Pierre SAVIGNAT
Président de la SFE

INTRODUCTION

L'évaluation participative : De la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen

Hélène MILET⁵

Animatrice du groupe de travail « Evaluation participative » de la Société Française d'Evaluation

La journée d'étude et ce cahier qui en constitue les actes, ont été réalisés grâce aux contributions combinées de chercheurs et de praticiens, universitaires, consultants ou commanditaires, agents de l'administration d'Etat ou d'administrations territoriales, qui abordent dans leurs pratiques « l'objet » évaluation des politiques publiques, et tout particulièrement ici l'évaluation participative.

Chacun de ces contributeurs travaille, pratique, réfléchi l'évaluation à partir d'entrées évidemment différentes, mais nécessairement complémentaires. A l'occasion des travaux menés en commun dans le cadre de la SFE, le souci partagé est de comprendre, analyser et décrire les fonctionnements, les attendus et les enjeux de l'évaluation des politiques publiques (EPP). C'est cette confrontation féconde qui a notamment permis la formulation en 2003 puis 2006 d'une charte de déontologie intéressante pour tous, mais qu'à l'évidence aucune des catégories de protagonistes en présence ne pourrait porter seule en toute crédibilité.⁶ La réflexion que nous présentons ici sur la question particulière de l'évaluation participative bénéficie aussi de cette dynamique de mise en commun de compétences et de points de vue complémentaires.

Nous choisissons d'aborder la question de l'évaluation participative par l'entrée évaluation, c'est-à-dire en la considérant a priori comme une des modalités possibles de mise en œuvre des démarches d'évaluation des politiques publiques. Il serait bien sûr envisageable de l'aborder, au revers, par l'entrée participation, comme une des occurrences possibles des offres de participation publique (Gourgues, 2013). Dans ce second cas, l'évaluation participative s'entend comme une des pratiques par lesquelles se concrétise – tente de se concrétiser – une forme de démocratie participative. La logique privilégiée ici, évidemment plus cohérente du point de vue qui prioritairement nous rassemble, nous amène plutôt à considérer d'abord un très rapide état des lieux de l'évaluation des politiques publiques, au regard notamment de son positionnement dans le paysage institutionnel français, avant d'en venir plus spécifiquement à sa composante participative.

La réforme constitutionnelle de 2008, qui a confié au Parlement le soin d'évaluer les politiques publiques et à la Cour des Comptes celui de l'assister dans cette tâche, est venue confirmer et

⁵ Chargée de mission d'évaluation des politiques publiques au Département de l'Isère, responsable de la Mission évaluation des politiques publiques de la Ville de Grenoble au moment de la tenue de la Journée d'étude du 10 décembre 2013 ; chercheuse associée à PACTE – Laboratoire de recherche en sciences humaines – UMR CNRS Université de Grenoble.

⁶ Voir à ce sujet l'article de Nicolas MATYJASICK dans *Politiques & management public* – Volume 31 - n°1 - janvier-mars 2014, spécifiquement ciblé sur la contribution de la SFE à la formation d'un milieu professionnel de l'EPP : « L'évaluation des politiques publiques, un milieu professionnel en formation ? Genèse et contribution de la société française d'évaluation » pp. 123 à 139.

appuyer le lent processus d'institutionnalisation de l'EPP en France⁷. Processus toujours aléatoire et fragile, sans doute, sensible aux vents alternants de révision ou de modernisation des politiques ou de l'action publiques, pour un outil toujours réinventé dans un objectif de meilleure gouvernance (Lacouette-Fougère, Lascoumes, 2013), mais néanmoins en voie de consolidation avérée⁸. Parallèlement, le fait que deux revues de référence y aient consacré chacune à un an d'intervalle un numéro dédié – ouvrages cités en notes – est peut-être le signe d'une reconnaissance effective de l'évaluation des politiques publiques comme approche efficace, efficiente, pertinente... pour une analyse scientifique de l'action publique en situation (WARIN, 2014) ; et parallèlement d'une remise en questionnement du monde universitaire et de la recherche autour de cet objet intéressant et inclassable. La présence, dans ces deux volumes de revues, d'articles de jeunes chercheurs qui ont fait de l'évaluation des politiques publiques leur champ d'études et de recherche, est à cet égard encourageante et significative.

Dans ce contexte, l'évaluation participative apparaît à la fois comme un objectif qui s'impose et comme un terme qui se diffuse, tout en désignant des pratiques peut-être plus diversifiées que ne pourrait le laisser supposer une terminologie a priori commune et englobante. Dans l'article évoqué ci-dessus, Clément Lacouette-Fougère et Pierre Lascoumes situent « ...depuis les années 2000, la généralisation d'un modèle d'évaluation à visée démocratique et menée bottom up (qui reconfigure les rapports des autorités publiques à l'évaluation ». En relation avec cette évolution, précisent-ils : « Les approches fondatrices de type policy analysis et les sciences administratives sont concurrencées par des courants de recherche axés sur l'étude des mécanismes de concertation et de participation⁹ ». Deux aspects intéressants pour notre réflexion sont soulignés ici : l'émergence de pratiques d'évaluation « à visée démocratique » amène les commanditaires à considérer différemment l'exercice évaluatif ; les arrière-plans théoriques et conceptuels sur lesquels se fonde classiquement la recherche en relation avec l'EPP se trouvent confrontés à d'autres références et d'autres axes d'investigation. L'évaluation participative serait, conceptuellement au moins, un objet composite.

Si tant est que la définition proposée - évaluations menées *bottom up* et à visée démocratique - corresponde effectivement aux évaluations participatives dont nous entendons traiter, peut-être parlerions-nous plus volontiers d'émergence, ou de pratiques encore en cours d'expérimentation, que de véritable généralisation. Certainement, la question de la participation en démocratie est à l'arrière-plan des objectifs de diversification et d'élargissement des publics susceptibles d'être associés aux processus évaluatifs. Mais aussi, les conditions de réalisation d'une démocratie délibérative ont évidemment à voir avec la question de la qualité et de la précision des débats, des analyses et des jugements évaluatifs découlant de démarches associant les publics. Ce double questionnement exprime une des tensions majeures qui caractérise l'objectif participatif en EPP : associer le plus largement possible (tous ?) les publics de l'action publique, et mener avec eux de façon approfondie l'analyse du fonctionnement de la politique, puis la co-élaboration du jugement évaluatif. C'est notamment ce dont nous parle Gaëlle BARON dans le premier article, sur lequel nous reviendrons ci-après. Associer des catégories de publics le plus diversifiées possibles, même et peut-être surtout si elles ne sont pas en proximité avec les arcanes du fonctionnement de la chose

⁷ « Ce faisant, la réforme sort l'évaluation du seul bon vouloir de l'exécutif, dont elle était restée tributaire dans les expériences précédentes (...) » souligne très justement Annie FOUQUET dans son introduction au n°148 de la Revue Française d'Administration Publique, consacré en 2013 à : L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses.

⁸ « Même si l'évaluation, en pratique, est encore l'objet de doutes, sa place et sa nécessité semblent désormais acquises. » affirment, bien qu'il est vrai avec un nombre certain de réserves, Véronique CHANUT et Danièle LAMARQUE en introduction du volume 31 de la revue Politiques & management public, consacré à : L'évaluation des politiques publiques, op.cit., note 2.

⁹ Clément LACOUETTE-FOUGERE, Pierre LASCOUMES : « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », op.cit., note 3, p. 866.

publique : c'est l'enjeu démocratique. Mais aussi prendre le temps de permettre à tous ces (nouveaux) interlocuteurs, et à chacun selon ses besoins... d'entrer dans le processus de compréhension, mise à distance, analyse, de la politique publique considérée et de ses fonctionnements observables, être donc en mesure de se constituer une opinion argumentée et se trouver par suite en capacité de co-élaboration : c'est l'enjeu délibératif. Cette tension, certes présente pour toute démarche participative, l'est de façon peut-être plus prégnante dans le cas de l'EPP. L'évaluation des politiques publiques, fut-elle participative, reste en effet à envisager dans le champ de l'analyse des politiques publiques, dont conceptuellement elle découle, et du management public dont elle est parfois considérée comme une des disciplines.

La réflexion ici déroulée considère plusieurs échelons possibles pour l'aspect participatif de l'évaluation : de la prise en compte des publics, au « pouvoir d'agir citoyen » - une déclinaison du concept d'*empowerment*, aussi reformulé en « capacitation » par les francophones d'outre-Atlantique.

L'évaluation dite pluraliste veille à associer à la démarche les parties prenantes de la politique publique. On le verra notamment ci-après, il apparaît que le terme de parties prenantes est de fait utilisé pour désigner, prioritairement, les co-acteurs institutionnels et péri-institutionnels de l'action publique : les directions et services impliqués de l'administration pilote, les partenaires institutionnels – ministères, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales - les opérateurs, éventuellement des corps intermédiaires. Ainsi conçue, l'évaluation pluraliste – au sens d'association des parties prenantes à la démarche évaluative - est généralement présentée, non plus comme un choix mais comme une évidence, un minima de la pratique évaluative du point de vue des commanditaires. Sans doute faudrait-il pour plus de certitude vérifier précisément l'ensemble des pratiques ; il paraît néanmoins possible et intéressant de souligner là un acquis : les évaluations de politique publique commanditées par les administrations centrales et territoriales en France sont plutôt, a priori, pluralistes, c'est-à-dire qu'elles ne se déroulent généralement pas sans qu'y soient associées les parties prenantes, au moins en tant que membres du comité de pilotage. On peut certainement discuter de la qualité et de la profondeur des modalités d'association des parties prenantes, et on y constatera sans doute d'un cas à l'autre quelques nuances. Mais au final, il apparaît que l'évaluation des politiques publiques s'affiche très généralement pluraliste dans les principes.

Les questionnements et discussions s'engagent quand intervient le terme de participation. Or la participation – et pour ce qui nous concerne l'évaluation participative – sans pourtant être référencée à une définition précise et partagée, paraît sous-entendre a priori l'association à la démarche d'interlocuteurs qui ne sont pas en relation avec la politique évaluée au titre de leur engagement professionnel ou politique. Ce sont les publics de l'action publique. Les bénéficiaires, usagers, ayant-droit ; ou les riverains, les habitants de l'espace urbain concerné ; les électeurs ; les citoyens, parfois dits « profanes », ou « lambda »... Considérer la prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques (Milet, Warin, 2013) amène bien sûr à interroger les modalités de cette prise en compte : qui, comment, à quel(s) stade(s) et pour quels effets sur le déroulé du processus évaluatif ? Les caractéristiques des publics au regard de la politique évaluée, puis la façon qu'on aura de les constituer pour les associer à l'évaluation, et enfin – surtout, s'il s'agit centralement de participation ? – la possibilité dans laquelle ils seront, ou non, de se construire et d'énoncer un point de vue distancié et argumenté sur la politique, ses effets et sa pertinence, constituent un système complexe qui reformule, au cas par cas, les termes de la tension structurelle entre la diversité des publics – la largeur – et la qualité du délibératif – la profondeur. La question du « pouvoir d'agir citoyen » interviendrait donc à ce stade : quelles marges de manœuvre peuvent être conférées, et à quels publics, pour que l'évaluation de la politique publique à laquelle ils seraient associés se fasse, non seulement au regard de leur témoignage – ce

qui est essentiel – mais aussi avec l'apport de leur analyse critérisée et argumentée de son fonctionnement et de ses effets (et impacts) observables ?

Peut-être n'en sommes-nous pas tout à fait là, mais nous verrons que de vraies expérimentations existent, souvent hybrides, toujours en discussion – négociation entre l'allégeance à l'ordre et l'ouverture de failles balisées de reformulations possibles.

*

Comment une évaluation devient-elle participative ?

Dans un premier article tout à fait essentiel, Gaëlle Baron revient sur les fondements de notre questionnement, les conditions d'émergence des pratiques d'évaluation participative et les bases théoriques de référence, à partir notamment des travaux pionniers de Cousins et Earl en 1992 (voir les références dans son texte). Elle décrit les deux dimensions d'une évaluation participative : la largeur et la profondeur, qui couplées à l'échelle maintenant classique proposée par Sherry Arnstein permettent de caractériser les pratiques. Au plan théorique, elle distingue cinq générations de participation en évaluation, la cinquième - l'évaluation « émancipatrice » - restant a priori encore peu observable. Dans les faits, constate-t-elle, les processus mis en œuvre sont hybrides.

Nicolas Desquinabo nous amène ensuite à prendre du recul et revient sur la question de la gouvernance, en élargissant la focale largement au-delà des pratiques hexagonales. Il observe comment s'articulent gouvernance et participation, et en vient de là à la participation à l'évaluation des politiques publiques. En se situant au niveau international, il apparaît notamment que la participation aux évaluations ex-ante a été particulièrement développée en RFA pendant les années soixante-dix ; peu d'exemples, néanmoins, paraissent ressortir aux stades d'évaluation intermédiaire et ex-post.

Cette première partie se clôt avec un état des lieux, un arrêt sur image issu de la première édition du « Baromètre de la participation dans les collectivités locales » mis en place par RESPUBLICA¹⁰, à partir d'un questionnaire adressé aux élus. Il en ressort que le principe de la participation paraît plébiscité, et largement diffusé, majoritairement dans un triple objectif : un souci de transparence ; la volonté de faire connaître les politiques publiques et ce qui les fonde ; l'éventualité de faire évoluer l'action publique grâce à la participation.

Les citoyens font-ils la participation ?

Deux très intéressantes études, menées dans le cadre du groupe de travail SFE sur l'évaluation participative, se sont attelées à analyser le point de vue et les attentes des commanditaires vis-à-vis de l'évaluation participative.

Le travail réalisé par Hélène Clot a été conduit à partir d'une enquête par questionnaire passée auprès de commanditaires dans les collectivités territoriales. Michel Basset pour sa part a disséqué des cahiers des charges d'évaluation produit par des collectivités locales et mentionnant « *explicitement ou implicitement* » une approche participative. Cette double approche sur l'offre institutionnelle d'évaluation participative en élaboration – au niveau territorial – est à la fois riche et informative, tant sur les attentes en termes de participation en évaluation et les avancées dans les modalités de formulation de la commande, que sur les petites difficultés, imprécisions, reculs, blocages... moins précisément formulés mais que les deux analyses laissent délicatement transparaître. Il est notamment intéressant de constater au passage que les répondants à l'enquête coordonnée par Hélène Clot paraissent a priori plus précis, plus ambitieux en matière de participation, et en même temps plus conscients de leurs difficultés et de leurs limites, que ne le

¹⁰ En partenariat avec la Gazette des Communes et le Courrier des Maires.

laissent entrevoir les cahiers des charges une fois formulés et validés, tels qu'ils ont pu être analysés par Michel BASSET. Dans les deux cas, une certitude : on parle de participation s'il s'agit d'associer des citoyens, qu'ils soient bénéficiaires directs, citoyens « tout venant » recrutés par phoning, ou citoyens organisés représentants de corps intermédiaires. Et dans les deux cas également, il apparaît que le terme de participation est en usage dès le stade de la consultation, par exemple l'enquête par questionnaire, pourvu qu'elle s'adresse à des citoyens/habitants/publics cibles...

Et pourtant... les citoyens font-ils, à eux seuls, la participation ?

La prise en compte des publics, un plus pour l'évaluation.

C'est très précisément la question que se pose Michel Le Pennec dans l'article sur lequel s'engage la troisième partie du cahier. Trois témoignages analytiques y rendent compte de pratiques effectives d'évaluation participative, à l'aune des options politiques et techniques qui en encadrent la mise en œuvre, et au regard des effets de ces pratiques sur l'évaluation, et sur l'élaboration et/ou la réorientation des politiques. Ceux qui s'expriment sont des agents d'administrations territoriales ou d'Etat, et leur analyse est bien sûr nourrie de la connaissance intime du cadre professionnel au sein duquel ils interviennent.

A partir d'une expérience originale d'évaluation participative de la politique de transports interurbains, Michel Le Pennec, directeur adjoint de la mission évaluation, organisation et pilotage du conseil départemental du Gard, interroge les apports et les limites d'une démarche associant les citoyens. Trois éléments remarquables, dans le cadre de notre réflexion, caractérisent la pratique qui nous est ici décrite : d'une part, l'adoption par les élus d'une Charte de la concertation fait évoluer la pratique de l'EPP pour cette collectivité. De pluralistes, les évaluations deviennent participatives, c'est-à-dire qu'au-delà de l'habitude déjà acquise d'associer – entendre le point de vue – des bénéficiaires, sont associés des citoyens non-bénéficiaires, non directement concernés par la politique évaluée. Le caractère participatif se caractérise donc ici par l'association complémentaire de citoyens non bénéficiaires, et la participation, nous est-il précisé, s'entend à minima au sens de concertation.

A partir des observations réalisées lors de l'évaluation de la charte de la participation de la Métro (communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole), Sonia Rullière nous amène à réorienter notre questionnement, en proposant, à rebours, de considérer l'évaluation des politiques publiques comme un outil ou une méthode efficace de participation : organisée, finalisée, méthodologiquement à même de considérer tous les publics, l'EPP constitue de fait, nous dit-elle, un bon cadre d'appui et d'accompagnement à la participation.

Le troisième et dernier de ces témoignages analytiques présente les évaluations de politiques publiques menées sous l'égide du Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique – SGMAP. La démarche en cours de modernisation de l'action publique prévoit que l'ensemble des politiques publiques sera évalué avant la fin de la mandature ; au moment de la présentation de Fanny Brulebois, 49 de ces évaluations ont déjà été mises en œuvre. Les évaluations du SGMAP sont pluralistes : elles veillent à associer les parties prenantes, au moins lors des comités de pilotage qui jalonnent la démarche ; et participatives, dans la mesure où la consultation des bénéficiaires finaux (par enquêtes ou entretiens) est considérée comme une phase importante de l'évaluation, phase à laquelle un service spécifique est dédié. Après une première année d'exercice, les réflexions qui nous sont présentées plaident pour une confirmation et un approfondissement de cette méthode, soit : associer les parties prenantes – partenaires institutionnels, corps intermédiaires ... - plus systématiquement, plus en amont, et de manière plus approfondie, tant à l'élaboration du diagnostic qu'à l'élaboration subséquente de scénarios de réforme ; et consulter, là aussi plus systématiquement, les bénéficiaires finaux, pour alimenter et affiner le diagnostic et les scénarios.

Avec François Mouterde, nous reviendrons en synthèse sur les enseignements de cet ensemble de travaux, afin notamment de mettre en exergue quelques éléments d'analyse. Ainsi, comme pour les expériences de participation citoyenne, la décision de mener une évaluation participative découle sans doute nécessairement du politique. Par suite, les phases proprement participatives de l'évaluation se situeront dans le cadre du débat public. Un fonctionnement participatif en évaluation implique d'associer les parties prenantes à la réflexion, à l'analyse et au processus de prise de distance évaluative ; mais corrélativement, la prise en compte des publics de l'action publique n'est pas en soi participative. Pour autant, le recueil et l'analyse du point de vue des destinataires de l'action publique représente un apport le plus souvent indispensable au bon déroulement de l'évaluation. Il apparaît en somme que l'évaluation participative se situe à l'articulation de deux enjeux complexes : l'association des parties prenantes aux différents stades du processus évaluatif, et l'association des citoyens au processus d'élaboration de la décision publique.

Puis ce cahier se clôturera en Varia sur la présentation détaillée de trois démarches, bien réelles, d'évaluation participative. Dans deux cas, le commanditaire est une communauté d'agglomération (devenue aujourd'hui métropole), et dans le troisième il s'agit d'une Région. Il se trouve que pour les deux expériences d'agglomération, l'exposant(e) est agent public en charge de l'évaluation, et que dans le troisième cas la parole est au / à la /consultant(e) du bureau d'étude intervenant. Le couple chargé d'évaluation - bureau d'étude est effectivement celui qui est à la manœuvre pour la conception et la réalisation des évaluations de politiques publiques commanditées par les collectivités territoriales, à des places et à des moments complémentaires au long de la démarche. Les agglomérations et les Régions, concernées, les unes par la politique de la ville, les autres par les évaluations de projets européens, les unes et les autres par la question du développement durable et la mise en place d'Agenda 21, sont bien les premiers commanditaires et expérimentateurs d'évaluations participatives. C'est notamment dans ces contextes et avec ces acteurs que s'expérimentent les pratiques participatives en évaluation des politiques publiques, dont nous sont ici présentés trois exemples de réalisation très aboutis.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Arnstein S. (1969) : "A ladder for citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, pp. 216-224

Blondiaux L. (2008) : *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Le Seuil, Paris

Fouquet A. (2013) : « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », *Revue Française d'Administration Publique* n°148, pp. 835 à 848

Fung A. (2006) : "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review* 66, pp.66 à 75

Gourgues G. (2013) : *Les politiques de démocratie participative*, Presses Universitaires de Grenoble, 2013

Lacouette-Fougère C., Lascoumes P. (2013) : « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *RFAP* n°148, pp. 859 à 876

Mansbridge J. (1980) : *Beyond adversary democracy*, Basic Books, NY

Matyjasik N. (2014) : "L'évaluation des politiques publiques, un milieu professionnel en formation ? Genèse et contribution de la société française d'évaluation », *Politiques & management public*, Volume 31 n°1 – janvier–mars 2014, pp 123 à 139

Milet H., Warin P. (2013) : « La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques », Revue Française d'Administration Publique n°148, pp.991 à 1002

Pateman C. (1970) : Participation and democracy theory, University Press, Cambridge

Politiques & management public (2014) : L'évaluation des politiques publiques, Volume 31 – n°1 – Janvier-Mars 2014 édité par Véronique Chanut et Danièle Lamarque

Revue Française d'Administration Publique (2013) : L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses, n°148 coordonné par Annie Fouquet.

Warin P. (2014) : « Une recherche scientifique dans le problems solving : un retour d'expérience », Politiques & management public, Volume 31 n°1 – janvier-mars 2014, pp.113 à 122

COMMENT UNE ÉVALUATION DEVIENT-ELLE PARTICIPATIVE ?

Evaluation pluraliste, évaluation participative... Qu'est-ce que la participation en évaluation ?

Gaëlle BARON

Responsable de la mission évaluation des politiques publiques, Nantes Métropole*

La participation des acteurs et citoyens à la définition des politiques publiques ainsi qu'à leur évaluation est aujourd'hui réclamée à la fois par les élus et par les intéressés. Effet de mode ou plus durable, la participation à l'évaluation de l'action publique regroupe toute une gamme de niveaux d'implication qu'il convient d'explicitier, afin de ne pas tromper les acteurs et les publics sur ce à quoi ils sont invités. Avec l'éclairage de ces définitions, il apparaît que l'implication réelle des citoyens dans les évaluations est encore limitée. Une piste est sans doute à creuser du côté de l'intégration des processus évaluatifs dans des dispositifs de dialogue citoyen.

La participation en évaluation : une polysémie de termes et de définitions avec un socle commun

Depuis une dizaine d'années, la participation des acteurs, citoyens, habitants, usagers est affichée par la plupart des élus et des décideurs comme indispensable à la construction des politiques et actions publiques. Cependant, **si l'on se penche sur les définitions données de la participation, on constate qu'elles recouvrent des contenus très disparates**. Selon Wikipédia, la participation désigne les procédures, démarches ou tentatives faites pour donner un rôle aux individus dans la prise de décision affectant la communauté ou l'organisation dont ils font partie. Mais quelle est la position de ces « individus » dans la communauté, et quel est leur rôle dans la prise de décision ? Un grand nombre de cas de figure peut se présenter.

Autre exemple, adapté au contexte des politiques publiques : la définition choisie par Eurogroup Consulting (2013). Pour cet organisme, la participation est un « processus par lequel les usagers ou les agents expriment leurs intérêts, besoins et avis, dans le but d'être pris en compte dans l'élaboration, la conduite ou l'évaluation de la politique publique menée par une administration ». Là encore, si seules deux positions sont considérées (usager ou agent), le mode de prise en compte de ces avis dans la décision peut varier. La réalisation d'un sondage auprès d'habitants d'un territoire pour connaître leur satisfaction par rapport à un service public rentre dans cette définition, tout comme l'organisation de réunions de travail avec les agents d'une administration publique pour proposer de nouveaux objectifs et/ou de nouvelles modalités d'attribution pour une aide sociale aux plus démunis.

L'évaluation n'est pas restée à l'écart de l'engouement récent pour la participation. La littérature foisonne de termes tels que « Empowerment Evaluation », « Participatory Evaluation », évaluation démocratique, pluraliste, participative, ou encore évaluation de la 4^{ème} génération. Là encore, les définitions associées recouvrent des contenus très différents. Ainsi, une évaluation participative

associe selon B. Perret (1998) « tous les participants à la définition commune des enjeux, problèmes et questions sur lesquels se basera ensuite l'analyse, la validation de la méthodologie, puis l'interprétation des données ». Sans être précise sur qui sont les participants, cette conception délimite les étapes de l'évaluation auxquelles ils sont conviés.

Par contre, pour R. Torres (2007), une évaluation participative signifie une « implication des agents en charge de la politique publique dans son évaluation ». Ici, la participation est restreinte à un groupe de porteurs d'intérêts, sans précisions sur les tâches dans lesquelles ce groupe sera impliqué. Le terme participation en évaluation apparaît de fait comme un mot valise, qu'il est nécessaire de préciser.

Il ressort cependant de l'analyse des différentes théories et pratiques évaluatives revendiquant l'appellation « participative » que celles-ci s'appuient sur **un socle commun qui les distinguent des approches plus anciennes de l'évaluation.**

La première composante de ce socle est **le partage d'une conception constructiviste du monde.** Depuis la seconde guerre mondiale, le paradigme constructiviste, développé en particulier avec les réflexions d'H. Simon aux Etats-Unis, de J. Piaget et d'E. Morin en France¹¹ vient questionner la vision jusqu'alors positiviste de la science basée principalement sur les écrits de R. Descartes et A. Comte. Sans développer ici les différences entre ces deux paradigmes, le constructivisme a apporté trois évolutions majeures aux processus d'évaluation :

- Il n'existe pas de réalité unique, mais des réalités construites et relatives. Une bonne évaluation doit donc intégrer une grande diversité de points de vue pour reconstituer la complexité d'une politique publique, et non les seuls avis de l'évaluateur et du commanditaire ;
- L'évaluation perturbe et est perturbée par l'organisation en charge de la politique publique. Il est donc inutile de vouloir maintenir l'évaluateur à distance de l'objet évalué. Les interactions entre l'évaluateur et les acteurs de la politique publique lui permettront au contraire de percevoir les biais liés aux influences réciproques entre son travail et l'organisation ;
- Chaque méthode de collecte connaît des limites : la combinaison de méthodes, qualitatives et quantitatives, permet de compenser les biais inhérents à chacune.

La seconde composante du socle commun est **la montée en puissance de la demande de participation des citoyens à la décision publique.** D'un côté, les élus font face à une abstention forte et une remise en cause de la démocratie représentative. De l'autre, les citoyens sont de plus en plus demandeurs de comptes sur l'utilité et l'efficacité des politiques publiques, mais aussi de temps d'échanges et de débats avec les élus et décideurs pour comprendre les politiques menées et contribuer si besoin à leurs évolutions. Cette montée en puissance de la démocratie participative, voire délibérative (L. Blondiaux, 2012) se traduit par une concertation plus forte autour des actions publiques, qui, au-delà des obligations réglementaires, peut aller jusqu'à une co-production des décisions (aménagement d'espaces publics, place des piétons et cyclistes dans la ville...).

L'évaluation des politiques publiques est également concernée par cette évolution vers plus de participation. Elle est en effet un des moyens à disposition des élus pour mieux faire comprendre l'action publique (mais aussi un moyen pour la société civile, si elle s'en empare, d'obtenir des informations sur ce qui est fait). Elle est également une occasion de débat étayé par des données sur la pertinence, la mise en œuvre d'une politique publique comme sur ce qu'elle produit.

Les approches participatives en évaluation partagent **enfin la volonté de favoriser l'utilisation des évaluations.** Plusieurs études et enquêtes auprès de décideurs menées à la fin des années 1970 et

¹¹ Ces trois auteurs sont considérés comme le trépied du constructivisme pour J.-L. Lemoigne (1995).

dans les années 1980 en Amérique du Nord ont fait état d'une utilisation directe des évaluations peu fréquente. La qualité des évaluations a parfois pu en être la cause, de même que l'évolution du contexte socio-économique qui a pu rendre inutiles certaines actions publiques et leurs évaluations. Cependant, ces études ont montré que la faible utilisation des évaluations par les organisations publiques en charge des politiques évaluées était liée dans la plupart des cas à une faible association des agents au processus d'évaluation et à une faible diffusion de ses résultats et recommandations. L'implication des acteurs d'une politique publique, mais aussi de ses bénéficiaires (voire de représentants des citoyens) dans son processus d'évaluation a par conséquent été préconisé par certains comme condition nécessaire, mais non suffisante, à un usage plus fréquent et moins superficiel des évaluations.

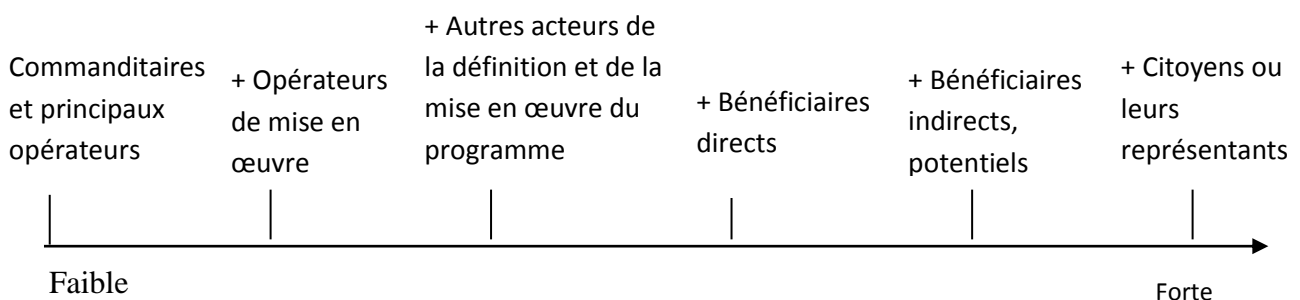
Les deux dimensions de la participation en évaluation

Si théories et pratiques de la participation se développent depuis la fin des années 1970, ce n'est qu'au début des années 1990 qu'une analyse critique de ces approches a fait émerger des dimensions permettant de les distinguer les unes des autres. B. Cousins et L. Earl (1992) en ont proposé trois : l'identité des participants au processus d'évaluation, autrement dit la largeur de la participation ; les activités évaluatives dans lesquelles ils sont impliqués (soit sa profondeur) ; et leur degré de contrôle sur le processus d'évaluation. Il nous a jusqu'ici semblé préférable (G. Baron, 2001) de ne conserver que les deux premières, et d'intégrer la troisième dimension à la profondeur de la participation.

a) La diversité des participants, ou la largeur de la participation

Un processus d'évaluation associe a minima son commanditaire, c'est-à-dire généralement les élus et/ou les décideurs à l'origine de la politique publique évaluée. Cependant, les approches participatives de l'évaluation préconisent d'élargir la participation : aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de la politique, à ses bénéficiaires directs, indirects, potentiels, voire aux citoyens ou leurs représentants. La largeur de la participation en évaluation peut ainsi se mesurer sur l'axe ci-dessous.

Schéma 1 : La largeur de la participation



Source : notre représentation

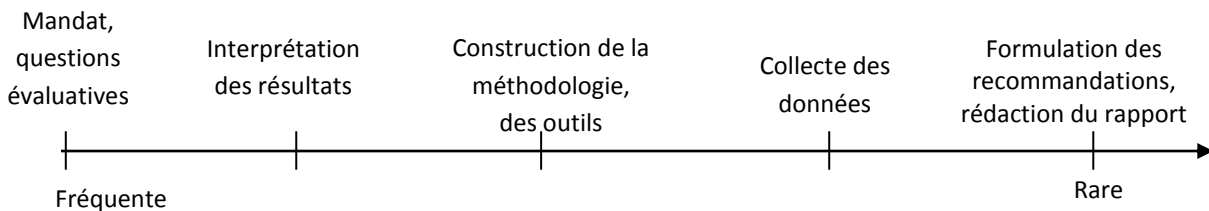
Cette diversité potentielle de participants doit bien sûr être croisée avec la proportion de représentants de chaque groupe d'acteurs. Une instance d'évaluation comprenant dix opérateurs et un bénéficiaire dénotera d'une participation moins large qu'une représentation inverse. En conséquence, une évaluation qui n'implique que les décideurs d'un programme ne peut être considérée comme participative.

b) La profondeur de la participation en évaluation

Cette seconde dimension regroupe à la fois ce dans quoi les participants s'impliquent, et leur degré d'implication.

Les sujets potentiels d'implication sont les étapes de l'évaluation, c'est-à-dire la construction du mandat, du référentiel, la collecte de données, la production de l'avis évaluatif, la formulation de recommandations et la diffusion des conclusions. Mais l'échelle de la profondeur de la participation ne suit pas l'ordre des étapes. Il est en effet beaucoup plus fréquent d'associer des acteurs à la clarification du mandat de l'évaluation et au choix des questionnements évaluatifs que de leur proposer de collecter eux-mêmes les données. L'échelle ci-dessous traduit en conséquence la fréquence d'association aux différentes étapes de l'évaluation.

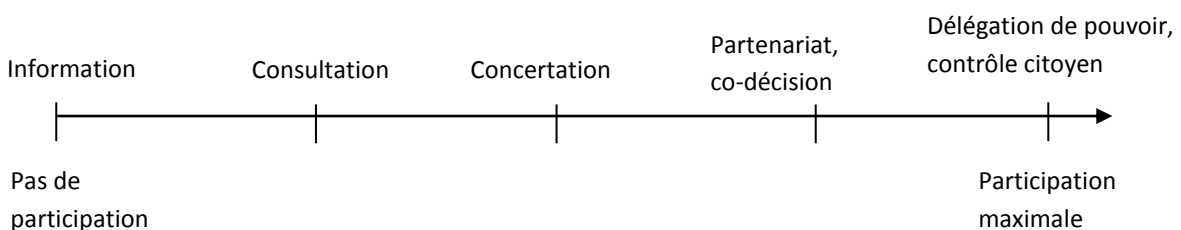
Schéma 2 : Profondeur de la participation



Source : notre représentation

Il est par ailleurs très différent d'informer des acteurs des questions évaluatives ou des modalités de collecte de données et de réaliser ces briques essentielles avec eux. Le degré de participation choisi fait ainsi partie de sa profondeur. S. Arnstein a défini en 1969 une échelle de la participation citoyenne qui reste aujourd'hui encore la référence en la matière. Comme le représente le schéma 3, le degré 0 de la participation consiste à simplement informer les citoyens d'une décision, tandis que la participation maximale consiste à déléguer le pouvoir aux citoyens, à l'image très souvent reprise du budget participatif de Porto Alegre.

Schéma 3 : L'échelle de la participation



Source : S. Arnstein (1969)

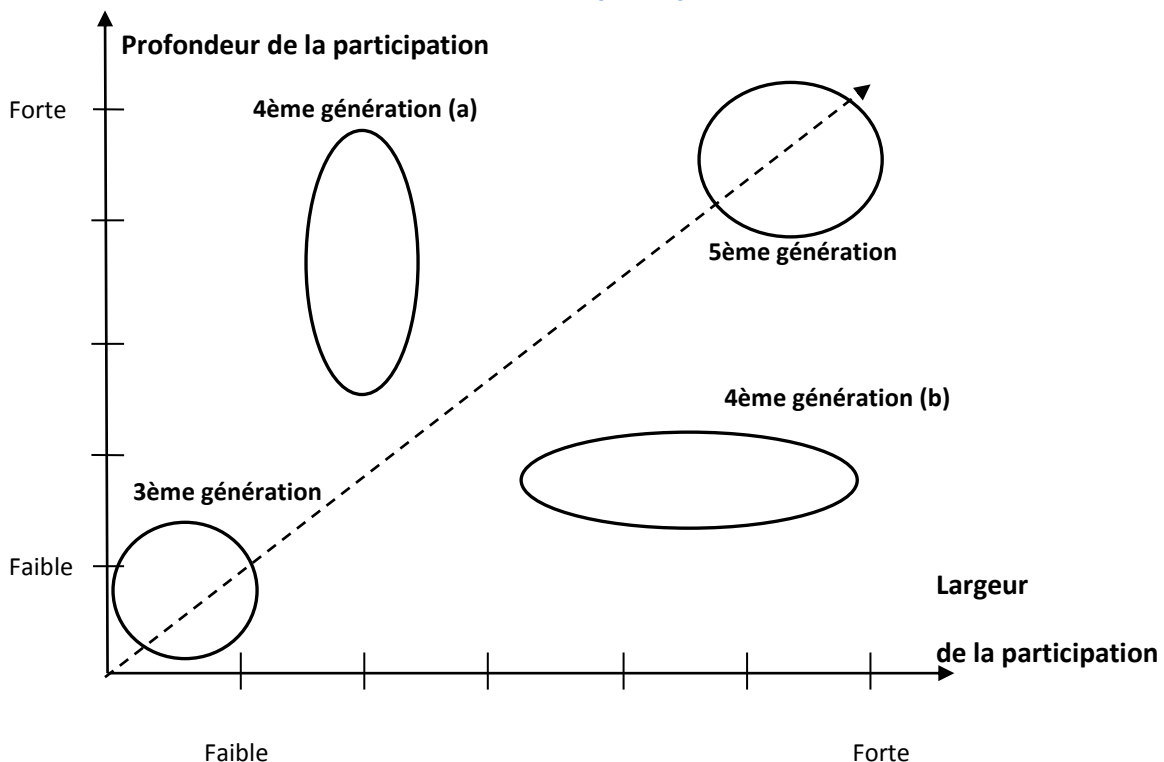
Avec l'éclairage de cette échelle, il n'est pas possible de qualifier de « participative » une évaluation qui collecte des données auprès du public au moyen d'un questionnaire, par exemple. S'il est indispensable de consulter ses bénéficiaires dès lors que l'on aborde les questions de l'efficacité ou de l'impact d'une politique, ceux-ci ne participent réellement que s'ils sont a minima consultés en amont sur les questions qui leur seront posées, et s'ils sont a minima destinataires de l'analyse des données pour la valider.

Cette dimension de la participation renvoie également au degré de contrôle de l'évaluation par l'évaluateur, que B. Cousins considère être une dimension à part entière. Pour nous, si l'évaluateur partage la définition des questionnements ou l'analyse des données avec des tiers, il n'est plus en situation de contrôler totalement le processus, et les deux dimensions se trouvent étroitement imbriquées.

Les niveaux de participation

Le plan formé par les deux dimensions présentées plus avant permet de situer les niveaux de participation à une évaluation de politique publique.

Schéma 4 : les niveaux de participation en évaluation



Source : G. Baron, E. Monnier (2003).

Les processus non participatifs associent classiquement les décideurs d'un programme à la définition des questionnements de l'évaluation, et à la validation des orientations méthodologiques. Ce niveau zéro de participation a été labellisé évaluation de la 3^{ème} génération par E. Guba et Y. Lincoln (1989) en référence aux étapes successives de développement de l'évaluation aux Etats-Unis depuis le

début du 19^{ème} siècle. A partir de ce minimum, une dizaine d'approches théoriques abordent la question de la participation. Sans les détailler ici, on constate qu'elles se regroupent en trois grandes familles que nous avons choisi d'intituler 4^{ème} génération, orientation co-production ou pluralisme, et 5^{ème} génération (G. Baron, E. Monnier, 2003). Ces familles sont de plus en plus tournées vers l'implication des citoyens dans les évaluations.

Récemment, P.-M. Daigneault et S. Jacob (2009) ont cherché à affiner les échelles des dimensions de la participation pour permettre des mesures précises des niveaux de participation en évaluation. Ils proposent 5 graduations sur l'échelle de la profondeur (d'aucune implication à une implication totale), 5 sur l'échelle de la largeur (d'aucune diversité à toute la palette de participants potentiels), et 5 sur l'échelle du contrôle du processus, qu'ils ont choisi de conserver (d'une évaluation totalement contrôlée par l'évaluateur à une évaluation contrôlée par les participants). Ils définissent ainsi une évaluation participative comme au minimum au premier niveau de chacune des trois échelles, le niveau 5 n'étant attribué qu'aux processus atteignant la note maximum sur les 3 échelles à la fois.

A notre niveau, nous avons choisi de ne pas quantifier la participation plus avant, mais de la segmenter en fonction de la finalité donnée à l'évaluation.

a) L'évaluation co-produite (4^{ème} génération a)

Une première catégorie de processus évaluatifs préconisée par M. Patton (1978) ou B. Cousins (1992) associe les acteurs en charge de la définition et de la mise en œuvre d'un programme à la co-production d'une grande partie, parfois même de l'ensemble des étapes de son évaluation (construction des outils de collecte, analyse des données, voire collecte réalisée par les acteurs eux-mêmes). L'objectif de ce type d'évaluation est de **garantir son utilisation par l'organisation en charge de la politique évaluée et l'amélioration de l'action publique**. Il suppose une sensibilisation initiale des acteurs à l'évaluation qui devra être d'autant plus conséquente qu'ils réalisent des tâches techniques. Le point de vue des bénéficiaires et/ou non bénéficiaires est bien entendu recueilli dans la phase de collecte de données sans que ceux-ci soient considérés comme des participants à l'évaluation.

b) L'évaluation pluraliste (4^{ème} génération b)

Une seconde catégorie d'approches participatives (E. Guba, Y. Lincoln, 1989), largement développée en Europe et en France suite aux travaux d'E. Monnier (1992), a pour finalité de **prendre en compte la pluralité des appréciations sur un programme public et de parvenir à une appréciation du programme négociée entre ces différents points de vue**. Elles associent en conséquence une grande diversité de parties prenantes du programme ainsi que des représentants des citoyens à son évaluation, mais à seulement deux étapes : en amont, l'identification des questions évaluatives et des critères sur lesquels s'appuiera le jugement de valeur, et en aval, la validation de l'analyse des données. L'évaluateur pilote l'évaluation, et réalise seul les phases techniques. Il est le garant de l'équilibre entre les points de vue des uns et des autres, et veille pour cela à l'expression des groupes d'intérêt les moins habitués aux jeux de pouvoir.

c) L'évaluation émancipatrice : 5^{ème} génération ?

Un troisième groupe de théories de la participation en évaluation, représenté par D. Fetterman (1994), préconise d'associer tous les porteurs d'intérêt à la totalité des phases de l'évaluation. Son but est de donner les moyens aux bénéficiaires d'une action publique **d'acquérir de la connaissance, donc du pouvoir à l'occasion de l'évaluation de façon à se prendre en charge durablement**. L'amélioration de l'action publique est donc secondaire par rapport à « l'encapacitation »

(« empowerment ») des bénéficiaires. Ce type d'évaluations nécessite une formation préalable conséquente à l'évaluation, mais aussi à la prise de parole en public. Utilisé en particulier pour évaluer des projets d'aide au développement par les ONG, il reste très minoritaire en France, et ne représente donc pas (encore) notre 5^{ème} génération d'évaluations.

d) Une pratique qui adapte les niveaux de participation

Dans la pratique, les niveaux de participation ne sont pas toujours figés dans l'une ou l'autre des trois approches présentées ci-dessus. Des méthodologies hybrides, voire évolutives en fonction du déroulement du processus d'évaluation, sont possibles.

L'évaluation du Plan de Déplacements Urbains de Nantes Métropole, conduite en 2009, est un exemple d'hybridation entre une évaluation co-produite et une évaluation pluraliste. Dans cet exemple, il a été décidé d'impliquer les citoyens et acteurs du territoire dans l'évaluation de la politique de déplacements dans l'optique de faire prendre conscience aux habitants de l'agglomération de la nécessité d'évolution des comportements de déplacement vers des alternatives à la voiture. Il a en conséquence été proposé au Conseil de Développement de l'agglomération nantaise de définir les questions de l'évaluation, dans la mesure où ce Conseil présente l'intérêt d'être composé à parts égales de citoyens, de personnalités qualifiées, et de représentants institutionnels ou associatifs. Une fois les données collectées et analysées, elles ont été restituées au Conseil de Développement ainsi qu'à un collectif d'associations représentant les usagers des transports pour leur permettre de formuler un avis évaluatif. Entre ces deux étapes à la participation large mais peu profonde, les décideurs et acteurs de la politique de déplacement sur le territoire de la Communauté urbaine de Nantes (services de Nantes Métropole, Société locale de transport collectif, agence d'urbanisme, Conseil Régional, Conseil Général, Ademe) ont co-produit le référentiel de l'évaluation, les outils de collecte, et ont participé à l'analyse des données avant de formuler leur propre avis évaluatif.

Dans d'autres évaluations que nous avons pu mener, une méthodologie d'évaluation conçue au départ comme pluraliste a évolué vers une évaluation co-produite. **Quel que soit le niveau de participation adopté, il est essentiel de le définir en amont de l'évaluation**, de façon à ne pas oublier des groupes d'intérêts essentiels dans la phase de sélection des questions évaluatives.

Conclusion et perspectives

Le terme d'évaluation participative connaît un effet de mode et est aujourd'hui fréquemment employé, dans un sens très englobant, au risque d'être dévoyé. Il est de ce fait utile de rappeler que faire participer des usagers ou habitants à une évaluation n'équivaut pas à les interroger sur leur satisfaction par rapport à un service public, et une définition plus précise du terme de même qu'une segmentation des approches sont nécessaires. La participation en évaluation suppose de dépasser l'implication des seuls décideurs dans la définition des questions évaluatives et l'analyse des conclusions. Mais nous avons tenté de montrer que cette seule définition ne suffit pas à caractériser des approches qui partagent un socle commun, mais qui ont des finalités différentes.

Le groupe « évaluation et développement durable » de la SFE (2010, confer bibliographie ci-dessous) a proposé un outil intéressant permettant de clarifier, en amont d'une évaluation, le niveau de participation souhaité, et de vérifier en aval sa réalité. L'utilisation de cet outil, ou du schéma 4 proposé ici, permet de s'interroger sur ce que le terme participation implique pour chacun, et de choisir le niveau le plus adapté à chaque contexte dans la palette des possibles en évitant le terme valise de « participatif ».

Enfin, on peut s'interroger sur l'avenir des processus d'évaluation associant des citoyens. Les théories de la participation en évaluation datent de la fin des années 1970, et ont peu ou pas été renouvelées depuis la fin des années 90. Si les évaluations de 4^{ème} génération sont maintenant très fréquentes, **on observe une relative absence d'exemples d'évaluations de 5^{ème} génération, ou de processus organisés par et pour les citoyens.** En parallèle, les dispositifs de démocratie participative ou de dialogue citoyen prennent une place grandissante dans l'action publique comme dans la recherche universitaire. **Impliquer davantage les habitants dans la définition des questions de l'évaluation, dans la formulation de l'avis évaluatif, voire dans la collecte des données passe peut-être pour les élus et décideurs publics par une offre de processus hybrides entre évaluation et dialogue citoyen.**

C'est par exemple le choix fait par Nantes Métropole en 2010 en lançant l'Atelier Climat (Roussel F., Baron G., Cloutour P., 2012). Cet Atelier, qui a mobilisé 150 familles de l'agglomération nantaise pendant un an autour du changement climatique, cumulait plusieurs objectifs : sensibiliser les ménages à leurs émissions de CO₂, identifier leurs freins et leviers pour aller vers un mode de vie moins émetteur de CO₂, expérimenter de nouvelles actions publiques, et contribuer à l'évaluation des actions engagées par Nantes Métropole au regard des objectifs de son Plan Climat Energie Territorial. Si les étapes de l'évaluation ont été respectées, elles se sont mêlées à un processus de dialogue citoyen pour produire des éléments d'évaluation tels qu'un avis citoyen, une mesure de la sensibilité d'un échantillon de 2500 habitants de l'agglomération au changement climatique, et une analyse qualitative et quantitative des évolutions des ménages en un an.

La montée en puissance de ce type de dispositif, par exemple dans le domaine de la politique de la ville, avec les Conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire institués par la nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, permettra sans doute le développement de l'évaluation de la 5^{ème} génération.

BIBLIOGRAPHIE

Arnstein S. (1969) : A ladder for citizen participation. JAIP, vol. 35, n°4, pp. 216-224.

Baron G. (2001) : Evaluation, participation, apprentissage dans l'action publique. Etude de l'évaluation d'un programme européen. Logiques Politiques, l'Harmattan.

Baron G., Monnier E. (2003) : Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile. Informations sociales n°110, pp.120-129.

Blondiau L. (2012) : Eclairage : qu'est-ce que la démocratie participative ? In Baron G., Matyjasik N. (dir.) : L'évaluation des politiques publiques, défi d'une société en tension. L'Harmattan.

Cousins B., Earl L. (1992) : "The Case for Participatory Evaluation". Educational Evaluation and Policy Analysis, vol. 14, n° 4, pp. 397-418.

Daigneault P.-M., Jacob S. (2009) : "Toward accurate measurement of Participation : Rethinking the Conceptualization and Operationalization of Participatory Evaluation". American Journal of Evaluation, Vol. 30, n°3, pp. 330-348.

Fetterman D., Kaftarian S. J., Wandersman A. (eds.) (1995) : Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability. Sage Publications.

Groupe SFE Evaluation et développement durable (2010) : La participation dans l'évaluation du développement durable : qui, quand, comment ? In Mouterde F., Trosa S. (dir.) : Les nouvelles frontières de l'évaluation. L'Hamattan.

Guba E., Lincoln Y. (1989) : Fourth Generation Evaluation. Sage Publications.

Lemoigne J.-L. (1995) : Les épistémologies constructivistes. Paris : Que sais-je ? PUF.

Monnier E. (1992) : Evaluation de l'action des pouvoirs publics. 2ème ed. Economica.

Patton M. (2008) : Utilization-Focused Evaluation. 4ème éd. Sage Publications.

Perret B. (1998) : Institutionalise and professionalise evaluation : The French Case. Conférence de la Société Européenne d'Évaluation, Rome, 29-31 octobre.

Roussel F., Baron G, Cloutour P. (2012) : Agir avec les citoyens pour le climat. Cahier connaissances sur dialogue citoyen. Nantes Métropole. www.nantes-metropole.fr/communauté_urbaine/dialogue_citoyen.

Gouvernance et participation : critères et effets en conception et en évaluation des politiques publiques

Nicolas DESQUINABO
Sciences-Po Lyon

La notion de gouvernance et les critères de « bonne gouvernance » sont l'objet de discours et de pratiques croissantes à tous les échelons de l'action publique. Cette notion et les critères plus ou moins explicites qui l'accompagnent intègrent ou s'associent généralement au thème de la participation à la décision publique. Pour autant, quels sont les liens effectifs entre ces notions ? et dans quelle mesure les critères de jugement de la gouvernance recouvrent-ils ceux de la participation ?

Avant d'aborder ces questions, rappelons que le concept de gouvernance a été initialement utilisé pour analyser les processus de décision au sein des entreprises privées (Joumard, 2009). Qu'il s'agisse de rassurer des investisseurs ou d'acquérir une image publique vertueuse, l'évaluation des « pratiques de gouvernance » est ainsi devenue une activité centrale des marchés financiers (ex. Ernst & Young, 2011). Toujours défini comme « manière dont le pouvoir est exercé », le concept de gouvernance va dans un second temps être développé dans le domaine de l'aide au développement et s'appliquer à la gestion des « ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement » (IFAD, 1999). Il s'agit également de rassurer des financeurs, en l'occurrence des donateurs ou prêteurs multilatéraux en général. Ceux-ci se déclarant alors très « déçus » par l'utilisation faite de leurs financements par des élus et administrations peu portées sur l'intérêt général, le respect du droit et la transparence. Les critères de « bonne gouvernance » sont alors variés, mais il s'agit généralement de vérifier à quel degré les élus et agents sont soumis à des objectifs et comptes de leur action dans un cadre juridique appliqué et dans un système permettant un accès « transparent » aux informations sur l'utilisation des fonds publics. Les évaluations des gouvernances dans ce domaine devenant très foisonnantes, des tentatives d'encadrement de ces évaluations sont maintenant à l'agenda, en particulier au sein des organisations internationales (Cf. OCDE, 2009).

La notion de gouvernance a plus tardivement été développée en sciences-politiques (Simoulin, 2003 ; Lascoumes et Le Galès, 2005) et est généralement définie comme une recomposition de l'action publique caractérisée par un affaiblissement du pouvoir de l'Etat, une atténuation des limites entre public et privé et un remplacement des modes hiérarchiques de par des processus de décisions partagés entre acteurs indépendants hiérarchiquement. Cette recomposition serait ainsi à la fois favorisée par la décentralisation d'un côté et les politiques supranationales de l'autre. Dans ce sens, la « gouvernance » a été promue normativement comme type de processus décisionnel potentiellement plus efficace et particulièrement adapté aux politiques territoriales et supranationales car permettant de coordonner des acteurs et institutions diverses dans des politiques intégrées. Sur ces mêmes objets, une acception plus procédurale de la gouvernance a parallèlement été développée (Rey-Valette & al., 2010) afin de mieux prendre en compte les problèmes de représentativité et d'asymétries entre acteurs participant aux différentes étapes de décisions publiques. En effet, sous l'étiquette de « gouvernance », de nombreux processus de décision, notamment au niveau européen, tendent à déléguer la formulation et la sélection des options politiques à un noyau dur d'élus, agents, experts et représentants d'organisation à la fois peu représentatifs et peu « redevables » de leurs actions (Papadopoulos, 2007).

Ainsi, l'acception la plus générale de la gouvernance implique une participation d'acteurs divers et non hiérarchisés à la décision publique. Pour autant, la plupart des critères de « bonne gouvernance » n'impliquent pas forcément une participation « large » et/ou « profonde » à la

décision telle que définie plus haut dans ces cahiers (cf. Baron, p.17). C'est ce que nous allons détailler dans un premier temps avant d'explorer les liens entre critères de « bonne gouvernance » et de « bonne participation » s'agissant plus spécifiquement des phases d'évaluation « des cycles » de politiques publiques (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006).

Gouvernance et participation à la décision publique

Les critères « hors participation » de la « bonne gouvernance »

Dans les littératures sur la participation à la décision publique, la plupart des critères utilisés caractérisent des procédures de « bonne gouvernance » indépendantes de la largeur ou de la profondeur de la participation. Ainsi, parmi la liste très utilisée des neuf critères de Rowe and Frewer (2004), seuls trois critères sont « participatifs » : le critère de « representativeness » concerne la largeur de la participation et les critères « early involvement » et « influence » permettent de qualifier le degré de profondeur de la participation du « public ». Notons que l'utilisation du mot « public » est très large dans les différentes littératures, mais qu'il signifie dans les plupart des cas étudiés « représentants d'organisations et experts », ce qui correspond plutôt à la définition courante de l'évaluation pluraliste (cf. ci-dessus p. 5). Les autres critères utilisés par Rowe et Frewer relèvent d'autres considérations procédurales supposées permettre d'augmenter l'acceptabilité et/ou l'efficacité des décisions. Ces critères concernent notamment l'indépendance (de l'animation du dispositif), la transparence (du processus de décision), l'accessibilité (aux diverses données sur les politiques discutées) et la clarté (des rôles et pouvoirs des différents participants). On retrouve là des critères qui peuvent autant s'appliquer aux processus impliquant différents partenaires institutionnels (comme l'Etat, la Région, les Départements et la Commission dans les programmes européens) qu'à des concertations avec les représentants de groupes d'intérêts (cf. l'essentiel des politiques éducatives, sociales ou agricoles) et/ou des associations et citoyens « ordinaires », comme dans les projets d'infrastructures.

Ainsi, dans les critères procéduraux « hors participation », la législation française a notamment retenu l'intérêt d'un organisateur « indépendant » des maîtres d'ouvrage s'agissant des débats sur les grands projets d'infrastructure. La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) et ses « Commissions particulières » qui animent les différents débats publics se sont inspirées du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) québécois, en particulier dans le but de garantir un minimum d'équité dans le déroulement des débats et ainsi faciliter l'acceptabilité des synthèses (Revel & al., 2007). En revanche, l'indépendance et/ou la pluralité de l'expertise associée à ces débats n'a pas été prévu, le maître d'ouvrage étant généralement le principal producteur des données sur les avantages et inconvénients des (éventuelles) différentes options en débat¹².

Les critères « participatifs » et leurs effets

Si la plupart des critères procéduraux d'une « bonne gouvernance » ne nécessitent pas de participation large et/ou profonde à la décision publique, un corpus très important de travaux s'appuie *a minima* sur les critères d'une participation « délibérative » (c'est à dire, informée et interactive) à l'élaboration des opinions et/ou des décisions publiques (Gastil & Levine, 2005 ; Renn, 2006). De nombreuses mises à l'épreuve quasi-expérimentales ont ainsi permis d'étayer les contributions potentielles de divers dispositifs à la dynamique des opinions ou à l'engagement « citoyen » ultérieur des participants. Pour autant, ces sondages délibératifs, jurys citoyens ou

¹² A noter que dans certains cas, des expertises supplémentaires peuvent être commandées par la CNDP, ce qui a par exemple été le cas dans le débat sur le centre de traitement des déchets d'Ivry. Le résultat de cette étude s'est trouvé être très différent des expertises du MO, en particulier s'agissant de l'estimation des gisements à 20 ans, ce qui a occasionné une violente accusation en retour du Bureau d'étude d'être « trop proche des associations », ce qui renseigne assez bien sur le degré d'habitude d'expertise pluraliste de la plupart des exécutifs...

conférences de consensus ont le plus souvent porté sur des options politiques générales d'un secteur donné, parfois au sein d'un processus de décision (Fung & al, 2007 ; Hartz-Carp, 2005) mais le plus souvent en dehors.

Pour autant, de nombreux dispositifs participatifs plus ou moins liés à des décisions publiques ont été évalués dans divers champs disciplinaires (Chess & Purcell, 1999 ; Beierle & Konisky, 2000 ; Revel & al., 2007). Insérées dans un cadre institutionnel, les participations à la formulation ou à la sélection des politiques publiques sont alors plus difficilement « larges » et généralement peu « profondes ». Et les effets attendus sont plus rarement atteints, en particulier s'agissant de la représentation des « valeurs » majoritaires dans les décisions et, dans une moindre mesure, de l'atténuation des conflits entre les différents groupes mobilisés et/ou impactés par ces décisions.

Gouvernance et participation à l'évaluation des politiques publiques

Les participations aux étapes de l'évaluation ex-ante

S'agissant des évaluations ex-ante, différents modèles de participation à la fois « large » et « profonde » ont été développés et expérimentés dès les années 70, notamment en République Fédérale Allemande. Un modèle particulièrement intéressant (mais très coûteux) a notamment été utilisé pour évaluer quatre options de politiques énergétiques au début des années 80 (Renn, 2006). Ce modèle était fondé sur l'objectif d'associer le critère de « *fairness* » (représenter les intérêts et valeurs majoritaires des groupes concernés dans le choix des options) à celui de « *competence* » (utiliser les connaissances techniques sur les impacts des différentes options) dans l'évaluation ex-ante d'options de politiques publiques. Pour ce faire, le processus utilisé associe diverses participations et règles de décision aux différentes étapes de l'évaluation. Après l'identification des critères sur lesquels les options seront évaluées (par les différents « groupes de valeur »), les estimations des impacts de chaque option sur les différents critères (ex. coût, pollution, emploi...) sont indiquées par la « *distribution des jugements scientifiquement probables au sein de la communauté d'experts associées à des justifications pour les opinions minoritaires* ». Ensuite, plusieurs dispositifs de type « jurys citoyens approfondis » sont organisés afin de pondérer et hiérarchiser les différents critères et/ou options. Il est ainsi considéré que les jugements des experts et des représentants d'intérêts ne sont pas légitimes pour cette phase de pondération des « valeurs », en particulier lorsque des risques pour les citoyens concernés sont associés aux différentes options.

Ainsi, dans ce « modèle » et dans d'autres dispositifs comparables, l'évaluation ex-ante de politiques publiques peut associer à une participation à la fois large et profonde, des règles plus générales de « bonne gouvernance » (indépendance de l'animation du dispositif, transparence du processus de décision et du degré d'indépendance des experts, accessibilité aux données sur les politiques discutées, clarté des rôles et pouvoirs des différents participants, etc.). Pour autant, ces expériences restent marginales et sont surtout adaptées à des projets d'infrastructures ou à des politiques avec quelques grandes options précises en débat (Desquinabo, 2011). Or la plupart des évaluations ex-ante réalisées à ce jour concernent des programmes intersectoriels vastes (ex. programmes FEDER) ou des plans et schémas larges et peu précis, ce qui ne facilite pas la pondération-hiérarchisation d'un nombre limité d'options « claires », y compris si la volonté d'ouverture des élus et services se développait.

Les participations aux étapes des évaluations intermédiaires et post

Dans les expériences d'évaluation ex-ante évoquées ci-dessus, l'élargissement de la participation aux « bénéficiaires » (au sens de Knoepfel, Larrue et Varone, 2006), a donc été privilégiée au stade de la « valorisation » des différents critères d'évaluation (coût, impact sur l'emploi, risques sur la santé des riverains, etc.) de plusieurs options. Comme on va pouvoir le constater dans les présentations ci-

après, certaines collectivités pratiquent également cette ouverture à un stade où la valorisation est centrale, en particulier lors de la co-construction des conclusions de l'évaluation. Il reste néanmoins peu probable que cette pratique soit répandue et que des bénéficiaires (et/ou citoyens « non organisés ») se prononcent de manière informée sur la hiérarchisation des critères de l'évaluation et des conclusions associées. Le rôle de « consulté » lors de la collecte ou de destinataire du rapport (Baron, 2000) sont probablement les plus fréquents. Au-delà des obstacles institutionnels divers, une difficulté structurelle rend cet élargissement de la participation plus difficile pour les évaluations intermédiaires ou ex-post. En effet, les critères d'évaluations correspondent généralement aux objectifs qui ont été fixés de manière plus ou moins précise au stade de la conception de la politique évaluée. Modifier la hiérarchie ou le contenu des objectifs ou ajouter des critères de succès non envisagés lors de la conception et de la mise en œuvre de la politique est méthodologiquement complexe et semble généralement peu acceptable et risqué pour les élus et services en charge.

La phase de recommandation est de notre point de vue plus fréquemment propice à l'élargissement de la participation à des bénéficiaires et/ou citoyens « ordinaires ». En effet, la conception et la hiérarchisation des recommandations ne peut se faire qu'en référence à des objectifs donnés, des seuils de succès et à des arbitrages entre échelles de valeur. Ces préférences pour le futur restent à définir au stade de l'évaluation en fin de programme et peuvent être modifiés en cours de programme. Les bénéficiaires et/ou les citoyens concernés par la politique évaluée sont alors les plus légitimes pour hiérarchiser ce qui est le plus important pour eux, pondérer les critères et prioriser les objectifs et budgets. Comme pour les modèles de gouvernance participative de l'évaluation au stade ex-ante, l'information de ces participants sur des expertises plurielles d'options suffisamment « claires » est probablement la condition centrale d'une participation associant « fairness » et « compétence » (Renn, 2006). Pour autant, cette difficulté n'est pas spécifique à l'élargissement de la participation aux bénéficiaires ou citoyens « ordinaires ». En effet, de nombreuses expériences en sciences politiques ont montré que dans des conditions « normales » (sans dispositif adapté), la plupart des élus et citoyens « organisés » n'ont pas non plus les compétences minimum pour comparer et choisir entre différentes options de politiques publiques (Kuklinski et Quirk, 2002 ; Lupia, 1994).

Discussions

Nous avons donc vu que l'utilisation non précisée du terme de « gouvernance » ne signifie généralement pas plus que la mise en place de procédures de co-décision entre institutions et/ou l'implication de représentants d'organisations dans la sélection ou l'évaluation des politiques publiques. Dans de nombreux processus décisionnel, en particulier au niveau européen, la notion de « gouvernance » est même synonyme de captation du pouvoir par un noyau dur plus ou moins opaque d'élus, agents, experts et représentants d'intérêts industriels à la fois non représentatifs et non « redevables » de leurs actions (Papadopoulos, 2007) et souvent en conflits d'intérêts. Des critères plus précis comme ceux du degré de transparence du processus décisionnel ou du degré d'indépendance des expertises doivent ainsi être suivis et comparés à des références afin de préciser quel type de gouvernance est à l'œuvre et à quel degré elle s'approche de standards donnés. Ceux-ci sont pour la plupart commun aux différents processus de décision, même si leur importance est variable selon les secteurs (ex. indépendance de l'expertise dans la politique du médicament, transparence des rôles et processus de décisions dans les politiques du logement, etc.).

En France, des « bonnes pratiques » de gouvernance et de participation sont notamment à l'œuvre dans les débats publics « ex-ante » sur les grandes infrastructures, mais ces pratiques ne couvrent à ce jour qu'une part mineure des critères de bonne gouvernance. En effet, ces procédures ne garantissent ni la pluralité des options en débats, ni l'indépendance des expertises estimant leurs impacts, ni la hiérarchisation des préférences par les principaux concernés (les bénéficiaires potentiels de la résolution du problème posé) et/ou les principaux financeurs (les citoyens). S'agissant des évaluations intermédiaires ou ex-post, l'association des critères de « bonne

gouvernance » à des participations « larges et profondes » semble encore rare, même si des exemples existent. Pourtant, le stade des recommandations est potentiellement très propice à cette association dans la mesure où la hiérarchisation des recommandations ne peut se faire qu'en référence à des arbitrages entre échelles de valeur. Les bénéficiaires et/ou citoyens concernés par la politique évaluée seraient alors les plus légitimes pour hiérarchiser ce qui est le plus important pour eux, pondérer les critères et/ou prioriser les objectifs et budgets. La condition centrale pour rendre ces procédures faisables serait une information des participants sur des expertises plurielles d'options suffisamment « claires ». De nombreuses expériences ont montré que cet objectif n'était pas inatteignable, mais le récent débat sur la transition énergétique a de nouveau montré qu'elle reste rare et difficile à réaliser, y compris au sein d'arènes d' « experts » et de « représentants » plus ou moins informés.

REFERENCES

- Baron, G.** (2000) Participation des acteurs à l'évaluation : apprentissage et utilisation de l'évaluation pour la gouvernance, Colloque Evaluation et Gouvernance, SFE : Rennes.
- Beierle, T.C. & Konisky, D.M.** (2000) Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, N°4, pp. 587-602
- Chess, C. and Purcell, K.** (1999) Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? *Environmental Science & Technology*, Vol.33, N°16, pp.2685-2692
- Desquinabo, N.** (2011) L'idéal délibératif face aux plans et programmes : Enjeux épistémologiques et démocratiques, Colloque International « Le tournant délibératif », EHESS, Paris, <http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/23-desquinabo.pdf>
- Ernst & Young** (2011) Panorama des pratiques de gouvernance des sociétés cotées françaises [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Panorama_Gouvernance_2011/\\$FILE/Panorama_Gouvernance_2011.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Panorama_Gouvernance_2011/$FILE/Panorama_Gouvernance_2011.pdf)
- Fonds International de Développement Agricole** (1999) La bonne gouvernance : une mise au point, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf>
- Fung, A., Lee, T. & Harbage, P.** (2007) Public Impacts: Evaluating the outcomes of the CaliforniaSpeaks on health care reform, http://californiaspeaks.org/wp-content/data/n_0002/resources/live/CaSpks%20Evaluation%20Report.pdf
- Gastil, J. & Levine, P.** (eds.) (2005) *The Deliberative Democracy Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco
- Hartz-Karp, J.** (2005) A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City, *Journal of Public Deliberation*, Vol.1, N°1, <http://services.bepress.com/jpd/vol1/iss1/art6>
- Joumard, R.** (2009) Le concept de gouvernance, Rapport LTE 0910, INRETS, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/48/92/37/PDF/rapport_gouvernance_RJ_LTE0910.pdf
- Knoepfel, P., Larrue C. et Varone, F.** (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Rüegger : Zurich.
- Le Galès, F. et Lascoumes, F.** (Eds) *Gouverner par les instruments*, PU de Sciences-Po, Paris
- Lupia, A.** (1994) Shortcuts versus Encyclopedias: Information and voting behaviour in California insurance reform elections. *American Political Science Review*, N°88, pp.63-76
- OCDE** (2009) Donnor approaches to governance assessment, <http://www.oecd.org/development/governance-development/42338036.pdf>

Kuklinski, J.H. & Quirk, P.J. (2002) Conceptual Foundations of Citizen Competence, *Political Behavior*, Vol.23, N°3, pp. 285-311

Papadopoulos, Y. (2007) Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance, *European Law Journal*, Vol. 13, Issue 4, pp. 469–486

Renn, O. (2004) “Participatory processes for designing environmental policies”, *Land Use Policy*, N°23, 34-43 + <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2010/5313/pdf/ren35.pdf>

Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Hériard-Dubreuil, B. & Lefebvre, R. (dirs) (2007) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris, La découverte

Rey-Valette & al. (2010) *Innovation et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs*, ISDA 2010, Montpellier

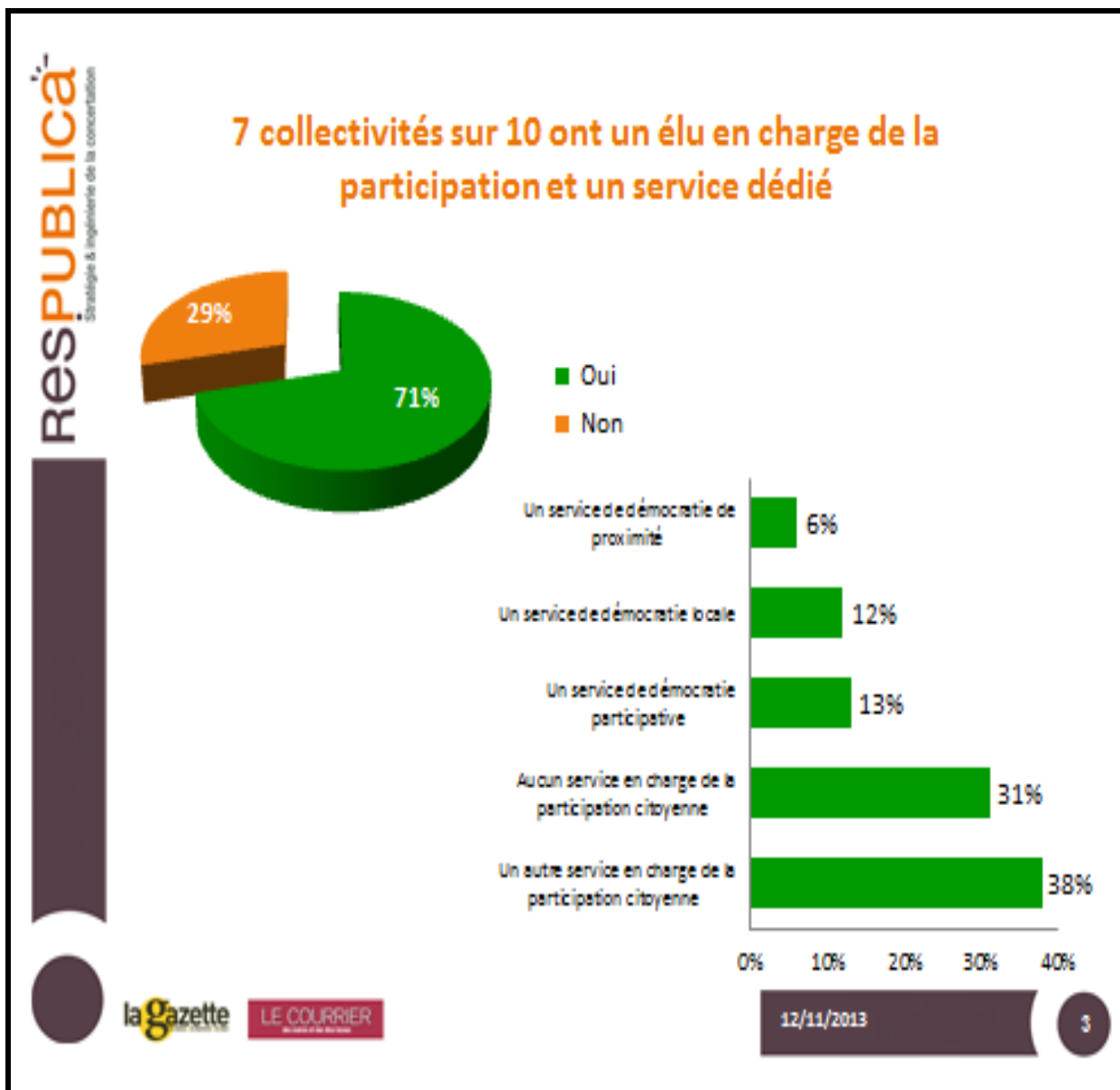
Rowe, G. & Frewer, L.J. (2004) Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda, *Science, Technology, & Human Values*, Vol.29, N°4, pp.512-556

Simoulin, V. (2003) la gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 54 : 307-32

Baromètre de la participation dans les collectivités locales

Outil mis en place et diffusé par REPUBLICA¹³, présenté par Gilles-Laurent RAYSSAC¹⁴

L'enquête dont il est ici présenté quelques extraits a été réalisée sous la forme d'un questionnaire auto-administré en ligne ou sur papier entre le 15 juin et le 15 septembre 2013. Le questionnaire a été envoyé aux maires des villes de plus de 10 000 habitants et aux présidents de toutes les communautés d'agglomération et communautés urbaines, soit 1100 envois. 190 collectivités ont répondu. 60 % des réponses ont été rédigées ou validées par un élu.

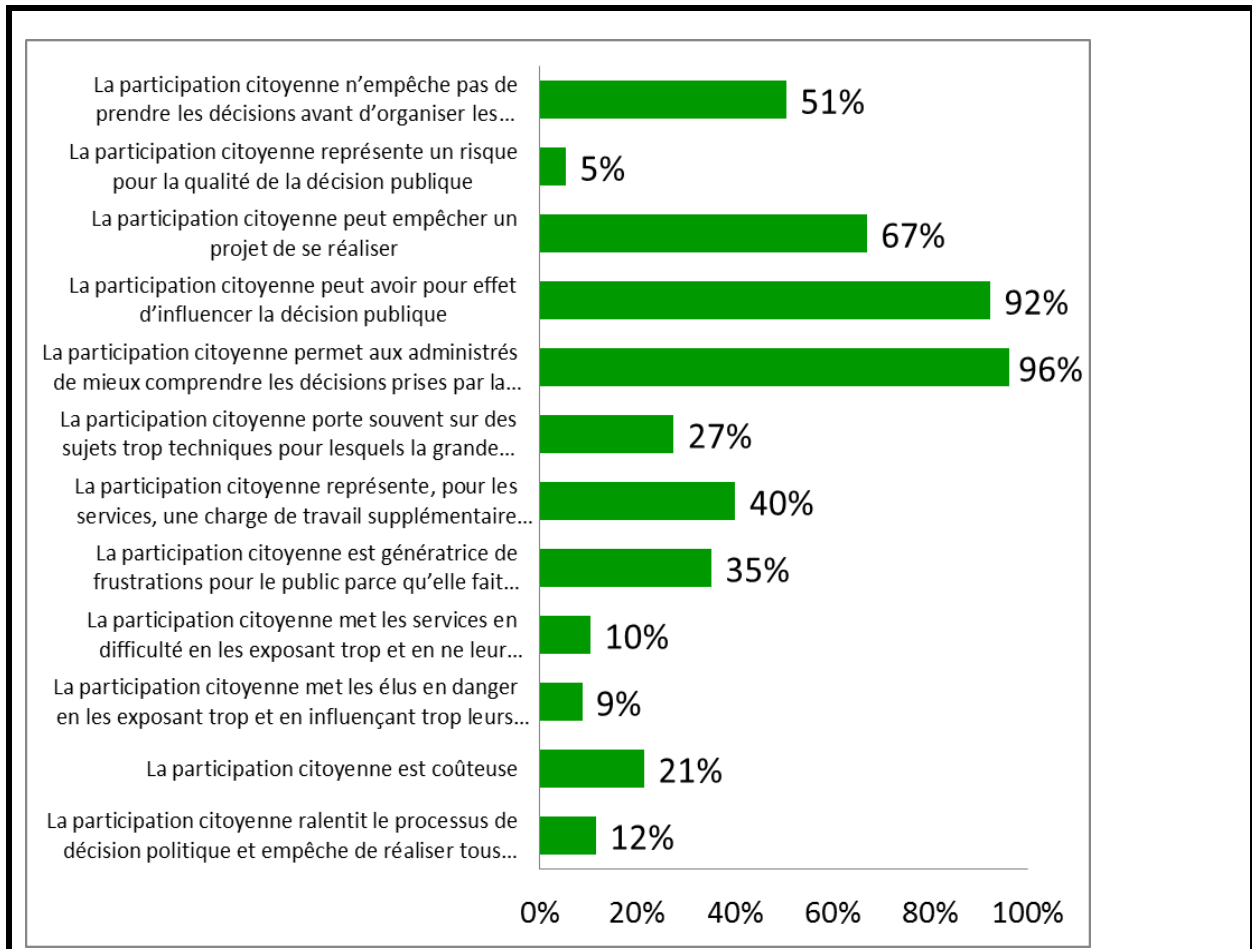


¹³ en partenariat avec la Gazette des communes et le Courrier des Maires.

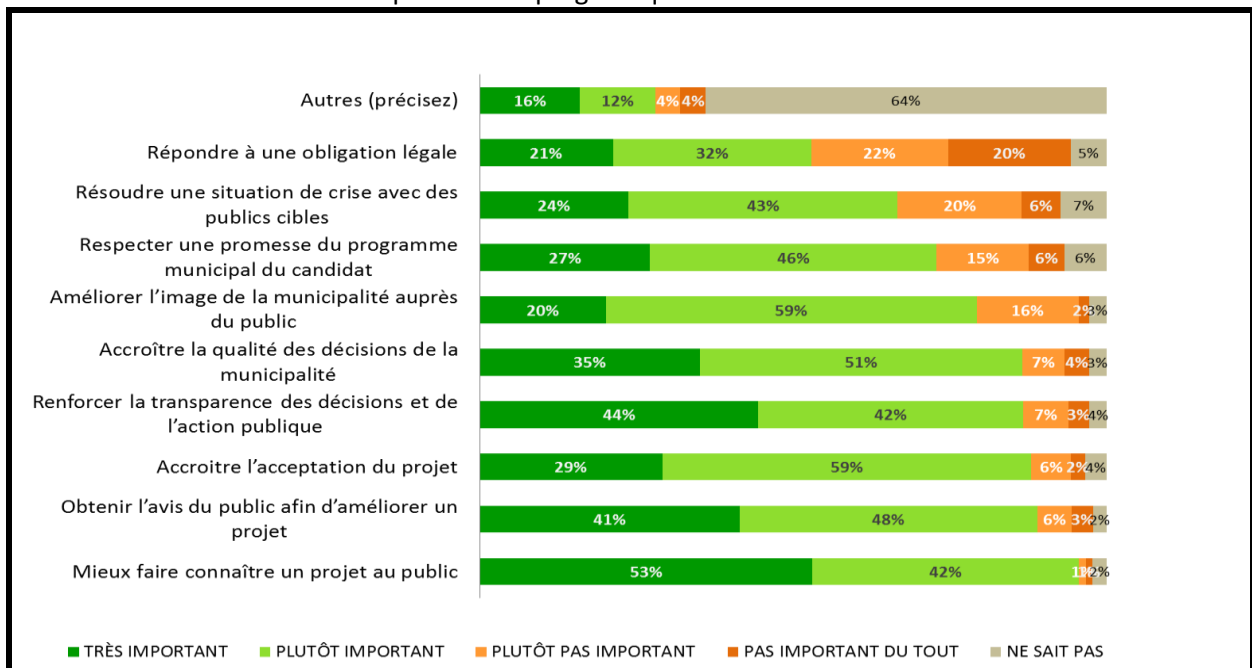
¹⁴ Co-fondateur et gérant de REPUBLICA

Il apparaît que :

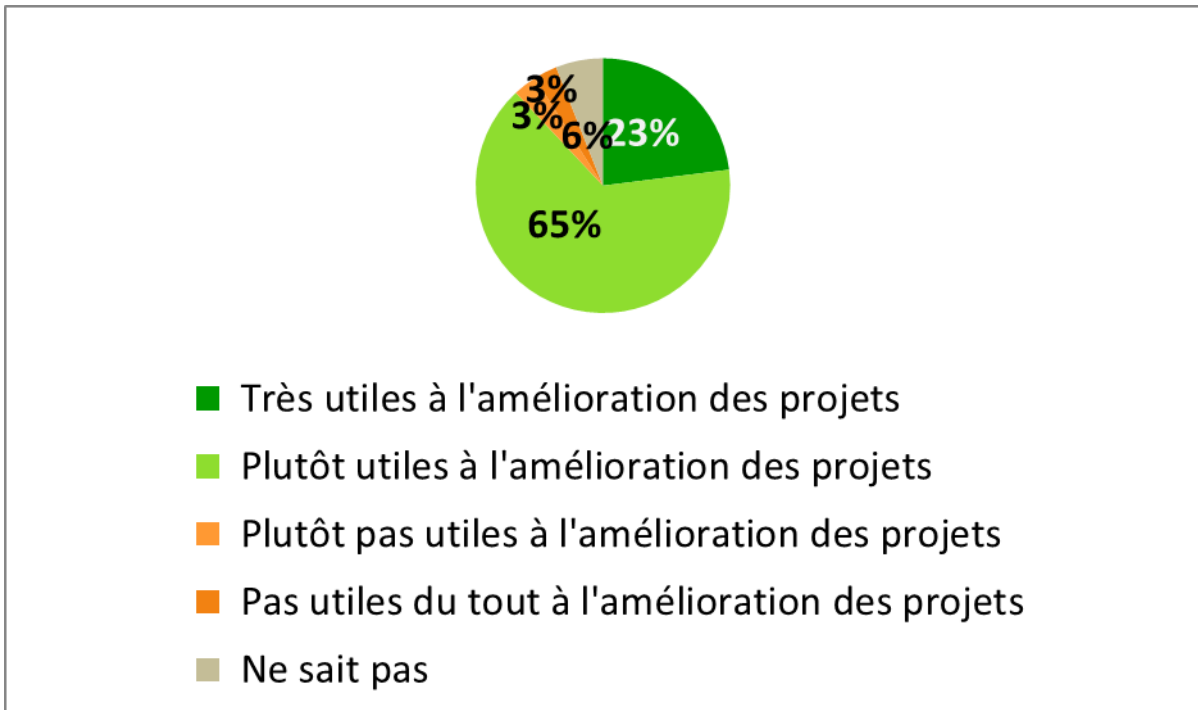
La participation peut influencer la décision et permet de mieux comprendre.



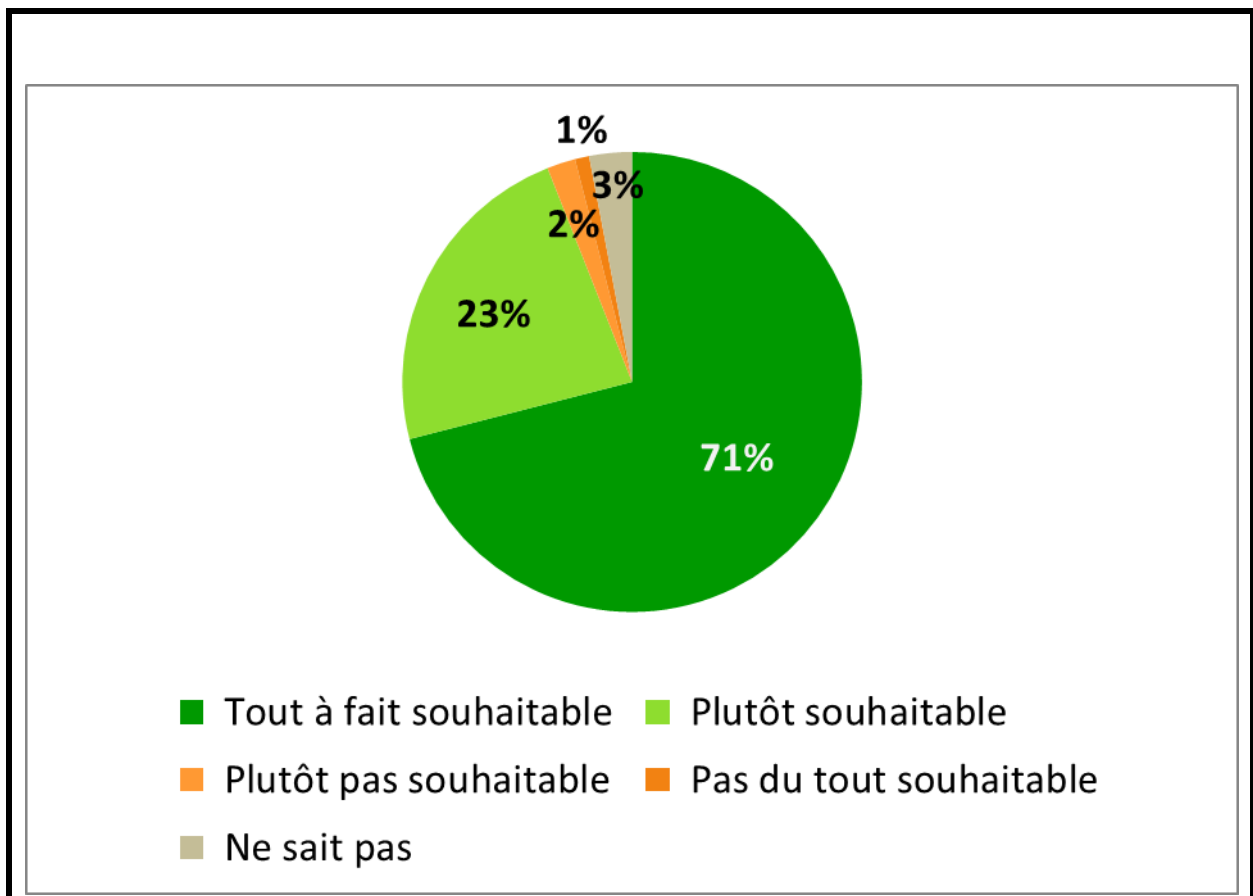
Les motivations affichées sont positives et pragmatiques :



Les démarches participatives sont très majoritairement jugées utiles pour améliorer les projets :



On constate un souhait très majoritaire de développer la participation.



LES CITOYENS FONT-ILS LA PARTICIPATION ?

La commande d'évaluation participative : une pratique hétérogène

Hélène CLOT

Responsable de la mission évaluation des politiques publiques de Grenoble Alpes Métropole

Le présent article s'est nourri d'une enquête passée en 2012 auprès des commanditaires d'évaluation (18 répondants issus de tous niveaux de collectivités territoriales) et de mises en débats au sein de groupes professionnels.

Sans prétendre embrasser l'exhaustivité des pratiques, ces retours d'expériences permettent de prendre un peu de recul tant sur la pratique d'évaluation participative que sur le « discours sur » cette pratique. Entre ceux qui affirment « faire avec » les habitants mais ne les interrogent que via des questionnaires et ceux qui n'osent pas employer les termes « co-production » mais associent les usagers des questionnements aux préconisations, l'éventail est large, instructif. L'enquête confirme que la dimension participative des évaluations est encore en construction : ne serait-ce que parce que le faible taux de réponse traduit sans doute une pratique encore balbutiante ou expérimentale.

La participation pourquoi ? Motivations et profil des commanditaires

Il n'est pas nécessaire d'avoir mis en place une démarche générale de concertation ou de dialogue citoyen pour réaliser des évaluations participatives. La plupart des collectivités répondantes n'associent les citoyens que de temps en temps sur certains projets qui s'y prêtent et seulement 5 personnes indiquent le faire systématiquement.

De même, il n'existe pas de posture institutionnelle tranchée en faveur d'évaluations qui seraient systématiquement participatives. Le choix du participatif se fait au coup par coup en fonction de la pertinence de la démarche. On peut noter tout de même que l'évaluation pluraliste (qui associe l'ensemble des parties prenantes, donc y compris les usagers ou leurs représentants) est la norme pour la moitié des répondants.

Par contre, il semble que certaines politiques se prêtent plus à une évaluation participative que d'autres. Ce ne sont pas tant les thèmes qui sont déterminants (sont cités des politiques sociales, culturelles, de développement durable, jeunesse mais aussi les grands projets d'infrastructures, les bâtiments publics, les transports, les déchets...) mais 2 grandes catégories :

- les politiques où l'expertise d'usage est forte, qui concernent le quotidien (déplacements, logement...);
- les politiques « sociales » au sens large ou « sociétales », qui touchent un public en direct (bénéficiaires du RSA, personnes âgées...) ou qui impactent les comportements (déchets, environnement...)

Au-delà des contenus, deux facteurs déterminent la décision de donner un caractère participatif à l'évaluation :

- la capacité de prise de risque des élus, condition sine qua non
- une recommandation inhérente au dispositif évalué, le cadre légal

Deux autres raisons arrivent ensuite :

- la demande de participation des citoyens
- le degré d'innovation de l'intervention publique, son caractère expérimental.

Qu'en attendent les élus ? Principalement une parole d'usager, la fameuse « expertise d'usage ». Mais aussi un espace d'expression, d'appropriation des politiques publiques :

« Un "retour d'expérience", une expertise d'usage, un point de vue décalé, 'pas entendu' » « Une confrontation entre concepteur de la politique et utilisateurs/bénéficiaires » « Enjeu démocratique : associer les habitants à la décision publique (ou montrer qu'on le fait). » « Une prise en compte de la parole des citoyens, des usagers, des partenaires pour améliorer la pertinence et l'efficacité des politiques publiques »

La participation à quelles étapes ? Une association pointilliste.

L'enquête portait à la fois sur la « largeur » de la participation (à quelles étapes du processus d'évaluation sont associés les habitants) mais aussi sa « profondeur » (depuis l'information jusqu'à la co-production).

Les étapes de forte association : le jugement final et les recommandations

Ce sont les deux étapes où les habitants sont associés de façon la plus systématique et de façon approfondie (concertation ou co-production). Ces deux étapes viennent quasiment en fin du processus évaluatif, une fois le travail de recueil de données et d'analyse effectué.

Les étapes de moindre association : la définition des sujets d'évaluation et, une fois l'évaluation terminée, **la définition du plan d'action qui découle des préconisations**. On peut faire l'hypothèse que le choix des sujets relève des élus et/ou des techniciens des collectivités. Il n'y a pas ou peu de système de saisine par les citoyens pour lancer des évaluations (3 citent une consultation, 2 une information). Pour ce qui est du plan d'action - c'est-à-dire la traduction en projets des recommandations-, pour plusieurs collectivités, cette étape ne fait pas partie de l'évaluation. Par conséquent, ce ne sont pas nécessairement les personnes associées à l'évaluation qui sont habilitées à construire le plan d'actions qui en découle. Cependant 2 répondants indiquent aller jusqu'à une concertation et trois une consultation des citoyens.

Les pratiques sont plus hétérogènes aux étapes intermédiaires : **la définition du questionnement évaluatif** donne lieu à un travail avec les habitants pour la moitié des répondants. Les citoyens sont également associés à **la collecte des données** mais les pratiques semblent assez tranchées en deux groupes distincts : une association sous forme de consultation (« on demande à »), une association sous forme de « faire avec » (on construit ensemble le questionnement).

Il est intéressant de noter que ce ne sont pas nécessairement les mêmes « habitants » qui sont associés aux différentes étapes.

La participation comment ?

Les outils d'évaluation facilitant la prise de position des habitants, sont extrêmement variés, gage d'une diversité des approches : à côté des traditionnelles enquêtes par questionnaires et réunions publiques, certaines collectivités ont sollicité un accompagnement par un chercheur en sociologie, le

photolangage pour les questions évaluatives, des ateliers animés en binôme prestataire/commanditaire avec un processus de vote, le métaplan...

Mais plus que les outils, sont mis en exergue les conditions de réussite de ces expériences participatives. Ces éléments méthodologiques conditionnent tant la mobilisation des personnes en amont et éventuellement entre deux séances (envie de venir... et de revenir!), que la qualité des productions pendant les séances.

Sont ainsi repérées les conditions propices à une mobilisation efficace :

- Une attention portée au **recrutement des participants** : la plupart des commanditaires s'attachent à toucher les usagers directement « *Recrutement de citoyens et non d'intermédiaires* », « *Suite à une conférence citoyenne sur la culture, des membres du panel ont accepté d'entrer dans l'instance d'évaluation : d'où des citoyens motivés et informés* », « *La qualité même des destinataires : en tant que bénéficiaires, ils peuvent agir en "contre-don"* ». Mais les relais associatifs sont également valorisés « *communication et présence des associations pour utiliser leur réseau d'adhérents* »,
- Les **modalités pratiques** : horaires « *entre midi et deux avec plateau repas pour les femmes actives, en début d'après-midi pour les retraités* », conditions matérielles « *Remboursement de frais et rémunération d'où une faible évaporation* », « *mobilisation et convivialité* »
- La **préparation en amont** : « *formation préalable* »
- Les **sujets**, leur adéquation avec les préoccupations des habitants : sur un sujet qui leur parle (le climat)
- Le **sens donné à la participation** : « *Le fait d'indiquer que leur réponse à une utilité pour la politique publique et donc pour d'autres personnes joue également* », « *une évaluation intégrée dans un processus plus large d'échanges sur les bonnes pratiques en matière de mode de vie durable* »

Les commanditaires pointent également les conditions propices à une séance productive

- **La qualité de l'animation** : les compétences mais aussi l'engagement des animateurs « *Disponibilité des consultants* », « *Accompagnement et réunions de préparation des citoyens organisées par le chercheur* », « *animation assurée en binôme élus-techniciens* », « *animation à deux voix: un expert du sujet / un expert de l'animation* »,
- **Les outils** : la présence d'habitants exige une grande rigueur mais incite également à plus de créativité, d'adaptabilité dans les modalités d'animation « *Modalités de questionnement (supports, types de réunions)* », « *organisation des réunions et outils adaptés* » « *"missions" entre deux réunions: les participants avaient le droit de tester des prestations (vélo à assistance électrique, caddy pour les courses...)* »
- **La définition d'un cadre de fonctionnement** : les « règles du jeu » de la concertation doivent être clairement énoncées pour ne pas susciter de fausses attentes « *Clarté sur le rôle attendu, degré d'association des personnes* », « *participation à toutes les étapes de l'évaluation (sauf le jugement) via le COPIL* »

Par contre - pudeur ou signe de bonne santé des évaluations ? - aucun répondant ne cite de dispositif qui n'aurait de participatif que le nom ... Ce qui illustre la conformité entre les processus d'évaluation et les attentes ... mais n'éclaire pas sur le niveau d'attente des commanditaires !

Et effectivement, le point suivant illustre bien le biais -assumé ici - d'une enquête qui part du point de vue des commanditaires et donc de leur propre définition du participatif :

Les modalités les plus souvent utilisées pour faire participer les habitants sont :

- l'enquête par questionnaire (11 occurrences)
- les entretiens (7 occurrences)

Méthodes qui permettent de collecter de l'information du point de vue des usagers mais pas discutables et discutées, au sens démocratique du terme. Il est à noter que les personnes qui utilisent ces méthodes ne « revendiquent » pas l'utilisation de la co-production.

Les autres méthodes signalées renvoient davantage à l'idée d'implication des habitants puisqu'elles utilisent des méthodes de co-pilotage : groupe de pilotage intégrant des citoyens (3), instance d'évaluation pluraliste (4) jury citoyen (1), focus groups (4).

Quels sont les citoyens sollicités :

Les participants sollicités sont en grande majorité les corps intermédiaires (8 réponses) ou directement les bénéficiaires (10 réponses). On constate donc qu'il n'y a pas de position tranchée pour solliciter plutôt le participant comme usager (la fameuse « expertise d'usage », qui a le mérite d'apporter l'indispensable point de vue des principaux concernés mais risque d'enfermer le citoyen dans un rôle de « client ») ou plutôt comme citoyen « engagé » (avec plutôt une expertise militante, peut-être plus documentée ou riche d'une analyse de groupe mais qui peut présenter le risque de l'enfermement dans des intérêts particuliers).

La participation « institutionnelle » est, elle aussi, assez peu mobilisée : 5 répondants disent s'appuyer sur les membres des structures consultatives déjà existantes.

On peut donc noter que les démarches participatives font plutôt appel à des « spécialistes », des gens qui ont une certaine expertise du sujet (expertise d'usage, expertise militante) plutôt qu'à des généralistes (grand public).

La question de la **représentativité** fait débat : 10 répondants disent la rechercher, 7 ne pas en faire cas. Quand elle est recherchée, c'est en fonction de critères classiques d'âge, sexe, lieu de résidence, CSP mais aussi en fonction des attendus de chaque politique publique. Il est à noter que 4 des utilisateurs de questionnaire disent ne pas se préoccuper de représentativité. Il semble que, dans les faits, sur ces démarches de sollicitation des habitants, le principe de réalité tend à adoucir le strict principe de représentativité en lui préférant celui de diversité : il s'agit, a minima, d'avoir une palette d'opinions et d'individus suffisamment variés pour enrichir la démarche.

Pour recruter les participants, la majorité des répondants (12) dit s'appuyer sur des relais d'information (collectifs, association), comme premier pas pour entrer en contact. C'est particulièrement le cas pour les publics très éloignés des services publics. Les autres modes de recrutement se font sans intermédiaire : soit directement par phoning (5), appel à candidature via les médias locaux (3) ou via le journal interne/ site internet de la collectivité (6). Deux autres modes de recrutement encore plus direct ont été mentionnés : le porte à porte, le démarchage et la mobilisation des « râteaux ».

Les effets de la participation sur les méthodes et les résultats d'évaluation : des changements « mesurés »

Les effets sur la méthode :

La participation impose un **accompagnement plus pédagogique** de l'évaluation, elle oblige à traduire de façon simple et claire des processus et sujets parfois complexes : « *Obligation à plus de clarté et de pédagogie dans les attendus comme dans la conduite de la démarche* »,

Second effet largement recensé : un **plus grand effort d'animation**, plus adaptée aux participants : « *la dimension participative appelle à adapter ses méthodes et surtout ses techniques d'animation en*

fonction du degré de participation que l'on souhaite et du "profil" des participants ciblés (tables rondes, ateliers...) »

Elle contraint à **intégrer la communication** à toutes les étapes, dans le processus comme dans la diffusion des résultats

La présence d'habitants a **un effet tant sur les services que sur les élus concernés**, au moins pendant la durée du processus évaluatif : *« modification du travail/positionnement des équipes des services concernés. Portage politique plus fort. »*

Mais ces transformations ne sont pas repérées chez tous les commanditaires : pour une partie d'entre eux, la participation n'apporte **pas de modification sur les méthodes**, seulement des informations sur le fond : *« elle n'a pas changé les méthodes, elle a simplement permis d'intégrer une autre dimension... »*, *« Enrichissement des contenus mais pas de modification sur les méthodes »*

Les effets sur les politiques publiques :

Seulement la moitié des répondants considèrent que l'évaluation participative a des effets sur les politiques publiques. Sans doute faudrait-il croiser cette question avec une analyse des effets de l'évaluation en général (participative ou pas) sur les politiques publiques... Mais il est intéressant de noter que les plus pessimistes sur ce chapitre sont aussi ceux qui ont les méthodes d'évaluation les moins intégrées du point de vue de la participation (très peu de co-production).

Les effets portent logiquement sur **la prise en compte des attentes et besoins des habitants** : *« Meilleure prise en compte des besoins », « vision plus pragmatique », « Connexion entre concepteurs et usagers de la politique ou du dispositif »*

Mais l'évaluation participative contribue aussi aux processus de **démocratie participative**, de dialogue élus-habitants ou techniciens-habitants : *« Plus il y a de participation plus les résultats et la parole citoyenne sont légitimes. », « les habitants sont légitimes pour interpeller les élus »,*

Comme tout processus pluraliste, elle fait **bouger les représentations** : *« Modification des représentations d'élus, professionnels »* mais elle fait aussi **bouger le type de questionnement, la façon de se poser des questions** : *« Elargissement des questions évaluatives. », « enrichissement du questionnement évaluatif, de l'analyse, des préconisations », « Intégration de la problématique du "non recours" », « Elle peut orienter l'évaluation vers des questions plus proches de celles des habitants et moins proche de celle des experts. C'est bien la prise en compte de toutes ces attentes - et de leurs écarts - qui est intéressante ! » « rééquilibrage des points de vue... ».*

Enfin un répondant souligne qu'elle donne **plus de poids aux résultats de l'évaluation** : *« les habitants sont légitimes pour interpeller les élus sur l'utilisation de l'évaluation, la prise en compte des recommandations, ce qui a un effet stimulant sur celles-ci »*

En guise de conclusion, les profils des répondants :

La culture de l'évaluation participative chez les commanditaires est un objet en construction : le faible taux de réponses à l'enquête autant que l'hétérogénéité des réponses en est un signe.

Le principal point commun entre les répondants semble résider dans une posture très ouverte, sans dogmatisme : il ne s'agit pas de faire de l'évaluation participative systématique, dans une logique très intégrée, du « tout co-productif ». Tous les répondants ajustent l'outil participatif au besoin évaluatif. Il serait intéressant d'inverser la question : comment ajuster l'outil évaluatif au besoin participatif ?

Mais au-delà des pratiques de chaque institution, on voit poindre en filigrane les porteurs techniques de l'évaluation. Parce qu'ils influencent fortement les façons de conduire une évaluation, il nous semblait intéressant de terminer par une brève galerie de portraits décalés, sous l'angle de leur rapport à la participation des habitants.

- Les pragmatiques : la participation est une « cerise sur le gâteau »
- Les convaincus bridés : toutes les évaluations devraient être participatives mais dans la réalité les freins sont nombreux
- Les experts non dogmatiques : la participation est inscrite dans l'ADN de l'institution mais elle est mobilisée sous condition de qualité
- Les dubitatifs : la participation est une option, encore faudrait-il qu'elle fasse réellement ses preuves
- Les non-pratiquants : non présents dans l'enquête !

L'évaluation participative à l'aune de la commande d'évaluation

Michel BASSET

Co-animateur du groupe de travail évaluation participative de la SFE,
Directeur du cabinet ARGOS

« *Tout ce que vous faites pour moi sans moi, vous le faites contre moi* » (Gandhi). Peut-on en déduire qu'il ne sert à rien de « faire » sans la participation, voire le consentement direct, de ceux auxquels l'action est adressée ? Pourtant, la participation au sens institutionnel du terme tant dans le cadre des politiques publiques que dans leur évaluation n'est pas une évidence. Certains sont convaincus de son apport (peut être essentiellement les professionnels de la participation) alors que dans les faits les véritables processus participatifs ne sont pas légions et lorsqu'ils existent, n'emportent pas toujours l'adhésion. En fin de compte, ne pourrait-on dire qu'il y aurait une forme d'autonomisation des processus participatifs vis-à-vis d'une demande sociale (G. Gourgues) ? En matière d'évaluation, la participation dans les processus évaluatifs reste encore « expérimentale ». Pour l'expliquer, on peut faire référence aux débats qui questionnent toujours la légitimité et la robustesse de démarches d'évaluation participatives. Ces débats sont-ils fertiles ou n'est-ce pas simplement une manière d'esquiver la seule question qui ait un intérêt : la participation dans les démarches d'évaluation est-elle vraiment efficace ? En d'autres termes, apporte-t-elle quelque chose aux produits de l'évaluation : l'avis évaluatif et les recommandations ?

Ainsi, pour comprendre l'usage et l'utilité de l'évaluation participative, le groupe « évaluation participative » de la SFE a réalisé différents travaux d'investigation. Ils ont pour objectifs de mieux comprendre la perception et la conception de ce type d'évaluation par leurs commanditaires. Cet article fait un compte-rendu de **l'analyse de la « place » de l'évaluation participative dans la commande publique par le biais du contenu des cahiers des charges produits par des collectivités locales et mentionnant explicitement ou implicitement une approche « participative »**.

1. L'évaluation participative a-t-elle une place dans les commandes d'évaluation ?

Les cahiers des charges d'évaluation de politiques publiques sont en effet une source intéressante d'analyse des attendus et des objectifs d'une évaluation participative et de la conception des commanditaires d'évaluation sur l'évaluation participative. Y a-t-il des politiques qui font plus ou moins appel à ce type d'évaluation ? Les intentions sont-elles clairement exprimées ? Peut-on dire que l'évaluation participative est plus ou moins souhaitée selon les objectifs fixés à l'évaluation ? Les termes pluraliste, participatif, citoyen,... sont-ils employés pour préciser la nature de l'évaluation requise ? Dans quelle mesure la profondeur et la largeur de la participation souhaitée à l'évaluation, selon les critères présentés ci-dessus par Gaëlle Baron, sont-elles précisément définies ? Autant de questions auxquelles l'analyse de cahiers des charges d'évaluation doit nous permettre de répondre.

La démarche a consisté tout d'abord à établir une relation entre le type de politique évaluée, les publics cibles, le type de commanditaires, les objectifs de l'évaluation, les questions évaluatives et le type et les méthodologies d'évaluation préconisés dans les cahiers des charges. Nous n'avons pas cherché a priori à distinguer les 3 types d'approches (pluraliste, participative, citoyenne) au regard du flou sur la définition de ces différentes approches. Notre idée a été d'aborder ces questions de définitions à partir des demandes effectives des commanditaires et dans un 2^{ème} temps des évaluateurs.

Une des hypothèses émises est que le recours aux méthodes pluralistes, participatives et citoyennes est dépendant de tout ou partie des éléments constitutifs d'une commande d'évaluation. Les objectifs poursuivis par ce travail ont donc été multiples :

- identifier dans quels cas les commanditaires ont recours à des approches pluralistes, participatives ou citoyennes de l'évaluation,
- identifier les cas de recours implicites à ces approches,
- caractériser les objectifs et les questions évaluatives spécifiques posées lors du recours à ces approches,
- analyser quelles sont les méthodologies les plus fréquemment préconisées par les commanditaires,
- in fine, mieux comprendre la conception qu'ont les commanditaires de l'évaluation participative comparativement à d'autres approches.

2. Comment l'apprécier ?

Afin de conduire cette démarche, une grille d'analyse a été élaborée. Elle avait pour vocation de permettre l'analyse d'un certain nombre de cahiers des charges d'évaluation de politiques publiques afin d'en répertorier et d'en identifier les caractéristiques selon différents critères :

- Intitulé de l'évaluation
- Type de politique évaluée (économique, sociale, environnementale, éducative, transversale,...)
- Donneur d'ordre
- Objectifs de la politique
- Public-cible de la politique
- Objectifs de l'évaluation
- Moment de l'évaluation (ex ante, concomitante, ex post)
- Questions évaluatives
- Types d'évaluation préconisés (dont participative, pluraliste, citoyenne)
- Parties prenantes à associer
- Moyens préconisés pour associer les parties prenantes
- Demande implicite de participation

En fin de compte, 54 cahiers des charges ont été répertoriés parce qu'ils mentionnaient explicitement ou implicitement une attente en termes de « participation » soit des citoyens en général, soit des cibles – bénéficiaires de la politique. Dans un 1^{er} temps, nous avons passé ces cahiers des charges au crible de nos critères. A la suite, nous avons approfondi certains aspects de l'analyse dans le cadre d'entretiens avec une dizaine de commanditaires et portant par ailleurs sur la réalisation elle-même de ces évaluations. Nous avons pu ainsi établir des comparaisons entre ce qui était préconisé par les cahiers des charges et ce qui a été réellement mis en œuvre par l'équipe en charge de l'évaluation ce qui nous a permis d'analyser les avantages et les inconvénients de ces approches « participatives » pour répondre aux objectifs des évaluations.

Les cahiers des charges étudiés sont très différents dans leurs objectifs, leurs champs, leurs contenus,... Certains sont très précis (22/54) notamment sur les questions évaluatives, les parties prenantes à associer, la méthodologie préconisée. Ils portent dans la plupart des cas sur des politiques sociales ou éducatives comme c'est le cas, par exemple, pour l'évaluation du dispositif de réussite éducative sur une communauté de communes. Un nombre important (36/54) ne précise pas explicitement le type d'évaluation à mettre en œuvre, décrivant succinctement un certain nombre d'attentes qui peuvent être considérées comme faisant référence aux approches participatives.

Au final, une majorité des cahiers des charges restent très vagues quant à l'intention « participative », et quant aux méthodes et outils à mettre en œuvre.

3. Quelques enseignements... indiquant les marges de progrès sur la connaissance de ce qu'est l'évaluation participative

Cette analyse de la commande d'évaluation « participative » nous a permis de tirer quelques enseignements faisant apparaître les marges de progrès existantes dans la connaissance et la diffusion de ce qu'est ce type d'évaluation.

L'importance des mots

Tout d'abord, on peut dire que les cahiers des charges qui expriment explicitement ou implicitement une dimension participative n'en font pas mention dans leur intitulé même, sauf pour les quelques cas étudiés portant sur l'évaluation d'Agendas 21. Par ailleurs, on ne retrouve pas dans notre échantillon des intitulés faisant mention d'une évaluation pluraliste. Seule la dimension « participative » est donc formulée, les commanditaires considérant que l'approche pluraliste est bien souvent une évidence dans toute évaluation, ce qui ne l'est pas pour la dimension participative. Ces commanditaires pensent donc que l'évaluation participative est un objet spécifique ne recouvrant pas de « simples » approches pluralistes.

Il faut donc aller la plupart du temps dans le texte même des cahiers des charges pour trouver mention de la participation dans l'évaluation. A ce sujet, les cahiers des charges qui mentionnent une prescription « participative » utilisent plutôt indistinctement des mots ou des expressions tels que « participatif », « pluraliste », « citoyens mobilisés »,... On peut donc faire l'hypothèse que pour bon nombre de commanditaires ces notions sont proches ou identiques voire cela laisse entendre qu'ils n'ont pas de vision précise de ce que cela induit en termes de méthode. Il s'avère cependant que le mot le plus utilisé est bien celui de « participation » sans que le recours à ce terme soit vraiment fondé sur une définition précise et encore moins partagée. Cet aspect n'est pas sans poser de problèmes dans la relation entre le commanditaire d'une évaluation et le chargé d'évaluation. **Comment en effet répondre à une demande dont un des éléments constitutifs essentiels (la participation) est mal défini ?** Les entretiens avec certains commanditaires ont d'ailleurs confirmé cette difficulté d'ajustement entre leurs intentions effectives en termes de participation et les méthodes proposées par les chargés d'évaluation, qui vont parfois au-delà de leurs attentes réelles.

Des attentes contradictoires vis-à-vis de la participation

Qu'est ce qui conduit un commanditaire d'évaluation à souhaiter qu'une évaluation soit participative ? Les cahiers des charges renseignent peu sur les intentions. Lorsque c'est le cas, et plus encore selon les dires des auteurs, les attentes sont contradictoires.

Tantôt, explicitement ou implicitement, il est recherché une forme d'adhésion à la politique, voire de communication sur la politique. C'est en particulier le cas en ce qui concerne des politiques peu lisibles (politique de la ville, développement durable).

Dans d'autres cas, le commanditaire n'hésite pas à exprimer son souhait de remise en cause de la politique, pensant que les « gens » auxquels la politique s'adresse sont les mieux placés pour faire valoir un point de vue qui pourra inciter les décideurs à changer la politique. Peut-on en déduire que les « gens » sont ici mis en avant dans le processus évaluatif afin de légitimer des quasi-décisions déjà prises ou que la participation peut être considérée comme une simple mesure de la satisfaction des bénéficiaires / usagers sur la politique évaluée ?

Par ailleurs, de nombreuses évaluations dites participatives visent simplement à connaître le point de vue des publics-cibles de la politique sur sa mise en œuvre et moins ses effets. Or, il semble que ces cas relèvent plus d'approches de type « démarche qualité » que de véritables évaluations.

Enfin, et c'est bien là que l'on retrouve le plus les finalités de l'évaluation, des commanditaires inscrivent l'évaluation participative comme un outil de « management » des politiques dans le cadre d'une démarche d'amélioration continue. Ces objectifs concernent essentiellement des évaluations chemin-faisant de politiques locales type Agenda 21 ou de politiques ciblées, par exemple de l'enfance ou culturelles.

Certains types de politiques ont-ils tendance à induire l'évaluation participative ?

Il semble que par nature, certaines politiques aient plus recours à l'évaluation participative. On citera dans notre échantillon, la politique de la ville, les politiques sociales ou d'insertion en général, les politiques culturelles, les Agendas 21. Peut-on en déduire qu'il y a un lien entre évaluation participative et nature de la politique ? Sans doute pas définitivement au regard de l'échantillon limité de l'étude. On peut cependant constater que ces politiques sont substantiellement, et par essence, des politiques qui s'adressent directement aux « gens » et qui par conséquent sont visibles et lisibles par eux. Le commanditaire considère donc que le point de vue du bénéficiaire, voire du citoyen, est légitime sur ces politiques, puisqu'il les perçoit ou qu'elles le touchent. Il s'avère que plusieurs commanditaires expriment le caractère « normal » de la participation dans ces cas de figure pour différentes raisons : préconisations ou caractère quasi obligatoire à la fois de l'évaluation et de la dimension participative (ex. politiques de développement durable, politique de la ville), nécessité de recueillir des points de vue en raison de la nature et de la cible de la politique (politiques sociales et culturelles).

Au final, ceux qui préconisent explicitement une évaluation participative (11/54), relèvent plutôt des politiques de développement durable conformément aux préconisations du référentiel national. Il en est ainsi par exemple de l'évaluation stratégique de l'Agenda 21 d'une Communauté d'Agglomération. D'autres relatifs à des politiques éducatives préconisent également ce type d'approche, comme c'est le cas pour l'évaluation de programmes de réussite éducative.

L'intention participative ne signifie pas prescription de méthodes participatives

Même si l'intention participative est mentionnée explicitement, peu de cahiers de charges dépassent le niveau de l'expression d'une intention. La plupart se contentent de mentionner que la participation des bénéficiaires de la politique évaluée ou plus généralement des citoyens est souhaitée. **Les cahiers des charges stipulent rarement des prescriptions méthodologiques** qui pourraient orienter le rédacteur de l'offre. Ceci peut être gênant notamment lorsqu'il s'avère qu'il existe des confusions entre les bénéficiaires des politiques évaluées et les citoyens, certains cahiers des charges ne faisant pas de différences apparemment entre ces deux catégories d'acteurs. Par exemple, quid de la participation des citoyens à une évaluation d'un programme départemental d'insertion ?

Plus précisément, lorsqu'elles sont précisées, les modalités d'évaluation prescrites sont formulées :

- Soit de manière générale par l'association des parties prenantes sans plus de précisions,
- Soit par le recours aux techniques classiques de recueil d'informations : entretiens, enquêtes par questionnaires, focus groups,
- Soit de manière minoritaire par le recours à des techniques de production d'avis contribuant ensuite à la production du jugement évaluatif : jurys citoyens par exemple,
- Soit, dans 2 cas seulement, par des recommandations sur le processus d'évaluation souhaité sans qu'il soit très précis : association d'une instance d'évaluation à la production de

l'évaluation. Ceci, sans que l'on sache ce que cela recouvre et notamment si la production de l'avis fait partie du rôle attendu de l'instance,

- Soit enfin dans un seul cas, en exprimant de manière explicite la nécessité de co-produire un avis évaluatif sans qu'il soit fait mention de la largeur de cette co-production, c'est-à-dire du type d'acteurs devant participer à cette co-production.

La participation des GENS¹⁵ signifie la dimension participative

La participation dans l'évaluation dépend notamment de la largeur de celle-ci. La question au final est de savoir qui l'on souhaite faire participer à l'évaluation. Pour ce faire, la mise à plat du système d'acteurs de la politique évaluée est importante. On peut donc envisager que la participation soit plus ou moins large en fonction de la politique évaluée ou notamment des intentions politiques : services associés du maître d'ouvrage de la politique, partenaires externes, opérateurs / maîtres d'œuvre de la politique, bénéficiaires directs ou indirects, citoyens,... L'analyse des cahiers des charges fait apparaître clairement que la notion de participation à l'évaluation est associée soit à la participation des bénéficiaires soit même à celle plus large des citoyens. On aurait donc a priori un parti-pris implicite de la part des commanditaires : **la participation en évaluation signifie participation des GENS concernés directement ou indirectement par la politique** à savoir le citoyen globalement ou selon les cas, les habitants d'un quartier (cf. politique de la ville), les bénéficiaires (cf. les allocataires d'une aide), les usagers d'un service,...

A contrario, **lorsque l'ensemble des parties prenantes est mentionné, il semblerait que ce soit plutôt la dimension pluraliste qui est mise en avant** sous des formes différentes mais relevant essentiellement de la phase de collecte des informations de l'évaluation : recueil de points de vue, focus groups,...

Un point de consensus : la participation induit au minimum le recueil d'avis

En prolongement des réflexions précédentes et comme pour confirmer le manque de vision sur ce que peuvent être les approches participatives de l'évaluation, sur la question de la profondeur de la participation, la grande majorité des cahiers des charges ne précisent pas autre chose que le recours au recueil d'avis de la part des « gens » associés ou plutôt... sollicités. Ceci est vrai tant pour les cahiers des charges faisant référence à des approches pluralistes que pour ceux qui font référence à des approches dites « participatives ».

Par déduction, cela peut signifier que sur les cinq phases d'une évaluation (exploration, collecte, analyse, jugement et recommandations), c'est bien **la phase de collecte des informations qui concentre la sollicitation de la participation**. A l'opposé, sans que cela soit parfaitement explicite, peu de démarches d'évaluation ont fait appel à une véritable démarche participative lors de l'élaboration des commandes. Les cahiers des charges ont été élaborés la plupart du temps soit par un agent en charge de l'évaluation au sein de la collectivité, soit par ceux qui sont en charge de la politique elle-même. La commande est ensuite validée soit par la direction, soit par des élus soit par les deux. Quelques cas mentionnent le recours à un comité de pilotage pour ce qui concerne la validation et/ou un comité technique pour l'élaboration du cahier des charges.

On constate donc que **même si le recours à la participation est préconisé par ces cahiers des charges, le processus ayant conduit à la commande ne l'est pas.**

L'appréciation de l'efficacité et de l'impact des politiques implique plus la participation

¹⁵ Au sens de l'ensemble des individus concernés directement ou indirectement qui peuvent être tantôt les citoyens, tantôt les habitants, tantôt les usagers, tantôt les bénéficiaires.

Les questions évaluatives impliquant la participation portent essentiellement sur l'efficacité et l'impact des politiques évaluées. Cela induit souvent que les cahiers des charges qui préconisent une approche participative suggèrent la mise en œuvre de techniques qualitatives d'évaluation laissant peu de place aux techniques quantitatives. A ce sujet, certains commanditaires mentionnent « humblement » que leur choix est autant dicté par des considérations budgétaires (ces techniques étant considérées comme moins coûteuses) que pour des raisons de fond. Considérer que la participation est un pis-aller est une extrapolation que nous ne pouvons faire. Il n'empêche que l'on peut se demander si ces points de vue de la part de commanditaires ne contribuent pas à renforcer le débat sur la robustesse d'évaluations ayant recours à la participation, d'autant plus que ces évaluations disposent souvent d'un budget restreint.

En conclusion, on peut retenir que **les cahiers des charges étudiés éclairent peu sur les intentions politiques des commanditaires**, tant vis-à-vis de la dimension participative de l'évaluation qu'en termes de largeur et de profondeur de la participation elle-même. Les conséquences essentielles de cette situation portent d'une part, sur la transparence de la démarche vis-à-vis des parties prenantes associées et d'autre part, sur les difficultés conséquentes de la mise en œuvre de modalités d'évaluation répondant réellement à une éthique de la participation. **Les marges de progrès de la commande en la matière sont donc importantes pour que l'évaluation participative devienne une approche à laquelle on ne puisse pas reprocher de « faire avec moi mais sans moi et donc contre moi » ...**

LA PRISE EN COMPTE DES PUBLICS, UN PLUS POUR L'ÉVALUATION

Peut-on parler d'évaluation participative dès que les habitants / bénéficiaires finaux sont sollicités dans le cadre du processus évaluatif, quelle que soit la nature de leur engagement ?

Michel LE PENNEC

Directeur adjoint de la mission évaluation, organisation et pilotage, Conseil général du Gard

Engagé depuis 10 ans dans l'évaluation de ses politiques publiques, le Conseil Général du Gard a fait évoluer en 2010 sa pratique en faisant de la participation citoyenne une composante de sa démarche.

La participation citoyenne, une volonté politique affirmée

Adoptée à l'unanimité des conseillers généraux du Gard en 2010, la charte gardoise de la concertation citoyenne¹⁶ a fait fortement évoluer dans la collectivité la façon de concevoir les politiques publiques et de les évaluer.

Initiée dans la continuité des réflexions engagées et pratiquées lors de l'élaboration de l'Agenda 21 GARD DURABLE du Conseil Général du Gard, cette charte est le résultat d'une coproduction entre citoyens volontaires mobilisés à cet effet (par inscription, par sollicitation directe sur des lieux d'accueil de public du CG ou marchés locaux,...) élus et techniciens du Département.

De cette « expérience humaine » comme en témoignent les participants¹⁷, sont désormais posés les termes - principes, valeurs, conditions - d'une participation citoyenne à l'action publique départementale. En outre, elle prévoit expressément de « *mettre en œuvre des démarches de participation citoyenne pour tous les schémas départementaux et évaluations de politiques publiques départementales et dans tous les projets que nous (conseillers généraux) identifierons et choisirons [...]* ». De fait, cette charte met ou remet le citoyen gardois au cœur des processus de fabrication des politiques publiques.

Si elle ne revêt pas en soi un caractère juridique contraignant, cette charte n'en demeure pas moins un engagement « moral et démocratique » qui rend incontournable l'examen des possibles en matière de participation du citoyen à l'évaluation de la politique publique, sans pour autant fixer une éventuelle exigence sur le niveau de participation (information, consultation,...). Toutefois, de fait et

¹⁶ Consultable sur <http://www.gard.fr>

¹⁷ Témoignages vidéo disponibles sur

<http://www.gard.fr/on-dialogue/on-dialogue/concertation-citoyenne/charte-de-la-concertation.html>

« à l'usage », la pratique au sein de la collectivité tend à considérer la concertation comme niveau minimal d'une participation citoyenne à proprement parler.

Jusqu'alors, le caractère pluraliste des démarches d'évaluation menées constituait une exigence en soi, et évaluer ne pouvait se faire sans associer les bénéficiaires de la politique en question. La charte de la concertation gardoise invite aujourd'hui élus et techniciens à faire des citoyens gardois, non bénéficiaires directs, non usagers du service, des parties prenantes de l'évaluation.

L'évaluation de la politique de transports interurbains, première évaluation participative au Conseil Général du Gard

La politique de transports interurbains gardois - et in fine le service public rendu - a été profondément renouvelée en 2009 : délégation du service à un groupement de transporteurs, déspecialisation des lignes (scolaires vs commerciaux), mise en place d'une tarification unique à 1,50 €, refonte des réseaux, livrée unique pour les cars, ... etc.

Pour accompagner cette mise en place, le Département a, sur l'initiative de son Vice-Président en charge des Infrastructures et transports, installé en 2010 un Observatoire Citoyen des Transports Départementaux (OCTD). Première et unique instance pérenne de concertation citoyenne à l'échelle gardoise, l'OCTD vise à offrir aux usagers et futurs usagers du service public EDGARD, un espace d'échanges, sur la base d'outils d'observation et d'appréciation communs, pour formuler des recommandations aux décideurs, afin d'améliorer la qualité du service rendu et de mieux répondre aux besoins sociaux (se déplacer) et enjeux sociétaux (mobilité durable).

L'Observatoire, dont la composition est précisée ci-contre s'est vu confier trois grandes missions :

- Une mission d'observation de la qualité de service, pour suivre à l'échelle départementale les principaux indicateurs qualité. Le référentiel d'indicateurs a été élaboré par un groupe de travail dédié.
- Une mission d'évaluation de la politique, visant à ajuster la stratégie départementale en matière d'effets recherchés et mieux répondre aux besoins des gardois.
- Une mission prospective, pour dessiner la politique et les services de demain

L'OCTD, c'est...

60 membres

- 15 issus d'associations (prévention routière, ATTAC, UDAF, ADATEEP, Nature et Progrès ...)
- 15 élus, non conseillers généraux (afin de préserver une plus grande indépendance et éviter d'influer dans les débats), représentant les Pays et Agglomérations
- 30 usagers et non usagers du service de transport « recrutés » par une société spécialisée, sur la base du fichier abonnés notamment.

L'OCTD, c'est...

4 groupes de travail :

- un groupe relatif au suivi de la qualité du service
- un groupe, ponctuel, mobilisé pour l'évaluation
- un groupe sur les sujets à caractère prospectif (conditions du transport à la demande, évolution de la communication...)
- une équipe collégiale d'animation

Pour ce faire, la Mission Evaluation Organisation Pilotage, pilote de cet observatoire et mandatée pour réaliser cette évaluation a fait le choix d'une association du groupe évaluation de l'OCTD à plusieurs étapes de la démarche d'évaluation :

- Dès le questionnement évaluatif, en mobilisant pour la 1^{ère} réunion un outil original : le photolangage. Cette technique empruntée au champ de l'action sociale vise à faire s'exprimer les citoyens sur la base de photos témoignant des objets possibles de

questionnement (résultats et effets). Elle s'est avérée précieuse pour certains publics peu habitués à l'expression orale d'une part, et n'ayant pas une connaissance approfondie de l'objet évalué d'autre part.

- Pour l'élaboration du référentiel d'évaluation et le choix des critères tout particulièrement,
- Durant la phase d'observation, comme groupe d'usagers, pour l'approche qualitative déployée par le bureau d'études,
- Lors des groupes de travail sur les préconisations, en contribuant au même titre que les autres parties à la réflexion et à la production d'orientations et d'actions concrètes au regard des conclusions préalablement élaborées par le bureau d'études et partagés en comité de pilotage,
- A chaque comité de pilotage.

L'OCTD fut de fait considéré au même titre que les autres acteurs « normalement » associés à une démarche d'évaluation.

Seul le jugement évaluatif est resté à l'unique responsabilité de l'évaluateur externe.

Un enrichissement de l'évaluation, un élargissement de la vision du Département

Du point de vue du Conseil Général, l'apport des citoyens dans la démarche évaluative a été notable en amont et en aval principalement en enrichissant le questionnaire évaluatif via la recherche d'effets supposés sur :

- l'usage d'EDGARD comme facteur de lien social,
- l'incitation aux transports en commun pour les scolaires : ouverture vers plus de citoyenneté, vers une prise de conscience des problèmes environnementaux et plus encore de l'intérêt collectif,
- l'offre attrayante (tarif, maillage,...) créatrice de nouveaux besoins de déplacements,

ou en proposant des « angles d'attaque » complémentaires aux travaux préparatoires menés avec élus et techniciens sur ledit questionnaire. De même, l'émergence d'améliorations possibles suite aux constats de l'évaluation est due également pour partie aux propositions citoyennes (*Améliorer la nomenclature des lignes et des arrêts pour qu'elle soit plus facile à comprendre pour les usagers ou encore la mise en cohérence des amplitudes et des niveaux de desserte pour permettre/faciliter les correspondances...*).

Selon le bilan sur les démarches de concertation citoyenne du Conseil Général du Gard, dont la réalisation a été confiée à trois chercheurs¹⁸, leur analyse confirme des effets réels sur le suivi et les modalités de la politique de transports.

Les membres de l'Observatoire mobilisés sur cette évaluation et interrogés par questionnaire relatent un vécu positif en mettant en avant une meilleure connaissance de la politique et du travail des services et la possibilité de s'impliquer sur des questions d'intérêt public, de pouvoir débattre et faire des propositions.

A contrario, le manque de participants lors de certaines réunions de travail - problématique récurrente dans de nombreux dispositifs participatifs se devant de mobiliser dans la durée -, la technicité des sujets abordés ou encore le déficit de communication autour de cette évaluation participative ont été pointés.

L'Observatoire poursuit actuellement ses travaux prospectifs et apporte aux élus son éclairage sur les évolutions en matière de transport interurbain.

¹⁸ Jean-Eudes BEURET, Hélène REY-VALETTE et Audrey RICHARD-FERROUDJI, *Bilan des démarches de participation citoyenne mises en œuvre par le Conseil Général du Gard*, 2013

Une conception de l'évaluation participative centrée sur le citoyen vs usager

De cette 1^{ère} évaluation qualifiée comme participative, et des évaluations suivantes où l'utilisateur comme le citoyen ont pris part à la démarche, ressortent une ligne directrice : de fait, le qualificatif participatif d'une démarche d'évaluation au Conseil Général du Gard se caractérise plutôt par le type de public associé en distinguant l'utilisateur et le citoyen, que par leur intervention aux différents stades de l'évaluation ou par l'intensité de cette participation même si la concertation constitue le plus souvent le niveau de référence. Cette conception s'inscrit en cohérence avec les principes de la charte de la concertation citoyenne qui de fait a rehaussé le niveau d'exigence d'une participation ouverte à un public pas ou peu associé aux évaluations menées jusqu'alors, même si la pratique - « participative » dans son acceptation englobante - mobilisait une large diversité de parties prenantes (décideurs, financeurs, opérateurs, partenaires et bénéficiaires le plus souvent).

Faire participer le citoyen, bénéficiaire ou non, aux évaluations comme aux projets de politiques publiques reste le leitmotiv et un engagement fort des élus du Département.

Cette participation de citoyens « lambda » s'inscrit dans une démarche cadrée, outillée, tout en laissant au pragmatisme la possibilité d'ajuster au mieux nos façons de faire. La volonté d'une amélioration continue de nos pratiques laisse toute initiative pour aller explorer les possibles en matière de démocratie participative.

Du bon usage de l'évaluation des politiques publiques au service des démarches participatives

Sonia RULLIERE

Chargée de mission évaluation des politiques publiques, Grenoble-Alpes-Métropole

Alors que les praticiens de l'évaluation s'interrogent sur la meilleure manière de prendre en compte le point de vue des citoyens dans le cadre d'une évaluation, il paraît intéressant d'inverser la perspective et de se poser la question de l'usage des méthodes évaluatives au service des démarches participatives.

La Métro (Grenoble-Alpes-Métropole) a évalué en 2013 sa charte de la participation et tiré un bilan évaluatif de ses deux principales instances participatives que sont le conseil de développement et la commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Cette évaluation a fait ressortir un certain nombre de signaux forts et faibles auxquels les méthodes évaluatives sembleraient pouvoir, au moins partiellement, apporter un certain nombre de réponses.

La charte de la participation de la Métro compte au nombre de ses engagements, le fait de développer « des modes participatifs d'évaluation de ses politiques publiques ». Cet engagement fait écho au parti pris participatif posé comme préalable à toute évaluation conduite à la Métro :

" L'évaluation des politiques publiques est en enjeu démocratique. Que ce soit en tant qu'usager d'un service public rendu par La Métro, contribuable participant au budget de la collectivité ou citoyen de l'agglomération, chaque habitant a droit à plus de transparence sur les résultats des actions engagées." Vice-président chargé des finances et de l'évaluation des politiques publiques à la Métro.

En ce sens, est donc posé le principe selon lequel l'évaluation des politiques publiques est bien un outil participatif. Dans cet article, nous souhaitons montrer comment, plus qu'un outil parmi d'autres, l'évaluation participative peut répondre (au moins partiellement) à un certain nombre de difficultés rencontrées dans le cadre des démarches participatives.

Des évaluations plébiscitées par les services, citoyens et élus comme une méthode efficace de participation

Dans le cadre de notre évaluation de la charte de la participation, près de 400 personnes, parties prenantes des démarches participatives de la Métro, ont été interrogés. Alors que les évaluations n'étaient pas explicitement citées dans les questions posées, elles reviennent au premier plan des réponses apportées à une question ouverte sur les démarches participatives jugées réussies. Les évaluations sont régulièrement citées comme de bons moyens d'associer les habitants aux politiques publiques et sont assimilés à des actions participatives :

« L'outil le plus intéressant dans la participation, c'est la politique évaluative ». Un élu

Plus dans le détail, les personnes interrogées identifient la plus-value de la démarche évaluative relativement à des démarches participatives plus classiques par le fait qu'elle permet de donner des règles de concertation plus claires, d'assurer une traçabilité, de diversifier les publics interrogés, ou, au-delà des remontées d'avis d'habitants de manière individuelle, de les amener à avoir un positionnement sur le sens de la politique.

" Les évaluations sont de bons moyens d'associer les habitants aux politiques publiques dans un cadre clairement établi: un comité de pilotage pluraliste qui suit la démarche d'évaluation, la définition d'un diagnostic partagé, des propositions de recommandations et un retour systématique (production d'un rapport, réunion de présentation). On sait ce que ça a produit." Un service

" Au service collecte, on dispose d'un fil vert avec près de 6 000 appels par an qui nous permettent d'avoir des remontées des habitants. Ce que nous a apporté de plus l'évaluation, c'est un positionnement sur le sens de la politique. Avec la réunion de 10 focus groups habitants réunissant plus de 100 personnes, c'est la garantie d'avoir pu interroger des publics diversifiés mais aussi, en les ayant réunis deux fois pour leur présenter la politique et les faire travailler sur des propositions d'évolution, d'avoir leur avis sur des orientations stratégiques." Un service

"Pouvez-vous citer un exemple de politique Métro ayant été influencée par des avis d'habitants? L'évaluation de la tarification solidaire: l'intérêt de cette évaluation est d'avoir permis d'interroger les habitants lambda par le biais d'une enquête et de ne pas entendre seulement les représentants d'usagers qui s'expriment dans nos comités d'usagers." Un élu

Les difficultés mises en lumière lors de l'évaluation de la charte de la participation

Parmi les différentes difficultés rencontrées par les démarches participatives et identifiées dans le cadre de cette évaluation de la charte de la participation, figurent :

- une mobilisation de la participation comme outil d'aide à la décision politique et technique encore limité (« la participation alibi »),
- une difficulté à diversifier les publics dont l'avis est entendu,
- un cadre de concertation insuffisamment clair,
- un manque de traçabilité de la prise en considération des avis citoyens

Le conseil de développement de la Métro, dans sa contribution apportée à l'évaluation de la charte de la participation, appelle de ses vœux des démarches participatives qui ne soient « ni alibi, ni gaspi » tant pour les citoyens que pour les élus et services engagés dans ces démarches.

Il nous semble que les démarches d'évaluation participatives, telles que conçues à la Métro, peuvent, sans avoir l'ambition de répondre à l'ensemble de ces questions, apporter un certain nombre de solutions.

Les solutions (même partielles) que les démarches d'évaluation participatives peuvent apporter aux difficultés rencontrées dans le cadre des démarches participatives :

- **Une mobilisation de la participation comme outil d'aide à la décision :**

L'évaluation à la Métro est prise en charge à ce jour par un Vice-Président en charge des Finances et de l'évaluation des politiques publiques. En ce sens, l'évaluation des politiques publiques, est intimement lié aux problématiques budgétaires, même si elle ne s'y réduit pas. Elle est ainsi davantage connectée à la prise de décision, dans un contexte de réduction budgétaire.

Il a été mis en place un certain nombre d'instances qui permettent que l'ensemble des parties prenantes de l'évaluation (élus, services, citoyens) soient bien pris en compte :

- un comité permanent d'évaluation composé d'élus, de services de La Métro mais aussi de deux représentants du Conseil de développement de La Métro et de deux universitaires en charge de proposer un programme d'évaluations pluriannuel,

- pour chaque évaluation, la constitution d'un comité de pilotage pluraliste et notamment systématiquement de deux membres du Conseil de développement et d'associations parties prenantes,
- dans chaque évaluation, les publics bénéficiaires sont associés : bénéficiaires d'aide dans le cadre de l'évaluation de la politique d'insertion de La Métro, habitants dans le cadre de l'évaluation de la politique collective, utilisateurs et non usagers du vélo dans l'évaluation de la politique cyclable, panel citoyen pour l'évaluation de la charte de la participation, associations dans l'évaluation de la politique de la ville...

Ce pilotage tripartite des évaluations permet que l'ensemble des parties prenantes de la politique évaluée soit bien prise en compte. C'est le bilan qu'en tirent les membres du Comité permanent d'évaluation, 5 ans après sa création.

L'évaluation comme aide à la décision technique :

« Le discours sur l'évaluation bottom up, qui part vraiment des services et des usagers est une vraie avancée. C'est une rupture de tradition sur le plan administratif, où l'on avait l'habitude d'évaluations pilotées par le haut. On a déjà une vraie capacité des services à se mobiliser et ensuite les élus peuvent s'en emparer. Les services changent aussi de point de vue sur les évaluations : c'est par l'évaluation, que les services peuvent trouver une reconnaissance à leurs travaux » Universitaire, membre du CPE

« Il me semble que l'évaluation devrait être un formidable outil de management : les services sont passionnés par les évaluations. Mais l'aspect négatif, c'est qu'il faudrait aller plus loin vers un portage plus fort de l'évaluation comme partie intégrante du projet d'administration. Ensuite, je pense qu'il est essentiel d'associer les citoyens comme usagers, utilisateurs du service. Cet angle de la participation est essentiel. » Un élu, membre du CPE

L'évaluation comme aide à la décision politique :

« Parmi les éléments positifs que je tire de ce comité permanent d'évaluation, il y a l'expérience personnelle de cette pratique d'évaluations très enrichissante en tant qu'élue. C'est très bien de s'interroger à partir d'outils construits et en évolution. C'est une façon d'aborder des politiques publiques d'une autre manière, de les regarder sous un angle différent. » Un élu, membre du CPE

- **La diversification des publics :**

Dans le cadre des évaluations, la question de la diversification des publics ne pose pas autant question que dans le cadre des démarches participatives, où l'on cherche à faire « participer » certains publics ou au moins « entendre leur voix ». Si il est effectivement difficile de mobiliser des habitants dans les instances évaluatives à proprement parler, autrement qu'en proposant une indemnisation, dans le cadre d'ateliers ou de jurys d'évaluation, il n'existe pas de difficulté majeure à faire entendre la voix des citoyens ciblés dans le cadre de l'évaluation (qu'ils soient porteurs de projet, bénéficiaires directs et indirects). L'évaluation mobilise ainsi, en fonction des publics-cibles qu'elle souhaite atteindre, une batterie de méthodologies qui garantit que leur point de vue est bien pris en compte : enquêtes quantitatives avec un système de quotas (en ligne, téléphonique, de visu par la mobilisation d'enquêteurs), entretiens qualitatifs au domicile ou dans des lieux tiers, invitation à des réunions ou méthodes d'observation sur les lieux où se trouvent les personnes ciblées par l'évaluation.

- **Un cadre de concertation clairement établi**

Les évaluations sont extrêmement cadrées dans le cadre de cahiers des charges d'évaluation dans lequel figurent des questions évaluatives définies lors du premier comité de pilotage, puis les méthodes mobilisées pour y répondre, dans un calendrier bien défini (rarement sur une durée de plus d'un an), avec la garantie de livrables. Les rôles des uns et des autres est généralement bien précisé.

- **La traçabilité des avis**

Chaque évaluation donne lieu à un rapport qui retranscrit les points de vue des habitants et où figurent des préconisations. L'exercice de recensement de la prise en considération des préconisations a été effectué, trois ans après, sous la forme d'un tableau.

Annexes :

Le tableau ci-dessous donne un exemple de modalités d'associations des habitants et tire un bilan des modalités de prise en compte de ces avis.

Evaluation	Moyens d'association des habitants	Prise en compte des avis citoyens
Associations de la politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> -Comité de pilotage élargi 2 associations relais (Cap Berriat, Alpes solidaires) -Enquête en ligne: 60 associations ayant répondu -atelier 20aine associations présentes 	<ul style="list-style-type: none"> -une prise de conscience importante du rôle important joué par les associations (notamment en terme d'emplois) et des difficultés qu'elles rencontrent -une clarification des relations entre associations et financeurs -pas de simplification des procédures administratives et financières pour les associations
Tarifification solidaire dans les transports en commun	<ul style="list-style-type: none"> -Comité de pilotage élargi à 9 associations (représentants d'usagers, personnes âgées, familles, handicapés) -2 enquêtes usagers auprès de 1000 personnes -4 focus groups: jeunes, personnes âgées, associations représentantes des demandeurs d'asile, handicapés, personnes âgées 	<ul style="list-style-type: none"> -un réel ajustement du dispositif de tarification solidaire afin de mieux répondre aux besoins des usagers, y compris pour des cas particuliers mal pris en compte (demandeurs d'asile, jeunes, handicapés, +75 ans) -une voix portée par les représentants de personnes âgées qui a porté ses fruits (rétablissement de la gratuité pour les +75 ans quel que soit le revenu) -même si les problématiques rencontrées par les jeunes ont été entendues (tarif réduit pour tous les -26 ans qq soit le statut), elles ont davantage été portées par les services Métro que par des représentants de jeunes (peu présents)
Collecte	<ul style="list-style-type: none"> -Comité de pilotage + 1 membre du Conseil de développement (association zéro déchets) 1 membre de la CCSP -Organisation de 10 focus groups citoyens (150 personnes interrogées dans différentes communes) réunis 2 fois 	<ul style="list-style-type: none"> -recueil du point de vue des usagers qui a permis de rendre l'évaluation moins "technocratique" en testant notamment l'acceptabilité de certains changements auprès des habitants -plan d'actions qui a davantage intégré les questions de prévention (réduction des déchets à la source) plutôt que de traiter les problèmes par une réponse technique uniquement -n'a pas permis d'intégrer les résultats de l'évaluation par l'ensemble des agents de la collecte

Contrat de déplacements	-Comité de pilotage élargi associations représentantes d'usagers des TC et de défense des piétons (Rue d'avenir, ADTC, Valentin Haüy, APF)	-a permis notamment de mieux valoriser l'utilité du contrat de déplacements pour la réalisation de travaux permettant "d'apaiser la ville" par une pratique partagée de la rue (notamment pour les piétons et les handicapés)
Cycles	-Comité de pilotage élargi associations (ADTC, FFCT) + Conseil de développement (C2D UFC Que choisir, COLJOG) -3 focus groups non usagers du vélo (8 femmes, 12 personnes âgées, 9 collégiens) réunis 2 fois	-a permis de mieux identifier les freins à la pratique du vélo en écoutant notamment des non usagers du vélo
Rénovation urbaine	-Comité de pilotage élargi bailleurs et fédérations de locataires + 1 membre du Conseil de développement -Enquête téléphonique 400 habitants, 4 focus groups usagers	-La présence de représentants de la société civile dans le comité de pilotage de lancement de l'évaluation a permis de recentrer l'évaluation sur les questions d'impact de la rénovation urbaine sur la vie des habitants et sur les questions de tranquillité et de sécurité publique
Insertion	-Comité de pilotage élargi + Conseil de développement+2 universitaires -groupe d'usagers bénéficiaires du PLIE, clauses d'insertion, jeunes (30aines)	-A permis de centrer l'évaluation notamment sur l'impact des politiques pour ses usagers La consultation des habitants a permis de porter certaines recommandations: -dépasser les limites administratives et de compétences, proposer des objectifs par publics au-delà des objectifs par dispositifs -renforcer les liens entre insertion socio-professionnelle et politique économique -dans le travail effectué par les conseillers emploi, prendre davantage en compte l'autonomie des personnes, renforcer l'écoute
Plan climat	-une évaluation plan climat complémentaire de l'avis proposé par le C2D sur la démarche grand public	La consultation des habitants a permis de porter certaines recommandations: -compléter la démarche grand public sur le volet « adaptation au changement climatique » à partir d'exemples concrets : travail sur les îlots de chaleur (perception du réchauffement climatique), sur la nature en ville (végétalisation) -mieux coordonner les démarches avec le facteur 4 de la ville de Grenoble, notamment sur la communication (ne pas démultiplier les messages)

L'évaluation participative dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Association des parties prenantes et consultation des bénéficiaires

Fanny BRULEBOIS

Chef de projet - Service Evaluation des politiques publiques et appui aux administrations

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Services du Premier ministre

Cet article rend compte de l'intervention orale, appuyée par la présentation d'un diaporama, de Fanny BRULEBOIS lors de la Journée d'étude du 10.12.13.

Il est rappelé en introduction que l'année 2012 aura été l'an 01 de la participation pour les évaluations de politiques publiques menées sous l'égide de l'Etat. Dans le cadre du processus de modernisation de l'action publique porté par le SGMAP, 49 évaluations de politique publique ont d'ores et déjà été mises en œuvre au moment où se tient la Journée d'étude. Fanny Brulebois, chef de projet au département Evaluation des politiques publiques du SGMAP, suit tout particulièrement celles concernant la politique territoriale d'incendie et de secours d'une part, et la lutte contre le décrochage scolaire d'autre part.

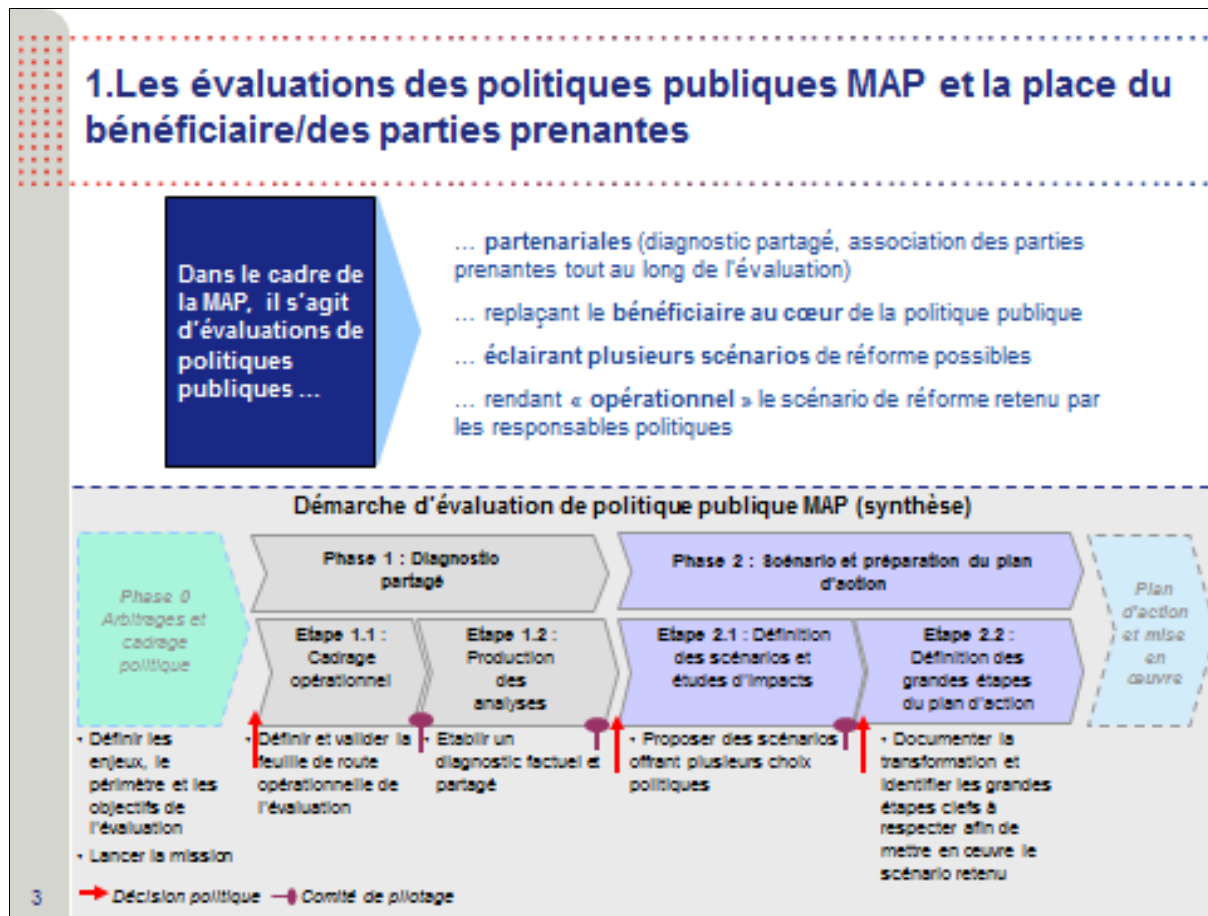
Sa présentation se construit en trois points : après avoir rappelé les grands principes des évaluations de politiques publiques menées par l'Etat, en considérant particulièrement les modalités privilégiées d'association des parties prenantes, il sera question du cas particulier de l'évaluation de la politique territoriale d'incendie et de secours. Il s'agira enfin d'envisager les conditions de renforcement du caractère participatif des évaluations pluralistes, telles qu'elles sont effectivement menées.

1. Les grands principes des évaluations de politiques publiques du SGMAP

Les évaluations de politiques publiques menées sous l'égide du SGMAP se veulent par principe pluralistes, et participatives. Pluralistes bien sûr, dans la mesure où l'évaluation se conçoit comme un exercice partenarial, avec l'ensemble des acteurs qui participent du déroulement de la politique publique évaluée. Dans cette dynamique, l'objectif fortement affiché, la culture portée dans les principes de la MAP, est d'en venir à replacer le bénéficiaire final au cœur de l'évaluation, et par suite au cœur de la politique évaluée.

Ces démarches ont en effet pour spécificité remarquable de déboucher systématiquement, après la phase proprement évaluative de production des analyses, sur l'élaboration et la formulation de scénarios de réforme, soumis au choix du politique et destinés à être par conséquent immédiatement mis en œuvre. Le schéma type de déroulement d'une évaluation de politique publique MAP, tel que présenté ci-après, montre clairement l'importance de l'objectif de prise en compte réfléchie et arbitrée des enseignements de l'évaluation, pour une reformulation concrète et effectivement réalisée de la politique publique évaluée. Soit quatre grandes phases types pour ce déroulement évaluatif : le cadrage opérationnel, phase délicate et essentielle qui est notamment celle de la formulation du questionnement évaluatif et du choix des modalités d'investigation ; l'élaboration du diagnostic partagé, avec l'ensemble des parties prenantes, et il est précisé que les

termes du diagnostic, quoique partagé, ne sont pas nécessairement consensuels ; l'élaboration de scénarios alternatifs, assortis d'études d'impact pour instruire le processus décisionnel ; et enfin la définition des grandes étapes de mise en œuvre du scénario retenu.



Diaporama présenté lors de la Journée d'étude du 10.12.13, p.3.

Tout au long de la démarche, les parties prenantes sont associées au comité de pilotage.

Le principe de l'association des parties prenantes est présenté comme un élément clé des démarches évaluatives MAP, au service d'objectifs variés : rechercher l'adhésion des acteurs ; recueillir auprès d'eux des informations sur les modalités de fonctionnement de la politique évaluée, notamment en réalisant des entretiens ; entendre de leur point de vue une vision complémentaire, non descendante, sur l'action publique ; en arriver peut-être à une possible remise en cause, par exemple des objectifs de la politique considérée.

1. Focus sur l'association des parties prenantes

■ **Quoi ? Des objectifs variés :**

■ **Pour quoi ? Des axes d'association différents :**

- ✕ **Information :** communiquer sur les progrès et les résultats de l'EPP
- ✕ **concertation :** recueillir les positions des parties prenantes et en tirer les conséquences
- ✕ **consultation :** solliciter un avis pour alimenter et affiner le diagnostic ou les scénarios
- ✕ **co-élaboration :** construire le diagnostic ou les scénarios en association avec des parties prenantes considérées comme partenaires

■ **Qui ? Des acteurs multiples :**

- ✕ les citoyens / contribuables, les usagers / bénéficiaires
- ✕ les acteurs publics (administrations centrales/déconcentrées, opérateurs, collectivités territoriales), les agents publics (OS)
- ✕ les partenaires de la politique (associations, entreprises, etc.), les élus (Parlement, élus locaux, leurs associations : ARF, ADF, AMF, ADCF, AMGVF...), etc.

SGIIAP Service Interministériel Général pour la Modernisation de l'Action Publique

Diaporama présenté lors de la Journée d'étude du 10.12.13, p.4

Les parties prenantes associées peuvent être *des partenaires de la politique*¹⁹: des associations, des entreprises, ... etc., ou des élus : parlementaires, élus locaux, et leurs associations (ARF, ADF, AMF, AMGDF ...). Elles peuvent être des acteurs publics : administrations centrales ou déconcentrées, opérateurs, collectivités territoriales ; ou des agents publics. Les parties prenantes peuvent être enfin des citoyens, contribuables, usagers, bénéficiaires ... selon leur relation à la politique évaluée et les modalités de leur association à la démarche évaluative²⁰. Ces divers types de parties prenantes peuvent être contactés selon *des axes d'association différents*, où on retrouve, assez classiquement, les échelons canoniques notamment définis par S. ARNSTEIN que sont : l'information, la concertation, la consultation et la co-élaboration.

Il est à souligner que le stade de la consultation, qui s'adresse aux bénéficiaires, prend dans la démarche décrite une importance remarquable. Un service spécifique y est dédié au sein du SGMAP, pour la réalisation d'enquêtes qualitatives par entretiens et/ou focus groupes. La consultation est présentée comme un outil majeur pour *alimenter ou affiner le diagnostic ou les scénarios*.

Au stade, enfin, de la co-élaboration du diagnostic, ou des scénarios, il est précisé que sont associées *des parties prenantes considérées comme partenaires*.

Cette conception claire de modalités d'association différenciées selon le statut des interlocuteurs et ce qu'il en est attendu dans le déroulé de la démarche évaluative, est explicitée dès l'abord dans le sous-titre de l'intervention : « Association des parties prenantes et consultation des bénéficiaires ».

2. La démarche d'évaluation de la politique territoriale d'incendie et de secours

Le Ministère de l'Intérieur a évalué, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), la politique territoriale d'incendie et de secours (PTIS), dont les sapeurs-pompiers sont les acteurs clés, et dont les objectifs peuvent être définis comme suit :

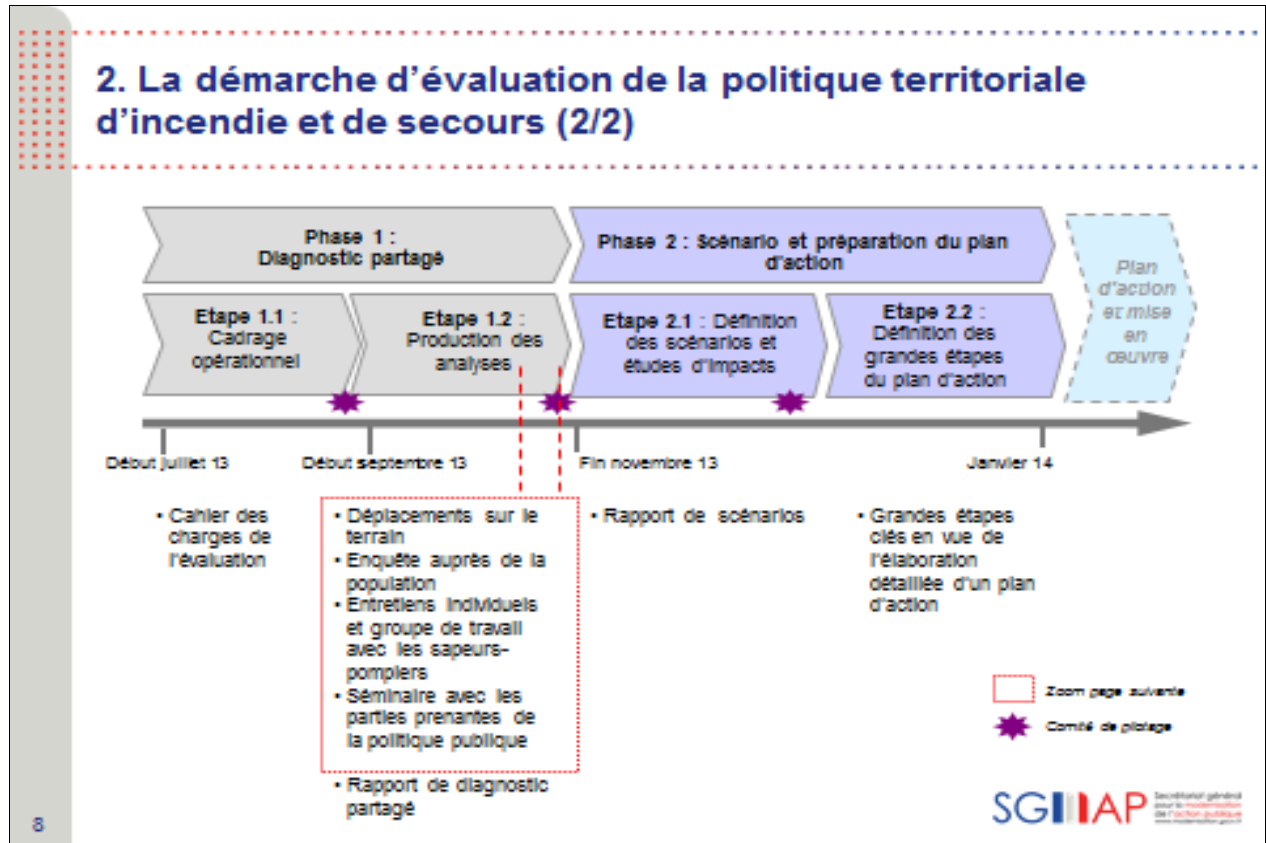
- Délivrer dans chaque territoire un secours ou une protection efficaces aux personnes et biens se trouvant en situation d'urgence mettant en jeu leur intégrité ;
- Contribuer à la prévention des risques concernés ;

¹⁹ Les formulations en italique sont des citations des formulations de la présentation orale et du diaporama.

²⁰ cf. ci-après Hélène MILET et François MOUTERDE : « Quelques éléments de synthèse ».

- Inscrire l'action dans une complémentarité efficiente entre les territoires de même niveau ;
- S'articuler avec les politiques des partenaires, en particulier dans le secteur de la santé (notamment le SAMU).





Cette évaluation a pour objectif d'analyser les activités des services d'incendie et de secours, en relation avec l'ensemble des acteurs et politiques qui y concourent (Etat, préfets, conseils généraux, SIS, sapeurs-pompiers, organisations syndicales, établissements hospitaliers, associations, etc.).




L'ensemble de ce dispositif, dont il importe de saisir la cohérence, présente une forte dimension partenariale, complexe, à identifier avec précision en phase initiale. On le voit sur le schéma récapitulatif ci-dessus, le diagnostic partagé s'élabore par le biais de modalités de recueil de témoignages et d'avis différenciés, auprès des divers interlocuteurs – parties prenantes de cette politique : population globale et bénéficiaires directs ; les sapeurs-pompiers eux-mêmes ; les partenaires de la politique.

En dissociant toujours clairement *l'association des parties prenantes* et *la consultation des bénéficiaires*, les modalités précises de recueil de données, auprès de quels types d'interlocuteurs, selon quelles méthodes et dans quels objectifs, sont très précisément exposés dans la diapositive suivante :

2. Plusieurs temps d'association des parties prenantes et de consultation du bénéficiaire final

	<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">Entretiens sur le terrain</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des acteurs au niveau national (administrations centrales) a été rencontré par la mission d'évaluation pour obtenir leur perception des grands enjeux actuels et à venir de la politique. • Des déplacements ont également été réalisés sur le terrain afin de compléter la connaissance, et la conforter par la visite et la rencontre de l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique.
	<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Enquête auprès de la population</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un sondage par téléphone a été réalisé avec l'appui du SGMAP auprès de : <ul style="list-style-type: none"> • un échantillon de 1249 personnes représentatif de la population française • 304 personnes ayant demandé et obtenu une intervention des sapeurs-pompiers ou du SAMU au cours de 12 derniers mois
	<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">Entretiens et focus group avec des sapeurs-pompiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Onze entretiens d'une heure et demi ont été menés afin de comprendre les attentes et les motivations profondes des sapeurs-pompiers quant à leur métier et son évolution. Les constats ont été approfondis lors d'un focus group réunissant 9 SP autour de trois dimensions : la perception du sapeur-pompier de son métier / activité ; ses motivations et son degré de satisfaction ; et enfin, sa vision de l'évolution de l'activité de sapeur-pompier.
	<p style="text-align: center;">4</p> <p style="text-align: center;">Séminaire de concertation avec les parties prenantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trois objectifs ont animé le séminaire : <ul style="list-style-type: none"> • Présenter les premières conclusions de la mission • Confronter les points de vue des différentes parties prenantes • Co-construire les propositions d'évolutions



Dans un premier temps, **des entretiens auprès des agents des administrations centrales**, couplées à des visites de terrain, permettent de prendre la mesure du fonctionnement et des enjeux de la politique à évaluer.

Le public, et en son sein des bénéficiaires directs de la politique, **est entendu** par le biais d'enquêtes téléphoniques, sondage pour les uns, questionnaire ciblé pour les autres, dans un triple objectif : prendre connaissance de la perception du service rendu, et du service attendu ; enfin prendre la mesure des évolutions acceptables.

Les sapeurs-pompiers, acteurs clés de la politique, **sont entendus** à l'occasion d'entretiens approfondis, **et associés** à la réflexion et à l'élaboration de pistes d'évolution dans le cadre de focus-groupes.

Les parties prenantes – ici *des partenaires de la politique* (cf. ci-dessus diaporama p.4.) – **sont associées** dans le cadre de séminaires de concertation structurés et finalisés : pour prendre connaissance des conclusions de l'évaluation ; pour débattre ; pour prendre part à une co-élaboration des pistes de réforme.

3. Retour d'expérience : continuer la démarche d'évaluation pluraliste et renforcer son caractère participatif.

La volonté d'association des parties prenantes, ou autrement dit le caractère pluraliste des évaluations de politiques publiques MAP, apparaît au bout d'un an d'expérience comme une option

positive et efficace, particulièrement au cours de la phase initiale de *construction des diagnostics partagés*.

Ce constat positif amène à envisager une association plus en amont, et allant au-delà des réunions de comité de pilotage, avec par exemple la tenue d'assises ou de séminaires. Dans cette optique, l'association des parties prenantes pourrait se concevoir au-delà de la phase diagnostic, et aller jusqu'à la co-élaboration des plans d'action pour la mise en œuvre des scénarios, après arbitrage du politique.

Retour d'expérience : continuer la démarche d'évaluation pluraliste et renforcer son caractère participatif		
	Constat	Avec l'an II de la MAP...
Continuer la démarche d'évaluation pluraliste	<ul style="list-style-type: none"> L'association des parties prenantes est une démarche à forte valeur ajoutée dans le cadre des EPP MAP 	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter le niveau d'ambition de l'association des parties prenantes : <ul style="list-style-type: none"> Les associer suffisamment en amont de l'évaluation Offrir davantage de lieux et d'espaces d'association, de manière récurrente tout au long de la démarche évaluative
	<ul style="list-style-type: none"> Avec les premières EPP MAP, l'information et la concertation avec les principales parties prenantes des politiques publiques ont été satisfaisantes 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer le niveau de consultation et de co-élaboration des parties prenantes
	<ul style="list-style-type: none"> L'association des parties prenantes a été particulièrement efficace dans la construction des diagnostics partagés 	<ul style="list-style-type: none"> S'assurer que les plans d'action des scénarios retenus soient co-construits avec les parties prenantes et les bénéficiaires
Renforcer son caractère participatif	<ul style="list-style-type: none"> Plusieurs diagnostics d'EPP MAP ont été enrichis grâce la consultation du bénéficiaire final 	<ul style="list-style-type: none"> Malgré les contraintes (de temps notamment), systématiser la consultation du bénéficiaire final dans l'ensemble des EPP MAP

Pour ce qui est de l'aspect consultation, en relation avec le bénéficiaire final – ci-dessus répertorié en tant que *caractère participatif* des démarches d'évaluation MAP – il est constaté qu'il permet d'enrichir les diagnostics par l'apport d'un *nouveau regard sur la politique publique*.

L'objectif affiché serait alors de systématiser les démarches de consultation du bénéficiaire final, à l'occasion de chacune des évaluations de politique publique réalisées dans le cadre de la MAP.

ELEMENTS DE SYNTHÈSE

Hélène MILET, François MOUTERDE²¹

Cette réflexion s'ouvre avec le constat d'une lente mais effective institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France. Au passage, nous avons pu constater que le principe de pluralisme, ou autrement dit d'association des parties prenantes au processus évaluatif, apparaît maintenant conçu comme un acquis.

Pour ce qui concerne l'évaluation participative - objet théorique composite, pour des pratiques encore en cours d'expérimentation - sans doute la consolidation reste-t-elle à venir. Mais il semble que le principe gagne en crédibilité et en consistance au-delà des cercles spécialisés et engagés. Par exemple, en octobre 2013 les 5^{èmes} Rencontres de la Transformation Publique²² se sont interrogées sur la « *participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques* ». A l'image du fonctionnement des évaluations MAP, on se situe là dans une boucle allant de la conception à la reformulation des politiques publiques en passant par leur évaluation, ici dans le cas particulier de la participation (« *idée ancienne, élan nouveau* », op.cit. p.19) des usagers et des agents dans le cadre de ce processus. Il est souligné que la participation est aujourd'hui de plus en plus « *reconnue, proposée, voire imposée par les textes et règles juridiques* » (p.23), et que « *les démarches participatives s'étendent vers les démarches d'évaluation* » (p.24). On ne glosera pas ici sur la dichotomie opérée de fait entre association des parties prenantes et participation des usagers et des agents, mais il serait certainement intéressant d'y revenir par ailleurs et d'en suivre le cheminement. Peut-être peut-on simplement noter le syndrome d'un éventuel début d'institutionnalisation de la participation, et par suite de l'évaluation participative ?²³ Notons aussi qu'après avoir introduit notre réflexion sur un constat de l'intérêt distant et réservé affiché par le monde universitaire à l'égard de l'évaluation – a fortiori si elle se veut participative – nous la clôturons avec cette apparente émergence d'un processus de prudente appropriation – de la participation, et par suite de l'évaluation participative – de la part de la haute administration publique ; à suivre, sans doute.

Ci-après, en quatre points, quelques éléments de synthèse découlant, de notre réflexion collective, et des présentations et débats qui se sont tenus lors de la Journée d'Etude du 10.12.13.

*

²¹ Président d'honneur de la Société Française d'Évaluation, directeur du cabinet Planète Publique.

²² Rencontres co-organisées en octobre 2013 par Eurogroup consulting, en collaboration avec la DGAFP et l'ENA et. Le document de synthèse cité ici : « Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques » est réalisé par Eurogroup Consulting, octobre 2013.

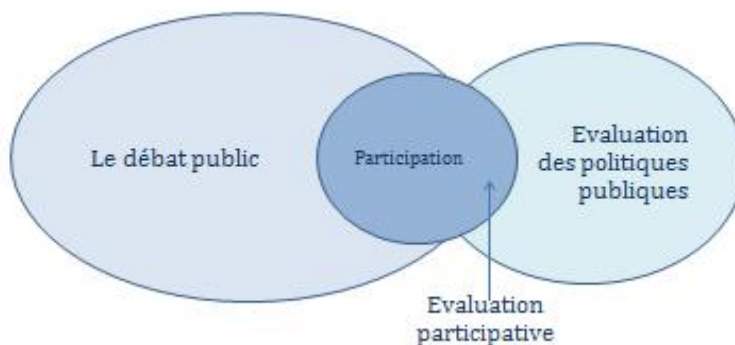
²³ Evidemment, l'observation d'un phénomène ne signifie pas corrélativement que sa réalisation est souhaitable. Ce peut être l'objet d'une autre discussion.

1. La participation citoyenne en évaluation fonctionne selon les mêmes logiques que la participation citoyenne pour le débat public.

La décision d'associer des citoyens au processus évaluatif n'est évidemment pas d'ordre purement technique. Le fait d'associer des publics de l'action publique à l'analyse critique de sa mise en œuvre et de ses effets, représente nécessairement un engagement démocratique. En ce sens, une démarche d'évaluation participative s'entend comme une des séquences du débat public.

Une séquence très particulière du débat public, puisqu'il s'agit de « participation », c'est-à-dire de modalités d'association de citoyens à l'évaluation, ou autrement dit à la réalisation d'une analyse tant qualitative que chiffrée du fonctionnement, des effets et des impacts d'une politique publique. Bien sûr, les modes, les moments et les conditions d'association des citoyens sont divers. Il reste néanmoins que la mise en place d'une démarche d'évaluation participative ne peut se concevoir sans l'existence d'une volonté politique.

L'évaluation participative se situe donc à l'intersection des problématiques de participation dans le domaine du débat public, et des problématiques en relations avec les questions d'évaluation des politiques publiques. Elle aura par conséquent à prendre en compte, conjointement, les enjeux relatifs à chacun de ces deux domaines.



Ainsi positionnée à ce carrefour des questions de débat public, l'évaluation participative doit se positionner au regard de deux questions de calibrage de la démarche : la question du choix de l'échelle de participation et celle du type d'acteurs mobilisés.

S'agissant du choix de l'échelle de participation, la question qui se pose à l'évaluation participative, comme au débat public est : « qui participe à quoi ? ». La notion de *participation* n'est en effet pas, en soi, porteuse d'acteurs (qui ?) ou de contenu (quoi ?). Plusieurs cas de figure sont alors envisageables : d'un côté, peu d'acteurs peuvent participer à beaucoup d'actions (exemple : intégration de quelques citoyens à une instance d'évaluation) ; de l'autre côté, beaucoup d'acteurs peuvent participer à peu d'actions (exemple : participation large à un forum final d'évaluation) ; entre ces deux situations, tous les positionnements sont envisageables.

La deuxième question de calibrage de la démarche d'évaluation participative est celle du type d'acteurs mobilisés. Les citoyens participants sont en effet « souvent les mêmes » : des hommes, non jeunes, en fin d'activité, souvent favorisés sur le plan du capital culturel ou intellectuel ... L'attractivité spontanée d'autres catégories de la population vers les différents dispositifs de participation est souvent limitée. Si certaines approches techniques ou méthodologiques permettent d'accroître la participation de ces autres catégories de citoyens, la question plus fondamentale d'une participation plus nombreuse et plus diversifiée reste cependant posée.

2. En évaluation des politiques publiques, un fonctionnement participatif implique d'associer des parties prenantes à la réflexion, à l'analyse, à la prise de distance évaluative.

L'association des parties prenantes à l'évaluation se réalise à différents stades possibles de la démarche, depuis la formulation du cahier des charges et du questionnaire évaluatif, en passant par le recueil et l'analyse des données, jusqu'à l'énonciation des conclusions évaluatives et des préconisations.

Les citoyens – ici au sens d'interlocuteurs ni engagés dans la sphère politique, ni à titre professionnel dans le contexte considéré – sont bien sûr parties prenantes de l'action publique. Ils le sont à des titres différents selon leur situation vis-à-vis de la politique évaluée, et leur apport potentiel à l'évaluation varie en fonction de ce positionnement.

- Ils peuvent être bénéficiaires d'une politique sociale, usagers d'une nouvelle ligne de transports en commun, riverains d'un espace public récemment réaménagé ... Ils sont alors les **publics cibles** de la politique évaluée, et la prise en compte de leur expérience et de leur point de vue est évidemment nécessaire à l'évaluation.
- Ils peuvent être associés au processus évaluatif en tant que représentants associatifs, représentants de corps intermédiaires. On parle dans ces cas de « **citoyens organisés** », et leurs prises de parole interviennent à d'autres stades du processus évaluatif et selon d'autres modalités, plutôt en tant que membres d'un groupe de travail ou d'un comité de pilotage.
- Enfin, les citoyens peuvent être associés à l'évaluation de façon en partie aléatoire, par exemple par tirage au sort ; dans un cas de cet ordre, ils n'ont a priori pas d'autre lien direct avec la politique évaluée que leur fait d'être interlocuteurs du débat public, et le sens de leur intervention est vraisemblablement plus en rapport avec des enjeux d'ordre démocratiques qu'avec des enjeux de type strictement évaluatif. On parle usuellement alors de « **citoyens lambda** », ou de « **citoyens ordinaires** ».

En somme il apparaît que selon les caractéristiques des publics considérés, les modalités d'association au processus évaluatif ne sont pas de même nature, et la définition même du concept de participation rentre alors en discussion. En effet, le fait de prendre en compte la parole des citoyens ne fait pas nécessairement de l'évaluation une pratique participative, au sens démocratique du terme.

Par contre, une évaluation peut associer de façon participative des parties prenantes dont le rapport à la politique évaluée n'est pas seulement citoyen, mais aussi peut-être d'ordre professionnel : les intervenants du service ou de l'établissement porteur de la politique évaluée, par exemple, peuvent être amenés à prendre part au processus de recueil, puis d'analyse des données et de prise de distance évaluative, dans le cadre d'un dispositif coordonné par un chargé d'évaluation externe. Sans doute peut-on parler alors d'une pratique participative pour l'évaluation, mais située en dehors de la sphère du débat public.

3. En évaluation des politiques publiques, la prise en compte des publics n'est pas nécessairement participative, mais représente dans tous les cas un apport indispensable pour l'analyse de l'action publique.

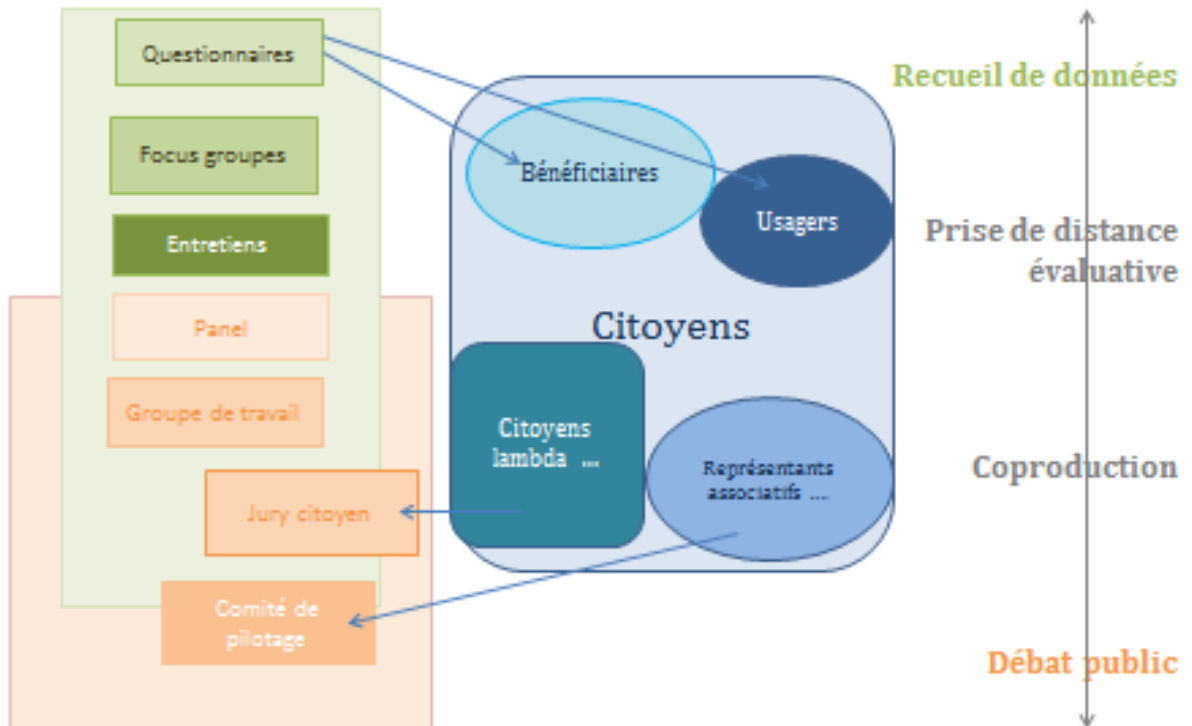
Les publics cibles de la politique évaluée : bénéficiaires, usagers, ayant-droit, habitants ou riverains ... sont ceux à qui il est nécessaire que l'évaluation s'adresse pour approcher au plus près, en bout de chaîne, les fonctionnements de la politique et ses effets. Dans cet objectif, les relations qui s'instaurent à l'occasion de l'évaluation sont de l'ordre du recueil de témoignages, par le biais d'enquêtes par questionnaires, animation de focus groupes, réalisation d'entretiens ... Il s'agit de recueil de données à fin d'évaluation, mais pas encore d'association à l'analyse de l'action publique. La prise en compte des publics à ce stade se situe donc en deçà des pratiques participatives.

Le moment suivant de l'évaluation est celui de l'analyse des données, et de la prise de distance évaluative. Pour les parties prenantes associées à cette étape du processus, il s'agit de dépasser le stade du témoignage ou du point de vue, pour en venir à un regard plus global et plus analytique sur le fonctionnement de la politique considérée dans son ensemble et dans son déroulement. Il est envisageable que les citoyens associés à ce stade soient issus des publics cibles de la politique évaluée, et il peut arriver qu'ils aient été tirés au sort. Dans le cas le plus général cependant, les citoyens mis en situation de prendre part à l'élaboration du jugement évaluatif, ou en d'autres termes, mis en situation de participer à l'évaluation, sont plutôt des « citoyens organisés », membres d'associations, de conseils de quartier ... etc. Nous ne sommes plus ici dans une phase d'enquêtes de terrain, mais plutôt de réunions de groupes de travail, de panels, voire de jurys citoyens.

C'est ensuite à partir d'instances de ce type que peut dans certaines circonstances s'élaborer un travail de coproduction du jugement évaluatif. Après l'analyse et la prise de distance, d'où découle l'énoncé d'hypothèses sur les (dys)fonctionnements de la politique, il est envisageable que la formulation du jugement évaluatif se construise dans le cadre d'échanges ou de débats animés par un chargé d'évaluation plus maïeuticien qu'expert. Pour en arriver là, il faut d'une part a priori une volonté politique solide, et d'autre part un travail préalable un peu approfondi avec les citoyens associés, et ce d'autant plus qu'ils ne sont pas issus des rangs des parties prenantes instituées.

A ces deux stades : analyse et prise de distance évaluative, puis coproduction du jugement évaluatif, nous sommes situés pleinement dans le cadre de l'évaluation participative. La démarche est participative au sens où elle associe directement des citoyens à une séquence du débat public, et directement au service d'enjeux d'évaluation des politiques publiques.

Au stade suivant, qui pourrait être celui de l'énoncé formel du jugement évaluatif et des préconisations, un contexte participatif n'est pas inenvisageable – dans le cas par exemple d'une formulation par des citoyens. Mais à ce moment-là par contre, le rôle ainsi dévolu aux citoyens serait situé hors du champ de l'évaluation.



Le schéma ci-dessus tente de synthétiser rapidement l'approche développée en point 3.

- Le cadre vert figure le déroulement du processus évaluatif, et le cadre rosé le champ de débat public.
- Les éléments signifiés en vert désignent la phase – recueil de données – et les modalités d'intervention – questionnaires, entretiens ... - situés strictement dans le domaine de l'évaluation.
- Les éléments en rosé positionnent progressivement les instances susceptibles d'associer des citoyens, entre logique évaluative et champ du débat public.

Au total, si l'apport des publics paraît indispensable pour l'analyse de l'action publique, on peut cependant distinguer l'apport des publics usagers, ou bénéficiaires des politiques publiques, de celui des publics réunis au titre de leur qualité de citoyens « ordinaires » ou engagés dans l'action associative ou politique. Pour plus de simplicité, nous utiliserons ci-après pour désigner ces deux types de publics, les termes de « publics usagers », ou « publics citoyens ».

Les « publics usagers » du service public ou de l'action publique apporteront d'abord leur expertise d'usage, c'est-à-dire leur expérience individuelle du quotidien en situation concrète et leurs échanges collectifs à ce propos. Par exemple, alors que l'expert médical, pour lutter contre un risque important d'épidémie, concevra une grande campagne de vaccination dans des centres collectifs spécialisés ad hoc, l'utilisateur potentiel de ces centres fera valoir deux arguments opposés à cette solution : d'une part, la réticence croissante des populations vis-à-vis de la vaccination et la crainte d'effets secondaires importants, et d'autre part la nécessité de passer par le médecin traitant généraliste, interlocuteur de confiance habituel de la population.

Traduit au regard des grands registres habituels d'évaluation, cela signifie que les usagers seront plus à l'aise sur des questions d'efficacité, d'efficience et de cohérence interne que sur des registres plus stratégiques comme la pertinence la cohérence externe ou l'utilité sociale.

En sens inverse, les « publics citoyens », plus détachés des contingences d'exécution du service public et plus attachés à la logique d'action globale, seront plus à l'aise sur ces registres plus stratégiques, touchant aux objectifs de l'action publique : pertinence, cohérence externe et utilité sociale. Ceci pourra les amener à se positionner sur des controverses relatives aux théories d'action

envisageables : par exemple, prévention ou répression, sobriété ou innovation, responsabilité ou solidarité, etc.

Dans les deux cas cependant, tant pour les « publics usagers » que pour les « publics citoyens », deux effets communs paraissent susceptibles de résulter de l'implication dans l'analyse de la politique publique : l'introduction d'une dynamique de débat et la capacité à faciliter le compromis.

4. L'évaluation participative est à l'articulation de deux enjeux complexes :

- **L'association des parties prenantes – acteurs, opérateurs, partenaires, publics de la politique publique - aux différents stades du processus évaluatif.**
- **L'association des citoyens au processus d'élaboration de la décision publique.**

La progression qui suit les principales étapes du déroulement de l'évaluation, du recueil de données à la coproduction du jugement évaluatif et au débat public, est à mettre en regard – voir ci-après - de la fameuse échelle de Sherry ARNSTEIN, qui jauge le niveau de participation accordé aux citoyens selon les pratiques mises en œuvre.

Pour l'évaluation comme pour la démocratie participative, on retrouve sensiblement les mêmes échelons, de l'information – consultation /vs/ recueil de données, à la co-élaboration – empowerment /vs/ coproduction – participation au débat public.

On a vu ci-dessus – point 3 - comment s'articulent les séquences propres à l'évaluation d'une part, et l'entrée dans la sphère du débat public d'autre part.

Pour analyser plus finement les logiques de fonctionnement d'un dispositif d'évaluation participative, et compte tenu des éléments de synthèse ici rassemblés, on peut envisager une démarche de méta-évaluation²⁴ qui consisterait à interroger :

- les caractéristiques des publics pris en compte : dans quels rapports sont-ils, notamment, vis-à-vis de la politique évaluée ?
- le(s) stade(s) de l'évaluation et les modalités selon lesquelles ils ont été pris en compte ou associés à la démarche
- pour quels résultats attendus, et effectifs.



²⁴ Méta-évaluation, ici définie comme « l'évaluation ex-post des forces et des faiblesses d'une évaluation », cf. « Mobiliser la méta-évaluation pour mieux maîtriser la qualité des connaissances issues des évaluations dans la décision publique » - Synthèse du séminaire de recherche organisé par le RCEPP – SFE, communication présentée au JFE Grenoble, 6 & 7 juin 2013, p.3.

CONCLUSION

Pierre SAVIGNAT

Président de la Société Française d'Évaluation

Cette journée et les travaux qui en rendent compte témoignent à la fois de l'intérêt du sujet, de la réalité multiple d'expériences de participation, les enjeux que cela recouvre et les potentialités pour accroître l'efficacité et la pertinence des évaluations.

Reste que si cette dimension participative s'impose de plus en plus, cela ne signifie pas, loin de là, que les débats et les controverses sur cette question soient épuisés.

En effet, il y a encore des résistances au principe même de participation, notamment dans des pratiques privilégiant un caractère « expertal » des évaluations. C'est le cas de certaines évaluations sur des programmes économiques (évaluation d'impact de la loi Macron, bilan du crédit d'impôt compétitivité emploi...) conduites par France Stratégie et confiées à un comité composé de personnes qualifiées (et en général compétentes) qui réfléchit en vase clos, le label « expert » apparaissant suffisant pour garantir la qualité et la pertinence des travaux.

Puis, lorsque le principe de la participation est acquis, restent à en voir les modalités, et notamment les temps de l'action publique pour lesquels l'association d'usagers, de bénéficiaires, de citoyens apparaît utile. En effet, les affirmations, fussent-elles fortes, de la nécessité que cette association se fasse à toutes les étapes de l'action publique sont loin de représenter la règle. Trop souvent la question de la participation se déploie à minima et se limite à une simple consultation.

Pour mettre en perspectives les principaux enjeux que recouvre cette question, il convient de qualifier ce que recouvre la notion de partie prenante, c'est-à-dire de les repérer et de préciser la complémentarité entre les dimensions participatives et les dimensions pluralistes.

De l'importance de qualifier les parties prenantes

La question de ce que recouvre cette notion ne fait pas forcément consensus et mérite donc d'être discutée. Souvent, cette appellation, tout comme l'idée de participation renvoie plutôt aux destinataires d'une action publique, voire aux citoyens. Dès lors l'évaluation participative est souvent appréhendée comme celle qui associe, sous des formes diverses, les bénéficiaires.

Pour importante que cette dimension puisse être, elle n'épuise pas la question. En fait il convient d'élargir la focale et de s'appuyer sur un périmètre large de ce que l'on qualifie de parties prenantes, allant des décideurs aux destinataires finaux et, au-delà, aux citoyens. Bien entendu, leurs postures, leurs enjeux, leurs modes d'implications sont différents et l'on peut tenter une forme de typologie sommaire en trois groupes, pour s'y repérer.

Tout d'abord, il y a les parties prenantes à la chaîne de décision. L'idée de chaîne de décision est essentielle car, d'une part, la décision ne procède que très rarement d'une seule instance (au-delà de l'aspect strictement formel de la décision) et, d'autre part parce qu'entre la décision initiale et la mise en œuvre, le programme, le dispositif, la politique, se déploie au travers de plusieurs échelons intermédiaires qui, de fait, l'infléchissent avant même qu'elle ne se concrétise. Ainsi la loi est éclairée par un décret qui lui-même fait l'objet d'une circulaire, celle-ci étant réinterprétée au plan régional puis départemental, voire local, par exemple. Or à chacune de ces étapes il y a des parties prenantes

qui réinterprètent la décision au vu de leurs expériences, de leur culture, de leur position dans le dispositif administratif. Dès lors, l'analyse de ce qui se joue dans cette chaîne de décision est un élément essentiel pour apprécier, par exemple, les relations entre ce qui se fait et les objectifs initiaux et donc d'approcher les relations causales explicatives de tel ou tel écart.

Ensuite, il y a les acteurs chargés de la mise en œuvre effective de l'action. Il peut s'agir d'administrations publiques, d'agences, d'opérateurs privés et de professionnels. L'on comprend facilement que ces acteurs aussi réinterprètent d'une certaine façon l'action en fonction de leur vision, de leur culture, du sens qu'ils souhaitent lui donner, des réalités de terrain.

Enfin, nous avons les destinataires que l'on qualifie de bénéficiaires, d'usagers, parfois de clients qui peuvent également impacter l'action sous des formes diverses et ainsi générer des écarts qu'il conviendra d'analyser.

Certes, les parties prenantes ne modifient pas les objectifs ou les principes d'action fondamentaux mais elles les infléchissent, parfois de façon significative. Or ces inflexions ne sont pas sans effets sur les résultats et impacts de l'action publique. Leur repérage est donc important pour en comprendre les fondements et consolider l'analyse. Cela implique également une analyse distanciée de ces groupes d'acteurs. En effet, les groupes décrits ici sommairement sont loin d'être homogènes. Selon les domaines d'action publique, ils seront plus ou moins structurés, porteurs de capacité de lobbying plus ou moins fortes (ce que d'aucun appelle « le pouvoir de nuisance »). En outre, il existe des modes de représentations instituées et le passage par les représentants est souvent incontournable, mais souvent ils portent une parole indirecte de celles et ceux qu'ils représentent.

Qualifier les parties prenantes permet donc d'approcher la complexité de l'action publique par le biais des jeux d'acteurs, de leurs visions, des postures et positions, de leurs structurations, ce qui implique, dans un processus évaluatif, de les repérer et de les impliquer, sous une forme ou sous une autre, afin de les associer mais aussi et surtout de recueillir leurs avis sur l'objet évalué.

Dès lors, l'on peut estimer que la participation des parties prenantes, pour essentielle qu'elle soit, doit s'accompagner d'une dimension pluraliste visant à mettre à jour des opinions et à leur permettre de se confronter.

Participation et pluralisme

Ces deux dimensions doivent s'appréhender de façon systémique. Le principe de participation implique de fait un mode et un temps de recueil de la parole. Son application peut se faire *a minima* : entretiens en amont ; sollicitations de représentants institutionnels ; enquêtes de satisfaction. Le plus souvent ceci s'opère dans la phase de diagnostic. Si l'on met de côté les évaluations « expertales », l'on peut affirmer que cela devient, sous des formes et à des degrés divers, une pratique assez répandue dans les processus évaluatifs quels qu'ils soient.

L'ensemble des informations ainsi recueillies est ensuite utilisé pour nourrir les analyses, les appréciations et les préconisations. Or le tri est souvent opéré par les chargés d'évaluation sans que la grille qui conduit à sélectionner telle information puis à en rejeter une autre ne soit exposée, ce qui nuit à la rigueur des travaux et à leur transparence.

Mais au-delà de ces dimensions, en rester à ce niveau plutôt basique du recueil des points de vue, pèse aussi sur la qualité, la pertinence et donc l'utilité même de l'évaluation. En effet la parole ainsi collectée est limitée, les opinions, les points de vue exprimés ne sont pas mis en perspectives. D'une certaine façon cette parole est « passive » elle n'est pas confrontée à d'autres. Or c'est dans les échanges que la pensée s'affine, que les appréciations se forment.

Pour cela, il y a tout intérêt à ce que le processus évaluatif permette de mettre à jour des scènes de débats de controverses, de contribuer à établir les consensus comme les dissensions, de faire, le cas échéant, évoluer les postures et les positions. Certes l'évaluation n'est pas un espace de négociation et encore moins de décision. Nous nous situons en amont ou parfois à côté de ces deux processus. Il s'agit seulement d'objectiver les termes des débats pour nourrir l'analyse et les préconisations.

Cette mise en dynamique des paroles d'acteurs peut se réaliser à toutes les étapes du processus évaluatif (comme de celui de l'action publique elle-même), qu'il s'agisse du diagnostic, de l'analyse ou des préconisations.

Cela implique que l'on reconnaisse une capacité d'expertise aux parties prenantes, à toutes les parties prenantes. Celle-ci est, en général, acquise pour les administrations ou les opérateurs privés chargés d'une mission de service public, même si ces acteurs sont loin d'être associés à toutes les étapes du processus évaluatif. Cette reconnaissance s'amenuise lorsque l'on envisage d'associer les professionnels qui mettent en œuvre l'action (enseignants, agents du service de pôle emploi...). Elle est très limitée *a priori* pour les bénéficiaires, les usagers, les citoyens.

En général, l'on va admettre une capacité d'expertise d'usage, une expertise des bénéficiaires sur leur situation, leur vécu, ce qui justifie un recueil de la parole minimum dans la seule phase de diagnostic. Cette limitation de l'expertise se retrouve, à des degrés divers, pour les autres acteurs. Trop souvent ils sont principalement consultés sur des constats. Or, cette approche est très réductrice. La seule mise en scène de plusieurs paroles sur un même sujet conduit à des enrichissements mutuels et à une véritable dynamique d'expression collective. Pour les équipes d'évaluation, ces formes de confrontations concourent à l'objectivation des faits et donc limitent les biais inhérents aux points de vue subjectifs.

Dès lors, l'évaluation participative ne produit pleinement ses effets que dans sa dimension pluraliste en reconnaissant à tous les acteurs non seulement une expertise de situation mais une capacité à s'exprimer sur les analyses produites et à développer des points de vue sur les préconisations formulées.

Certes, cela n'est pas forcément « naturel ». Cela demande de réels savoirs faire méthodologiques de la part des chargés d'évaluation et, le cas échéant, des dispositifs d'accompagnement pour mettre les acteurs en capacités de participer à toutes les étapes du processus évaluatif.

Conforter les dimensions participatives et pluralistes de l'évaluation

La question de la participation, et *a fortiori* dans sa dimension pluraliste, est de plus en plus affirmée. Pour autant son déploiement effectif reste très inégal. Les processus évaluatifs, tels qu'ils se développent concrètement aujourd'hui couvrent un spectre qui va de la pure évaluation « expertale » jusqu'à des évaluations impliquant pleinement les acteurs. Certes, cette pluralité des visions et des méthodes est inhérente au déploiement de l'évaluation et au fait que de plus en plus d'institutions, d'acteurs en perçoivent la nécessité.

Le propos n'est pas de dire ce qui serait ou ce qui ne serait pas de l'évaluation. Par contre, nous avons la conviction que les dimensions participatives et pluralistes sont des éléments qui confortent les évaluations, qui consolident leurs pertinences, leurs efficacités. En outre, cette approche est congruente avec des dynamiques citoyennes fortes visant à élargir les formes du fonctionnement démocratique de la société.

C'est donc à la fois pour des motifs de démocratie et d'efficacité que la SFE promeut la prise en compte des dimensions participatives et pluraliste mais aussi parce que cette approche peut largement favoriser l'acceptabilité des décisions et contribuer ainsi à la qualité de l'action publique elle-même.

VARIA - 3 DEMARCHES D'ÉVALUATION PARTICIPATIVE

L'ATELIER CLIMAT DE NANTES METROPOLE : LA MOBILISATION CITOYENNE POUR AMELIORER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Gaëlle BARON

Responsable de la mission évaluation des politiques publiques, Nantes Métropole.

Dispositif hybride entre évaluation et processus de dialogue citoyen, l'Atelier Climat de Nantes Métropole a rassemblé 150 familles de l'agglomération nantaise pendant 12 mois pour d'une part mieux connaître les freins et leviers à l'adoption par les habitants de comportements moins générateurs de gaz à effet de serre, et d'autre part évaluer les politiques de Nantes Métropole au regard de leur capacité à accompagner ces changements de comportement.

Au-delà d'un retour sur les politiques publiques de Nantes Métropole, l'Atelier a montré que la question de l'implication des habitants dans la protection de l'environnement par la diminution des émissions de gaz à effet de serre est complexe. Elle relève autant de la psychologie que du civisme ou de la gestion du budget familial. La valeur d'exemple portée par des habitants « ambassadeurs », l'information de proximité sur les gestes possibles et l'accompagnement par les politiques publiques sont essentiels pour sensibiliser et pour déclencher ou entretenir l'envie d'agir contre le réchauffement climatique.

Qu'est-ce que l'Atelier Climat ?

La communauté urbaine de Nantes (24 communes, près de 600 000 habitants) s'est dotée en 2007 d'un Plan Climat territorial ambitieux, s'engageant à réduire de 30% les émissions de CO₂ par habitant en 2020 par rapport à 2003. L'atteinte de cet objectif nécessitait une réelle dynamique territoriale, mobilisant les habitants et les acteurs, dans la mesure où les équipements gérés par Nantes Métropole ne génèrent que 6% des émissions de CO₂ du territoire liées aux activités, tandis que les 94% restants sont liés aux comportements des habitants et usagers de l'agglomération.

Dans le but d'amplifier cette dynamique, les élus de Nantes Métropole ont décidé en 2009 de constituer un panel de 150 familles volontaires pour comprendre ce qui pouvait les inciter à changer de comportement et d'équipements pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, comme ce qui les contraignait. Les foyers volontaires ont accepté de s'engager, sur une année, à : participer à des journées d'échange, à établir leur bilan carbone personnel, répondre à des entretiens, prendre part à des ateliers thématiques, renseigner des questionnaires, et finalement à rédiger un avis citoyen.

Les objectifs de l'Atelier étaient multiples :

- Sensibiliser : faire prendre conscience aux ménages de leurs émissions de CO₂, et des possibilités de réduction de ces émissions ;
- Observer : mieux comprendre les freins et leviers pour aller vers un mode de vie moins émetteur de CO₂ ;
- Expérimenter de nouvelles actions publiques : tester le dispositif d'animation territoriale Plan Climat qui se met en place ;
- Évaluer : participer à l'évaluation des actions engagées par Nantes Métropole au regard des objectifs du Plan Climat Territorial.

La collectivité a en conséquence fait le choix, sous le pilotage de l'élu en charge du Plan Climat, de combiner un processus de dialogue citoyen avec une évaluation des politiques menées par Nantes Métropole en matière de déplacements, d'habitat et d'énergie, de consommation responsable et de gestion des déchets. Cet article retrace uniquement les éléments relatifs aux objectifs d'observation et d'évaluation du dispositif adopté.

Les « étapes » de l'évaluation

a) Le cadrage et le référentiel

Pour répondre aux objectifs fixés à l'Atelier par les élus de Nantes Métropole au sein du groupe politique stratégique « Développement durable/ Climat », l'équipe projet constituée pour le piloter a proposé de réunir un panel d'au moins 150 ménages, pour représenter la diversité des ménages de l'agglomération.

Le recrutement du panel citoyen a été réalisé à partir d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 2 500 habitants de l'agglomération nantaise. Menée en mars 2010, cette enquête visait d'une part à connaître leur opinion sur le changement climatique, à mesurer le degré de réalisation d'éco-gestes au quotidien, ainsi qu'à identifier les personnes potentiellement intéressées par une participation bénévole à l'Atelier. Parmi les 1 300 personnes qui ont déclaré vouloir participer à l'Atelier, 150 familles ont finalement été retenues comme représentatives de la diversité de l'agglomération en termes d'âge, de CSP, de lieu et de forme de résidence, et de pratiques en matière d'environnement de protection du climat.

Le dispositif d'évaluation défini sur la base des objectifs de l'Atelier visait à répondre aux questions évaluatives suivantes, relevant de la pertinence et de l'efficacité du Plan Climat territorial :

- Les objectifs de réduction des émissions de CO₂ par habitant sont-ils pertinents et réalistes au regard : de la sensibilité des habitants au changement climatique ? de la capacité d'évolution de leurs pratiques et usages ?
- Dans quelle mesure les politiques publiques menées par Nantes Métropole dans le cadre de son Plan Climat incitent-elles à des modes de vie moins émetteurs de CO₂ ?
- Quelle efficacité des actions de sensibilisation/ communication engagées par Nantes Métropole sur la question du changement climatique ?
- Quelle efficacité de dispositifs du type Atelier Climat pour faire évoluer les pratiques et usages individuels ?

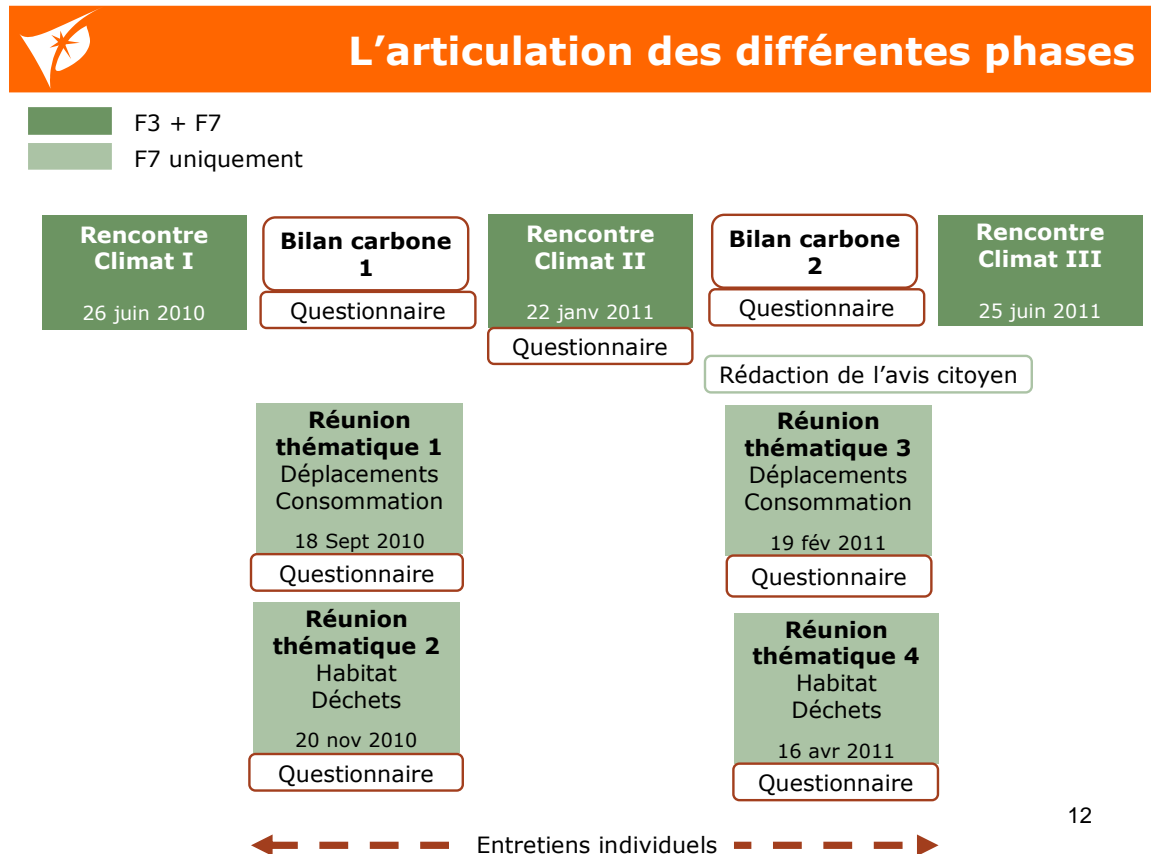
Pour s'assurer que l'Atelier permettrait de répondre à ces questions, les 150 ménages recrutés ont été répartis en deux groupes :

- l'un sensibilisé aux impacts prévisibles du changement climatique et observé : formule 3. Ce groupe a été convié à 3 Rencontres Climat réparties sur l'année, et a relu et complété le projet d'avis citoyen ;

- l'autre sensibilisé à l'impact du changement climatique et incité à des actions individuelles pour limiter cet impact : formule 7. En complément des 3 Rencontres Climat, ce groupe a participé à 4 rencontres thématiques présentant des actions possibles au niveau des ménages et les politiques de Nantes Métropole, et a rédigé le projet d'avis citoyen.

b) La collecte de données

L'Atelier Climat a débuté en juin 2010 par une première Rencontre Climat. A côté des méthodes d'animation du processus et de maintien du lien entre les participants (Extranet, newsletter, contacts téléphoniques, moments de convivialité...), plusieurs méthodes de collecte ont été mobilisées en parallèle tout au long de l'année pour alimenter l'évaluation.



L'Atelier s'est tout d'abord fortement appuyé sur un outil développé par l'ADEME et la Fondation Nicolas Hulot pour l'Homme et la Nature et mis à disposition de la démarche en avant-première : le Coach Carbone (<http://www.coachcarbone.org>). L'outil visait deux objectifs : d'une part mesurer les émissions carbone d'un foyer à partir d'un questionnaire approfondi, d'autre part favoriser un changement de comportement par de l'information et une proposition de plan d'actions. Chacun des 150 ménages a réalisé un bilan carbone au début (juillet 2010) puis à la fin de l'Atelier (mai 2011) pour mesurer les évolutions de son comportement. Les bilans permettaient aussi de familiariser les participants avec les notions d'émissions de CO2 et de les aider à visualiser concrètement l'impact de leurs pratiques au quotidien. La distinction entre les ménages Formule 3 et Formule 7 permettait de mesurer à quel point une « simple » sensibilisation aux émissions de CO2 suffisait pour enclencher des changements de comportement, ou si un accompagnement au changement était également nécessaire.

A côté de cet outil quantitatif, des questionnaires renseignés tout au long du processus (3 questionnaires pour les ménages Formule 3, 7 pour les Formules 7) et des entretiens ont permis de mesurer les freins et leviers au changement de comportement. Ils permettaient également de mieux connaître le niveau d'information des ménages sur les actions de Nantes Métropole et les aides à leur disposition en matière de déplacements, de gestion des déchets, de consommation responsable et d'habitat.

Un avis citoyen a également été rédigé par les ménages à la fin de l'Atelier. Il a répondu aux quatre questions posées par les élus communautaires :

- Qu'envisagez-vous de faire, individuellement et collectivement pour contribuer à l'objectif climat de Nantes Métropole, et pourquoi ?
- Quels sont les principaux obstacles que vous rencontrez aujourd'hui pour réduire fortement vos émissions de gaz à effet de serre ?
- Qu'est-ce qui vous permettrait d'agir davantage pour réduire vos émissions de gaz à effet de serre ? Comment Nantes Métropole peut contribuer à vos efforts ?
- Comment rendre les 600 000 habitants de Nantes Métropole encore plus acteurs d'une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre ?

c) L'analyse des résultats

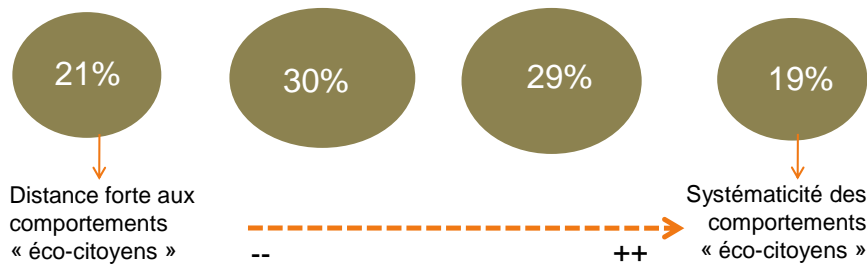
Réalisée par l'équipe technique, et validée avec les participants, elle a produit un matériau riche que cet article ne fera que synthétiser. Pour plus d'informations, le lecteur pourra se reporter à la publication signalée en fin d'article.

En termes de pertinence des objectifs de réduction des émissions de CO₂ par habitant fixés dans le Plan Climat de Nantes Métropole, il ressort que les habitants de l'agglomération nantaise sont sensibles au changement climatique, et plus sensibles que ce qui est habituellement mesuré au niveau national. Ils ont de plus une capacité d'évolution de leurs pratiques et usages, à condition d'être sensibilisés à leurs impacts sur l'environnement.



L'analyse des résultats - conclusions

Enquête 2 500 habitants



15% des habitants très préoccupés par le réchauffement climatique, 63% assez préoccupés.

La prise de conscience est assez générale, mais encore « mesurée »

13

En termes d'efficacité, l'Atelier Climat a montré que les politiques publiques menées par Nantes Métropole dans le cadre de son Plan Climat incitent à des modes de vie moins émetteurs de CO₂. Cependant :

- L'offre alternative est à encore développer (transports en commun, pistes cyclables, collecte sélective des déchets...);
- Les partenariats avec le secteur économique privé sont à intensifier de façon à ne pas faire reposer uniquement sur les épaules des habitants le soin de réduire les émissions de CO₂ (information sur les produits, limitation des emballages...);
- Ainsi que les échanges avec le milieu associatif et les habitants pour favoriser les échanges d'expériences.

Par contre, les actions de sensibilisation/ communication engagées par Nantes Métropole sur la question du changement climatique sont jugées quant à elles peu efficaces. Les habitants sont en attente d'une information concrète (du type Coach Carbone), simple, de proximité, basée sur des échanges d'expériences entre habitants plutôt que de messages généralistes.

Enfin, les dispositifs du type Atelier Climat influent sur les pratiques et usages individuels. Le Coach Carbone et les séances de l'Atelier ont d'une part provoqué une prise de conscience de la part des ménages, et d'autre part conduit à une réduction de leurs émissions sur 9 mois de 123 tonnes équivalent CO₂ (sur les 73 ménages ayant renseigné leurs deux Coach Carbone). Il est à noter que la réduction des émissions de CO₂ a été identique pour les ménages Formule 3 et les Formules 7, ce qui montre le rôle essentiel de la sensibilisation dans l'incitation au changement.



L'analyse du Coach Carbone et des questionnaires

Emissions moyennes

Tonnes équivalent CO₂ / ménage

	2010	2011	
Habitat	3,35	3,20	- 4,5 %
Déplacements	4,60	3,90	- 15,2 %
Alimentation	5,10	4,20	- 17,7 %
Équipement	1,20		

Source : Coaches Carbone 1 et 2 des 73 ménages ayant réalisé les deux bilans

16

Cependant, ces évolutions sont limitées par :

- la force des habitudes (usage de la voiture, consommation de viande rouge et de bouteilles d'eau...),
- les montants financiers parfois nécessaires (rénovation énergétique du logement),
- l'impression qu'ont certains ménages d'avoir déjà un mode de vie peu émetteur de CO₂,
- des situations laissant peu de marges de manœuvre (locataires d'un logement à faible performance énergétique, habitants de communes éloignées du centre d'agglomération...).

d) les recommandations et la diffusion des résultats

Les réunions thématiques proposées aux ménages de la Formule 7 ainsi que l'avis citoyen rédigé en fin d'Atelier ont permis de formuler collectivement des « recommandations » ou interpellations à destination de Nantes Métropole. Elles portaient sur :

- Les enjeux climatiques, **choix de société** et préoccupations quotidiennes
- L'adaptation nécessaire des **services publics**
- La prise en compte des **inégalités** entre les habitants en termes d'action et de changement
- Les **incitations financières** comme moteur du changement
- La question de la **contrainte** et de la réglementation
- L'**exemplarité** de la collectivité
- La sensibilisation, la **communication**, l'information
- Le **dialogue citoyen** comme processus de changement
- La relation de Nantes Métropole avec le **secteur économique privé**.

L'analyse des données et les recommandations issues de l'Atelier ont été largement diffusés pendant et à l'issue du processus. Dans l'optique de sensibiliser les 600 000 habitants de l'agglomération, Nantes Métropole a publié au fur et à mesure dans son mensuel et sur son site internet des éléments sur les objectifs et le fonctionnement de l'Atelier, puis sur les informations qui y étaient diffusées et ses productions. La presse locale, très intéressée par les processus de dialogue citoyen et très présente lors des temps d'échange avec les ménages, a relayé l'expérience et ses analyses. Enfin, un cahier « connaissances sur » dédié à l'Atelier Climat a été produit à l'intention des acteurs du territoire et mis à disposition des citoyens sur le site internet de Nantes Métropole.

Les participants à l'Atelier se sont vus restituer au fil des séances les résultats de l'enquête initiale auprès de 2 500 habitants, les enseignements issus de leur premier Coach Carbone et de leurs questionnaires, puis les évolutions de leurs émissions de CO2 constatées après 9 mois. Les élus métropolitains les ont par la suite conviés au Rendez-vous Climat, biennal, d'octobre 2011 pour leur présenter leur réponse écrite à l'avis citoyen remis quelques mois plus tôt.

Les services de Nantes Métropole, mobilisés au cours de l'Atelier pour présenter les politiques publiques de déplacement, de gestion des déchets, et d'habitat, ont également été conviés à des séances de présentation des résultats, de façon à ce que les enseignements de l'Atelier viennent irriguer les politiques publiques concernées.

Conclusion

L'expérimentation qu'a constitué l'Atelier Climat était pour Nantes Métropole d'une part le premier dispositif de dialogue citoyen de cette envergure (150 ménages sur un an), et d'autre part le premier processus intégrant dialogue citoyen et évaluation. La nécessité de concilier ces deux objets a conduit à un processus évaluatif moins visible et moins linéaire, mais certainement plus ludique pour les services associés, les partenaires et les habitants que les instances et les modes de collecte habituels.

BIBLIOGRAPHIE :

ROUSSEL F., BARON G, CLOUTOUR P., (2012) : Agir avec les citoyens pour le climat. Cahier connaissances sur dialogue citoyen. Nantes Métropole. [www.nantes-metropole.fr/communauté urbaine/dialogue citoyen](http://www.nantes-metropole.fr/communauté_urbaine/dialogue_citoyen)

Une expérience d'évaluation participative : l'évaluation de la collecte des déchets ménagers dans l'agglomération grenobloise

Hélène CLOT

Responsable de la mission évaluation des politiques publiques de Grenoble-Alpes-Métropole

Fin 2009, la politique de collecte des déchets ménagers est inscrite au programme d'évaluation de l'agglomération grenobloise. Mais, en décembre de cette même année, un mouvement de grève dû à la trop grande hétérogénéité des tournées de collecte, héritées du fonctionnement par commune, paralyse le service. Pour en sortir, la direction propose un audit externe, permettant de mettre à plat les charges de travail. L'évaluation est, par ricochet, recentrée sur le point de vue de l'usager. Cette « répartition des rôles » entre audit et évaluation explique en partie l'aiguillage très participatif de l'évaluation : elle a permis de franchir un cran dans la place donnée aux habitants.

Dans cette affaire, audit et évaluation répondent donc aux mêmes objectifs - proposer un service public équitable sur l'ensemble de l'agglomération, qui en améliore l'efficacité, l'impact environnemental et la pertinence- mais chacun avec ses outils et son terrain d'enquête. L'audit auprès du service interne, l'évaluation en direction des habitants.

L'habitant usager éclairé

L'objectif énoncé dans le cahier des charges est triple :

- Recueillir et analyser le point de vue des usagers sur la qualité actuelle du service et leurs besoins présents et à venir
- Proposer à l'arbitrage politique des critères permettant la définition d'un niveau de service par zonage
- Accompagner la transformation des pratiques des usagers

Il est donc demandé aux usagers (animés par l'équipe d'évaluation) de se prononcer sur le service actuel mais aussi de réagir par rapport à des scénarios d'évolution proposés, de donner une fourchette du niveau de service attendu. Le cahier des charges va plus loin : il interroge l'acceptabilité des changements et les éléments sur lesquels il sera nécessaire de communiquer pour permettre une appropriation du nouveau service.

La méthode participative, du pilotage à la collecte de données

Le comité de pilotage se met rapidement en place et, comme pour toutes les évaluations de l'agglomération, celui-ci est pluraliste, il rassemble des élus, des techniciens et deux représentants de la société civile. Ils sont issus, pour l'un, du conseil de développement - l'instance de concertation propre aux agglomérations- et, pour l'autre, de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Ces habitants n'ont rien de « lambda » : ils sont investis dans des instances de concertation à une échelle où la complexité impose un vrai engagement citoyen. Par ailleurs, il se trouve que le conseil de développement a rédigé, deux ans plus tôt, un livre blanc sur les déchets. Cette « matière citoyenne » est d'ailleurs source d'inspiration pour le questionnement évaluatif.

Nous verrons par la suite combien la composition du comité de pilotage a été décisive pour l'évaluation.

La démarche est animée par le bureau d'études Argos, en lien avec le service évaluation de l'agglomération.

La méthode utilisée pour construire le point de vue des usagers est celle des focus groups. Ces groupes homogènes doivent permettre de rendre compte de la diversité des situations d'habitat et donc de modalités de collecte sur le territoire. En effet, depuis le passage à l'agglomération de la compétence collecte en 2005, ont été conservés les façons de faire des communes. Les 10 groupes d'habitants qui se réunissent ne bénéficient donc pas tous du même service : certains sont collectés tous les jours, d'autres deux fois par semaine, certains apportent leurs déchets triés dans des containers partagés, d'autres les mettent dans des poubelles de couleur identifiée, certains ont même des bacs operculés... Et, pour couronner, le tout, la majorité d'entre eux n'a presque jamais affaire au service de collecte puisque 80 % des logements de l'agglomération sont collectifs et que ce sont des sociétés de nettoyage qui entrent et sortent les poubelles.

Ce dernier point n'empêchant pas les habitants d'avoir un avis arrêté sur le niveau de service attendu, les réunions sont plutôt bien fréquentées. Le recrutement s'appuie sur des relais locaux : unions de quartiers, bailleurs sociaux, démarches participatives type agenda 21 quand elles existent.

Les focus groups habitants sont complétés par **4 groupes de professionnels** :

- ces fameux intermédiaires, qui, dans le logement vertical, gèrent les services communs : bailleurs et sociétés de nettoyage ;
- les services des communes qui, s'ils ne sont plus, depuis 5 ans, responsables de la collecte, ont en charge la propreté urbaine avec de nombreux points de jonction -voire de friction- entre zones de responsabilité ;
- les entreprises installées dans des zones industrielles ou zones artisanales : collectées comme les particuliers, elles produisent pourtant des déchets beaucoup plus recyclables. Il y a donc un enjeu particulier à discuter, via l'évaluation, de l'acceptabilité d'un service dédié ;
- les agents du service collecte : au-delà de l'audit centré sur leurs pratiques, il semble intéressant, côté évaluation, d'avoir l'avis des agents eux même sur leurs rapports aux usagers, la façon dont ils se sentaient perçus, leurs interactions.

Élément notable : un groupe de commerçants était prévu, il n'a jamais pu se réunir, faute d'intérêt des principaux concernés. Alors qu'ils étaient identifiés comme parmi les principaux fournisseurs de déchets - et les moins « trieurs » !

Chacun de ces focus groups est réuni deux fois : une première fois pour donner un avis sur le service et les besoins, une seconde fois pour se prononcer sur les évolutions possibles du service.

La méthode des focus groups : « éclairer » les contributions citoyennes

A contrario des sondages qui ont tendance à fabriquer une parole « moyenne » et ne permettent pas d'analyser en profondeur les pourquoi et les ressorts du comportement individuel, les focus groups permettent le débat.

Premier point fort : la possibilité de fabriquer du collectif. Une « mise à niveau » des parties prenantes est proposée: chaque séquence est ouverte par un temps de présentation du service collecte, ses moyens, son périmètre, son coût, ses résultats. Cette vision globale permet d'entrée de jeu d'extraire les participants d'une vision individualiste et de leur donner quelques clés de compréhension des logiques de fonctionnement d'agglomération. Puis les représentants du service quittent la séance pour ne pas risquer de glisser vers un dialogue consommateur/prestataire.

natures différentes sont présentés, faisant ressortir d'éventuelles tensions entre des intérêts contradictoires, par exemple entre impact environnemental et effort personnel (voir tableau). L'idée est là de toucher les différentes « facettes » des participants (citoyens, usagers, consommateurs).

	Coût financier	Effort personnel	Nuisances	Impact environnemental	Impact social
Des efforts supplémentaires pour améliorer le tri	→	↗	→	↘	→
Simplification du tri sans effort supplémentaire	↗	↘	→	↗	↗

Cette méthode a permis d'infléchir certaines intuitions fortes du service. Par exemple, face à un tri de très médiocre qualité, une des hypothèses assez solide était de changer les consignes de tri, de ne plus sélectionner que les papiers et cartons de façon séparée, le reste étant jeté dans la poubelle générale et trié par des moyens techniques (aimants pour les métaux, reconnaissance laser pour les bouteilles en plastique...).

Cette hypothèse a été systématiquement invalidée par l'ensemble des groupes, arguant du fait que le message était trop négatif (on trie moins) et risquait de plomber l'effort de tri général (de toutes façons ça ne sert à rien puis qu'on recule).

Un comité de pilotage « sous influence » habitante

L'ensemble des travaux des focus groups donnent lieu à la fabrication de 17 propositions qui sont soumises à l'appréciation du comité de pilotage. La mission de ce comité est de hiérarchiser les propositions pour alimenter le futur plan d'action collective.

A cette étape encore, la participation de citoyens a fortement coloré le résultat final de l'évaluation.

En effet, chaque membre du comité de pilotage est appelé à donner un avis – là encore hiérarchiser de « 1 : peu important » à « 5 : très important »- les 17 propositions. Pour éclairer leur jugement, une fiche a été réalisée par proposition, illustrant les débats et estimant les conséquences techniques, financières, environnementales, sociales et les contraintes/avantages pour les usagers de chaque choix.

A l'issue des votes, et en raison du contexte particulier de tension sur l'hétérogénéité des charges de travail (voir plus haut les raisons de la grève), ce sont les propositions les plus gestionnaires qui arrivent en tête, comme par exemple « Optimiser le nombre de passages, les jours et les horaires de collecte selon les zones d'habitat, les usages et les potentialités de stockage » ou « harmoniser les services des déchèteries »

Mais lors du dernier comité de pilotage, les représentants de la société civile – assez experts et engagés, comme on l'a vu - alertent les autres membres, les incitant à franchir un cran supplémentaire dans leurs ambitions. Leurs arguments : ces priorités gestionnaires seraient sorties de toutes façons, avec ou sans évaluation. La démarche participative est l'occasion de faire remonter sur le haut de la pile des choix plus difficiles à porter comme la réduction des déchets à la source.

Cette interpellation trouve écho et la proposition 10 « Développer les actions de réduction des déchets » se retrouve dans le haut du tableau.

Une année plus tard, un poste dédié à cette diminution des déchets est créé et les démarches de type compostage fortement accompagnées.

En guise de conclusion : au-delà des outils, une démarche pragmatique d'apprentissage collectif

Si le présent article s'est beaucoup arrêté sur les outils, c'est avant tout pour mettre en valeur leur modestie et leur caractère relativement classique : la parole habitante a pu être au centre de l'évaluation, non pas grâce à un dispositif technique élaboré mais grâce à une posture de départ : le souci, à toutes les étapes, de bien positionner les participants comme sujets et non pas objets de l'évaluation. Le résultat reste extrêmement perfectible mais il a permis de désacraliser la dimension participative des évaluations, de l'aborder de manière pragmatique. Si des moyens supplémentaires pouvaient être mobilisés, c'est essentiellement sur les phases de recrutement qu'ils seraient nécessaires.

L'évaluation citoyenne du Plan de lutte contre la crise pour le Conseil régional des Pays de la Loire

Laetitia DANSOU

Consultante au cabinet Planète Publique

1. La commande : un atelier citoyen évaluatif

En 2013, le Conseil régional des Pays de la Loire a choisi de mener sur une année ses 3^e Assises Régionales, sur le thème « Pays de la Loire 2040 ». Cette démarche large de concertation incluait la mise en place d'une réflexion prospective appuyée sur un groupe d'experts, des rencontres avec la société civile organisée, des débats territoriaux avec les acteurs institutionnels ainsi que plusieurs temps de travail autour avec des citoyens (ateliers d'écriture, concours de nouvelles, productions participatives...). Pour ce dernier axe, la Région a souhaité que soit conçus et organisés 4 ateliers citoyens : trois à visée prospective et un à visée évaluative.

Le choix d'organiser un atelier citoyen évaluatif relevait pour le Conseil régional de deux objectifs :

- D'une part, il s'agissait de disposer d'un regard évaluatif complémentaire à la démarche prospective des Assises ;
- D'autre part, de faire porter un jugement de valeur argumenté sur la politique menée.

2. Le sujet : un programme de soutien à l'économie pour lutter contre la crise

La sélection du sujet soumis à la réflexion citoyenne s'est avéré une étape importante de la construction de la démarche. La collectivité commanditaire souhaitait que la politique retenue soit à la fois stratégique, fédératrice, impliquante et appropriable par les citoyens dans le temps donné.

Le principal sujet d'évaluation retenu a été un programme pluriannuel transversal, porté par quatre directions régionales : le Plan de lutte contre la crise et d'accompagnement des mutations. Adopté dans sa première version en 2009, le Plan de lutte contre la crise devait compléter et appuyer trois schémas régionaux sectoriels (Economie et emploi durables – Jeunesse – Formations, santé, social et territoires) via 50 mesures économiques et sociales nouvelles.

Un sujet connexe a également été proposé aux citoyens : l'évaluation d'un emprunt régional obligataire mis en place par la Région en 2011. En 2009 et 2011, face à la « crise des liquidités » générant des difficultés pour trouver des sources de financement, le Conseil régional des Pays de la Loire lance une souscription auprès des ligériens. En 2009, celle-ci a permis de lever 80M€ ; en 2011, 115M€, dédiés aux entreprises.

Les interlocuteurs ayant fait le choix de ce sujet avaient clairement conscience des enjeux que représentait son appropriation par les citoyens. Le pari était de penser que si les dispositifs concernés étaient complexes voire arides, le thème de la « crise » et de l'économie était susceptible de faire écho aisément – et différemment – pour chacun des membres de l'atelier ... ceci permettant leur « entrée » dans le sujet.

3. Le dispositif retenu : un atelier organisé sur 3 jours

Le choix méthodologique retenu pour cette évaluation citoyenne a été la mise en place d'un atelier citoyen en six demi-journées de travail.

15 citoyens ont été recrutés spécifiquement pour la démarche : une partie était issue d'un précédent appel à candidature de la Région (6 personnes), une autre avait été contactée spécifiquement par un cabinet de recrutement spécialisé (6 personnes), les 3 dernières personnes avaient déjà participé à un panel prospectif de la Région sur d'autres sujets²⁵. La composition du groupe visait à illustrer la diversité des habitants de la Région, tant en termes de territoire, d'âge, que de CSP ou encore de positionnement politique. Les personnes devaient n'être pas « expertes » du sujet, non engagées associativement (en lien avec le sujet) ou politiquement. Du point de vue matériel, une prise en charge des frais de déplacement était prévue, ainsi qu'une indemnisation pour les 6 demi-journées.

Sur le plan organisationnel, deux animateurs-facilitateurs externes ont accompagné la démarche. Les échanges du groupe se sont déroulés sur deux journées complètes, puis une soirée et une journée. La restitution de l'avis évaluatif écrit par les citoyens s'est déroulée directement à l'issue de la troisième journée, devant le Président du Conseil régional et des représentants des directions concernées. Une restitution publique dans le cadre d'un forum régional s'est déroulée 15 jours après.

4. La structuration des questions posées au panel : des thématiques appelant des réponses clairement positionnées

L'expérience du cabinet Planète Publique sur les démarches d'évaluation participative montre que les registres de l'efficacité, de l'efficience et de l'utilité sont difficiles à appréhender par des citoyens. En effet, la réponse à ces questions nécessite de disposer des résultats des actions menées et de mesurer des impacts à partir d'éléments fournis par des tiers (services, experts...). Au-delà du fait qu'il est difficile de collecter et circonscrire ces éléments dans un temps contraint, la démarche en elle-même est complexe pour des non-experts du champ concerné ou de l'action publique.

En revanche, deux registres sont en général particulièrement propices à une réflexion menée par des citoyens : la pertinence et la cohérence, qui concernent la *conception* de la politique. En effet, il s'agit dans un premier temps d'identifier les objectifs de la politique puis de regarder dans quelle mesure ils correspondent aux besoins du territoire et aux autres actions menées. Dans ce cas, les citoyens sont plus autonomes et peuvent mener la réflexion au regard de leurs propres critères.

Le Plan de lutte contre la crise ainsi que l'emprunt régional obligataire constituaient des sujets particulièrement denses, faisant appel à des thématiques variées. Il paraissait dès lors difficile de présenter au panel chaque mesure ou domaine, de manière détaillée. Pour autant, certaines mesures clés pouvaient être développées à titre d'exemple ou parce qu'elles présentaient une spécificité.

Pour orienter les réflexions de l'atelier citoyen, trois grands questionnements ont été retenus par le Conseil régional :

1. Face à la crise, faut-il plutôt être défensif ou offensif ? Faut-il se protéger des effets de la crise ou anticiper les mutations ?
2. Pour lutter contre la crise, faut-il concentrer l'action sur quelques sujets ou répartir les efforts car tous les problèmes sont liés ?
3. En période de crise, y'a-t-il une utilité pour la Région à emprunter et dépenser ? Selon quelles modalités peut-elle et doit-elle le faire ?

²⁵ Un sujet parmi le travail, le vieillissement ou l'énergie en 2040.

	Constat de départ	Questionnement principal	Sous-questions
Plan de lutte contre la crise	<i>La crise, mouvement général, touche les Pays de la Loire de manière spécifique</i>	1. FACE A LA CRISE, FAUT-IL PLUTOT ETRE DEFENSIF OU OFFENSIF ? FAUT-IL SE PROTEGER DES EFFETS DE LA CRISE OU ANTICIPER LES MUTATIONS ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment les deux plans régionaux ont-ils intégrés ces deux dynamiques ? Étaient-ils plus ou moins orientés vers l'une des deux ? Y'a-t-il eu une transition entre les deux plans ? Comment le 2^e Plan de lutte contre la crise a pris en compte la question des mutations ? ▪ Les choix effectués par la Région au regard de ces deux dynamiques étaient-ils appropriés ? Ailleurs, quelle posture adoptent les collectivités ? Quelle est la stratégie qui semble avoir fait ses preuves ? Quel regard porter sur l'équilibre entre ces deux dynamiques pour le Plan de lutte régional ? ▪ Quel équilibre faudrait-il privilégier à l'avenir ? Faut-il aider les entreprises et les ligériens déjà en difficulté ou axer l'action régionale sur les changements plus profonds relatifs à l'économie ? Quelles effets de la crise ou quelles mutations sont spécifiques aux Pays de la Loire et nécessitent d'être pris en compte ? Faut-il privilégier certaines cibles ou adapter le caractère offensif / défensif à certaines cibles ?
Plan de lutte contre la crise	<i>La crise est protéiforme ; elle touche à la fois les filières, les entreprises, les salariés et les collectivités.</i>	2. POUR LUTTER CONTRE LA CRISE, FAUT-IL CONCENTRER L'ACTION SUR QUELQUES SUJETS OU REPARTIR LES EFFORTS CAR TOUS LES PROBLEMES SONT LIÉS ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les mesures du Plan de lutte contre la crise sont-elles réparties de manière optimale ou sont-elles trop dispersées ? Peut-on identifier des axes d'actions du Plan de lutte contre la Crise ? Quelle appréciation de la dispersion en termes de visibilité ? De budget ? Quel poids représente le Plan de lutte au regard des objectifs poursuivis ? Quels sont les choix des autres Régions ? ▪ Les choix de la Région de privilégier certains secteurs sont-ils pertinents ? Certains secteurs sont-ils particulièrement touchés par la crise ou particulièrement porteurs de perspectives ? Est-il possible d'agir sur une filière ? Certaines filières ont-elles été « oubliées » ? Au-delà des filières, quels sujets nécessitent une prise en charge spécifique ? ▪ Pour l'avenir, dans quelle mesure faut-il s'appuyer sur les atouts régionaux ou traiter tous les aspects de la crise ? Le Plan a-t-il déjà eu des effets et que nous apprennent-ils ? Certains sujets mériteraient-ils d'être mieux pris en compte ? Y'a-t-il eu des secteurs peu pris en compte dans le Plan et touchés plus durement par la crise ? Sur quoi les choix de la Région doivent-ils s'appuyer ?
Emprunt	<i>La crise économique et financière provoque aussi une crise des liquidités pour les collectivités. Cela a été le cas pour la région Pays de la Loire.</i>	3. EN PERIODE DE CRISE, Y'A-T-IL UNE UTILITE POUR LA REGION A EMPRUNTER ET DEPENSER ? SELON QUELLES MODALITES PEUT-ELLE ET DOIT-ELLE LE FAIRE ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quels sont les liens entre emprunt, dépenses et investissement ? Comment s'articulent ces liens pour une Région ? Et en comparaison, pour l'Etat ou pour un ménage ? Quelles sont les règles auxquelles sont soumises les Régions ? ▪ La Région a-t-elle eu raison de privilégier l'emprunt populaire au détriment d'un emprunt bancaire ? Quelles différences entre emprunt populaire et emprunt bancaire ? Quels autres choix la Région aurait-elle pu faire ? Quels sont les précédents en France et en Pays de la Loire ? Quels sont les résultats et les effets de l'emprunt populaire en Pays de la Loire, tant pour la collectivité que pour les entreprises et les ligériens ?

			<p>▪ Quelles exigences doivent guider les choix de la Région à l'avenir ?</p> <p>Comment la Région doit-elle valoriser les fonds collectés ? Doit-elle continuer sur la voie de l'emprunt populaire ou se retourner vers des modèles plus classiques ? Quels critères peuvent assurer la réussite de l'emprunt populaire ? Quels sont les points de vigilance à retenir ?</p>
--	--	--	--

La formulation « en miroir » de ces questions visait à inciter les citoyens à se positionner stratégiquement de manière claire. Les trois grands questionnements ont ensuite été décomposés en fiches-questions détaillées. Les sous-questions ont été élaborées comme des critères d'évaluation et ont été formulées sous forme interrogative pour une compréhension plus aisée par les citoyens. Au regard du temps imparti au panel et de la complexité du sujet, la déclinaison en indicateurs / descripteurs n'a pas été jugée pertinente. Le tableau ci-dessus détaille les questions évaluatives telles qu'elles ont été présentées aux citoyens.

5. Le recueil des données et l'initiation de l'analyse : des tables rondes autour d'acteurs pluralistes

Le déroulement de l'atelier citoyen s'est organisé autour de plusieurs objectifs :

- Comprendre le sujet et ses modalités de mise en œuvre / monter en compétences ;
- S'appropriier, compléter, adapter les questionnements proposés ;
- Disposer d'informations, d'éclairages, de prises de positions sur le sujet ;
- Echanger, discuter, débattre, argumenter pour arriver à une réponse du groupe aux questions ;
- Formaliser un avis évaluatif.

Dans cette perspective, le recueil de données et l'analyse se sont organisés autour de plusieurs types de temps, individuels ou collectifs :

- Audition d'acteurs / d'experts : services du Conseil régional, partenaires, bénéficiaires, chercheurs... ;
- Séances de questions-réponses / Echanges avec les acteurs ;
- Mise en commun / capitalisation des constats ;
- Co-construction de l'analyse ;
- Retour sur les travaux de la séance précédente ;
- Maturation individuelle entre les séances, etc.

Les participants disposaient d'outils d'aide à la réflexion (grilles individuelles de capitalisation...) et en ont coproduit d'autres au fur et à mesure des échanges (lexique des termes économiques, création et enrichissement d'un fonds documentaire...).

La phase de collecte de données s'est articulée en deux temps : une journée a été dédiée à l'audition des directions régionales concernées puis une journée a été dédiée à des tables rondes d'experts autour de chacune des questions posées. Ceux-ci étaient invités à proposer leur éclairage sur la question ainsi que leur lecture et leur appréciation des choix effectués par le Conseil régional.

Au total, les citoyens ont auditionné :

- Le premier Vice-Président du Conseil régional ;
- La Direction régionale de l'action économique, de l'économie, de l'innovation et de l'internationalisation ;
- La Direction régionale de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- La Direction régionale des finances, du contrôle et des marchés ;

- Le CESER ;
- La Banque Postale, partenaire de la Région pour l'emprunt obligataire ;
- Un chef d'entreprise ;
- Un consultant en finances publiques ;
- La Direction de l'AFPA des Pays de la Loire ;
- Le fondateur du Laboratoire des mutations (structure de réflexion prospective soutenue par la Région) ;
- La Délégation Académique à la Formation Professionnelle Initiale et Continue.

6. La finalisation de l'analyse et l'énoncé du jugement évaluatif

De la même manière que dans une évaluation plus « classique » réalisée par des évaluateurs, les citoyens ont réalisé la phase d'analyse des données « chemin faisant », tout au long de la démarche, lors des moments de capitalisation collective et des temps de travail. Sur la base de leurs échanges et des grilles de capitalisation individuelles, les animateurs-facilitateurs ont structuré et formalisé les éléments clés produits au fur et à mesure.

Lors de la 5^e demi-journée, le plan de l'avis évaluatif a été élaboré collectivement par les citoyens, sur la base d'une première proposition faite par les animateurs. Les membres de l'atelier citoyen ont ensuite discuté et validé collectivement et précisément les idées et positions qui devaient apparaître dans chaque partie et sous-partie. Un plan détaillé a ainsi été validé par l'ensemble du groupe.

La rédaction de l'avis évaluatif s'est ensuite organisée en 3 sous-groupes « tournants ». Dans un temps 1, chaque sous-groupe était chargé de la rédaction d'une partie de l'avis. Concrètement, il s'agit de formuler une à une les phrases, tandis qu'un animateur fait office de « scribe » en temps réel.

Au bout d'un temps donné, les sous-groupes tournent – mais pas l'animateur. Un 2^e sous-groupe de citoyens assure donc la complétion, la correction et la relecture de la partie travaillée par ses prédécesseurs. L'animateur est le garant des positions prises en groupe plénier et la mémoire des échanges du sous-groupe précédent.

A la fin du temps 2, une dernière rotation est effectuée : la ou les parties les moins avancées sont prises en charge par un 3^e sous-groupe de citoyens ; un sous-groupe se charge de rédiger l'introduction et la conclusion.

Enfin, une dernière relecture collective de l'avis²⁶ est faite en groupe plénier, permettant les dernières rectifications.

7. Restitution et diffusion : deux restitutions avec des enjeux stimulants mais pas de mise en ligne

Dès la conception de la démarche, il avait été prévu deux restitutions de l'avis citoyen rédigé par les participants à l'atelier.

Dans un premier temps, les citoyens ont présenté leur avis in extenso au Président du Conseil régional, à la fin de la troisième journée d'échanges (en présence d'agents des directions régionales concernées). La présentation a été suivie d'un temps d'échange avec le Président. L'avis a ensuite été transmis à toutes les directions en interne et bien entendu remis à chacun des panélistes.

Dans un second temps et dans le cadre plus large du forum ouvert au grand public signant la fin des Assises Pays de la Loire 2040, l'atelier citoyen bénéficiait d'un espace du forum pour présenter ses travaux. Deux citoyens se sont portés volontaires pour être présents sur cette journée et parler du travail du groupe.

²⁶ L'avis évaluatif produit par les citoyens dans le cadre de l'atelier sur le Plan de lutte contre la crise et l'emprunt obligataire est présenté dans son intégralité en annexe.