

Une approche pluraliste et participative : Coproducteur l'évaluation avec la société civile.

Gaëlle Baron¹, Eric Monnier²

Au-delà des commanditaires, des acteurs et des bénéficiaires d'une politique publique, la société civile peut-elle participer au processus d'évaluation ? La génération la plus récente des méthodes évaluatives va dans ce sens. Cette innovation était présente en France dès 1987. Trop tôt dans doute pour dépasser les craintes et les doutes d'une telle ouverture suscite. Le temps qu'une culture évaluative se diffuse.

La multiplication des évaluations d'actions publiques et des études sur l'utilisation de ces travaux, ces 30 dernières années, ont fait évoluer les mentalités et les manières de faire. Après le passage progressif des évaluations managériales, faites pour et par la seule administration, aux approches qui associent des tiers hors de l'administration, nous assistons au développement, outre-atlantique, d'une nouvelle génération d'évaluations encore plus ambitieuse en terme d'implication de la société civile : les évaluations « émancipatrices » (*empowerment evaluations*).

Le rythme et les modalités de changement des pratiques évaluatives sont bien évidemment fortement liés au contexte particulier dans lequel se mettent en œuvre les politiques : le secteur social en France sera-t-il pionnier ou suiviste en la matière ?

Que sont les nouvelles générations de l'évaluation ?

Les premières générations d'évaluation, dite managériale, ont été majoritaires en France jusqu'à la fin des années 80. Elles s'interdisaient, pour garantir l'indépendance de l'évaluateur et la qualité de son jugement, d'associer d'autres acteurs que l'administration responsable du programme évalué.

Identifiée à partir des années 90 sous le vocable « d'évaluations de 4^{ème} génération », une génération plus récente a, au contraire, mis l'accent sur des processus d'évaluation qui associent les principales parties prenantes de la politique évaluée : décideurs, opérateurs et représentants de la société civile. Certaines pratiques limitent la participation aux opérateurs externes à l'administration responsable ; d'autres visent un pluralisme des points de vue étendu aux bénéficiaires du programme évalué et aux citoyens. Ce modèle, dominant en France dans les années 1990, s'est appliqué à tous les types de politiques (même si on observe aujourd'hui une tendance au retour vers des évaluations managériales notamment dans le cadre des pratiques des collectivités territoriales où la culture de l'évaluation est encore trop peu diffusée).

¹ Chargée de mission à la Communauté urbaine de Nantes, Gaëlle.BARON@communaute-urbaine-nantes.fr

² Directeur Général d'Eureval-C3E ; Monnier@Eureval-C3E.fr

La 5^{ème} et dernière génération d'évaluations, dont la théorie s'est développée à la même époque en Amérique du Nord, sans que la pratique soit encore très répandue, va plus loin et propose que la société civile « prenne le pouvoir » : autrement dit décide du contenu de l'évaluation, pilote elle-même les travaux, et produise un jugement sur les actions publiques.

Génération	Type d'évaluation	Qui décide du contenu de l'évaluation ?	Qui pilote les travaux d'évaluation ?	Qui produit le jugement final ?
1 ^{ère} à 3 ^{ème}	Managériale	Administration responsable de la gestion		L'équipe d'évaluation
4 ^{ème} (a)	Coproduite	Autorités publiques (élus ou Directeurs)	Gestionnaires + Opérateurs	L'équipe d'évaluation
4 ^{ème} (b)	Pluraliste	Autorités publiques (élus ou Directeurs)	Autorités publiques + Société civile + (Opérateurs)	
5 ^{ème}	Emancipation	Société civile		

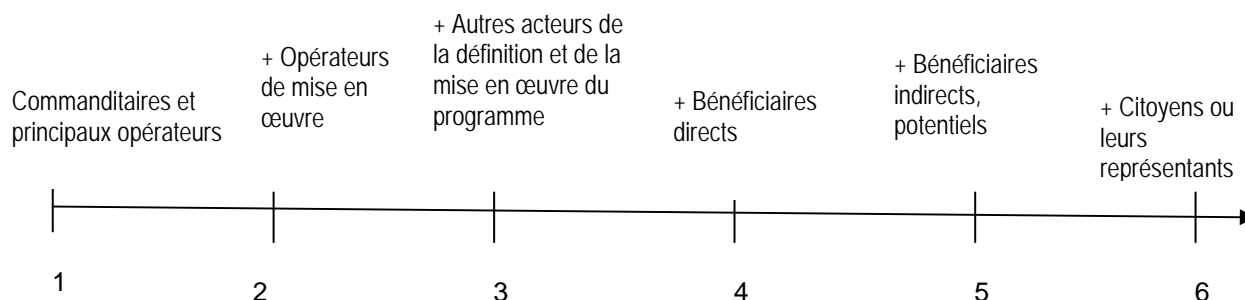
Les deux dernières générations de l'évaluation, coproduites par des tiers, peuvent donc être qualifiées de participatives. Mais attention, un processus d'évaluation qui se limite à demander aux bénéficiaires d'un programme leur appréciation sur ses effets par questionnaire ou entretien, ou à leur restituer les conclusions de l'évaluation au cours d'une réunion ne peut pas être considéré comme participatif, dans la mesure où il n'a pas associé ces bénéficiaires à la définition des problématiques étudiées.

Qu'est-ce donc alors que la participation ou la co-production en évaluation, et en quoi se différencie-t-elle des approches précédentes de l'évaluation au point d'être qualifiées de nouvelles générations ?

Les deux dimensions de la participation en évaluation

Les différentes approches de l'évaluation qui se sont développées depuis 20 ans permettent d'introduire deux dimensions de la participation, la largeur et la profondeur. La première façon de la mesurer est de noter la diversité des groupes d'intérêt impliqués dans le processus. L'évaluation "participative" d'une politique publique inclura a minima les décideurs et les opérateurs de mise en œuvre de cette politique. A partir de ce minimum, l'étendue de la participation peut aller jusqu'à inclure des représentants des citoyens indirectement concernés par la politique évaluée (hommes politiques, scientifiques, journalistes...).

Schéma 1 : La largeur de la participation.



La seconde façon de différencier la participation est le degré d'implication des groupes d'intérêt dans les différentes phases du processus. Une évaluation peut associer tous les participants à tout ou partie des 5 étapes principales d'un processus évaluatif :

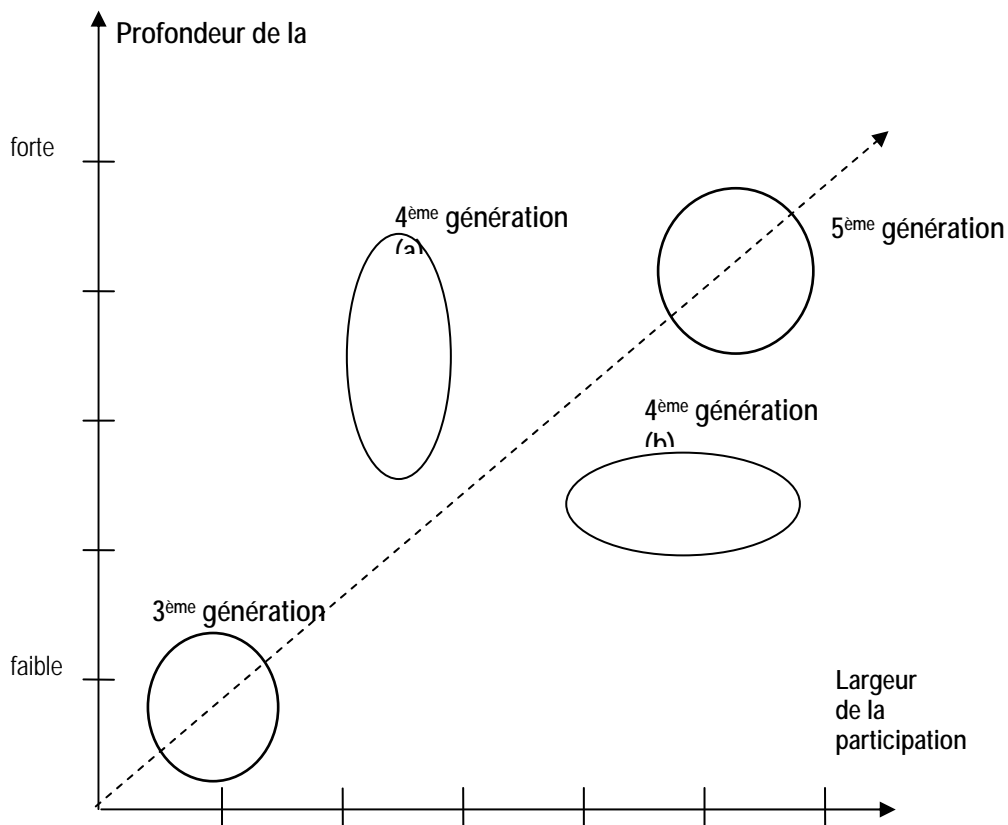
1. à la définition *en commun* du contenu du projet d'évaluation : les enjeux et questions prioritaires (le mandat d'évaluation),
2. à la validation de la méthode utilisée et du programme de travail (le cahier des charges)
3. au pilotage et la supervision des travaux, collecte des données (participation à une Instance d'évaluation),

4. puis à l'analyse et l'interprétation des données collectées (la production du jugement final)
5. et enfin, à la formulation de recommandations.

La plus part des évaluations limitent la participation à l'étape 3 et on considérera alors que la profondeur de la participation est très faible. Pourtant certaines pratiques vont très loin en terme de participation, elles proposent aux participants de coproduire l'évaluation de bout en bout, depuis la définition du mandat initial, jusqu'à la formulation des recommandations, compte tenu des jugements produits sur les réussites et les échecs de la politique.

La conjonction de ces deux dimensions, sur le schéma ci-contre, permet d'illustrer plus clairement la différence entre les évaluations de 3^{ème} génération et les nouvelles approches.

Schéma 2 : Les dernières générations de l'évaluation et les modalités de participation



Principes et exemples d'évaluations participatives :

L'évaluation co-produite

Ce type d'évaluations préconise de réunir un petit nombre d'acteurs clés du programme pour réaliser la quasi-totalité des composantes de l'évaluation en interaction avec l'équipe de chercheurs. Il considère que pour maximiser l'utilisation de l'évaluation, il est nécessaire d'y associer dès l'amont les acteurs ayant le pouvoir d'agir sur le programme sur la base des résultats de l'étude, et de les impliquer dans toutes les phases du processus.

Afin que ces acteurs puissent prendre part aux éléments techniques de l'évaluation (définition d'indicateurs, d'outils et de méthodes de collecte, puis collecte des données), les évaluateurs doivent s'attacher tout au long du

processus à former les participants aux spécificités d'une évaluation, et aux méthodologies employables pour la réaliser. L'évaluateur conserve un rôle d'expert technique dans l'évaluation, et est le garant de la qualité des outils et des résultats produits.

En France, c'est une pratique parfois appelée « auto-évaluation » que l'on peut retrouver dans des établissements qui financent le secteur associatif (social, santé) tels que l'association Racine, le FASILD... Cette approche est également revendiquée si ce n'est appliquée par les organismes internationaux ou les agences de coopération (sous le terme d'évaluation « participative » ou « multilatérale »).

Evaluation coproduite d'un échantillon de 15 projets en Haïti

Le financeur de ces projets (le Conseil Canadien pour la Coopération Internationale) a décidé en 1997 de financer une évaluation qui serait coproduite par les ONG chargées de la mise en œuvre des programmes.

28 membres de ces ONG ont donc conduit cette évaluation, qui a duré 3 semaines, avec l'aide de 2 évaluateurs-formateurs. La première semaine a été consacrée à la définition des questions et de la méthodologie de l'évaluation, ainsi qu'à la formation des participants aux principes d'une évaluation et à la bonne application des méthodes retenues. Les deux semaines suivantes ont été passées sur les sites des 15 projets, par groupes de 3 à 5 personnes, pour collecter les données nécessaires à l'évaluation et échanger avec les bénéficiaires des projets. Les résultats de chaque équipe ont au final été mis en commun pour porter un jugement de valeur sur l'ensemble des projets et en tirer des recommandations pour l'avenir.

Les ONG ont retiré de cette évaluation une réelle acquisition d'informations sur les projets et leurs conditions de réussite, et les leçons tirées ont été appliquées aux nouveaux projets développés par la suite.

Source : F. Coupal, M. Simoneau, 1998

L'évaluation pluraliste

Cette appellation rassemble des approches qui associent de nombreux acteurs et représentants de groupes d'intérêt dans les processus d'évaluation pour tenir compte de la pluralité de systèmes de valeurs qui coexistent au sein de la société. Les autorités publiques responsables de la politique (élus ou directeur) choisissent les personnes qui recevront un mandat précis (1 à 2 pages). Une grande diversité d'acteurs du programme évalué est par conséquent impliquée, au démarrage du processus, dans la définition du champ de l'évaluation et des critères sur lesquels s'appuiera le jugement de valeur.

L'évaluateur est ensuite chargé de la constitution des outils de collecte des données, de leur collecte et de leur mise en forme.

L'instance d'évaluation intervient à nouveau en fin de processus pour valider les analyses de l'évaluateur et fournir des éléments d'explication et d'interprétation complémentaire. Enfin, il lui revient parfois, et c'est souhaitable, de formuler elle-même les recommandations qui seront transmises aux autorités publiques.

Evaluation des projets urbains dans l'agglomération grenobloise

Une Instance d'évaluation du Programme d'Intérêt Communautaire URBAN a été mandatée par les autorités publiques signataires du programme (Communauté urbaine, Etat et UE) pour assurer la responsabilité de l'évaluation, c'est à dire : -1- la reformulation, le cas échéant, du cahier des charges préparé par les services techniques; -2- le suivi des travaux de l'équipe d'évaluation ; -3- l'examen et la discussion des rapports d'évaluation -4- émettre des recommandations qui seront envoyés aux autorités et notamment à Bruxelles.

Elle est composée de 12 personnes choisies intuitu personae :

- *pour les autorités publiques : 2 Vice-Présidents aux niveaux de l'agglomération ; le responsable de la mission prospective et stratégie urbaine de la Métro et le sous-Préfet à la Ville*
- *pour les publics concernés par le programme : 1 entreprise d'insertion, 2 commerçants, 2 animateurs multimédia, 1 Association d'habitants*
- *pour les opérateurs : 2 centres sociaux*

Compte tenu du caractère bénévole de la fonction, la fréquence et la durée des séances sont aussi limitées que possible. Quatre réunions de l'instance ont été programmées (dont la séance introductive) entre décembre et début mai 2003.

Source : Eureval-C3E, 2003

L'évaluation émancipatrice :

La 5^{ème} génération d'évaluation, dont la mise en pratique est encore très récente, combine les caractéristiques des deux approches de la génération précédente : elle implique une grande diversité de groupes concernés par un programme public dans toutes les phases de son évaluation.

Mais cette nouvelle génération va plus loin que la co-production et le pluralisme par sa volonté explicite de donner du pouvoir aux participants grâce au processus d'évaluation. A partir du constat que l'information et la connaissance sont un pouvoir trop souvent réservé aux décideurs et aux principaux acteurs d'un programme, elle considère indispensable de transférer ce pouvoir notamment aux groupes les plus démunis. Cette approche, employée pour l'évaluation de programmes sociaux, éducatifs ou de renouvellement urbain aux Etats-Unis et au Canada ou de projets d'ONG dans les pays en voie de développement, vise certes à améliorer une politique publique, mais aussi à aider les groupes sociaux concernés à créer leur propre savoir, leur propre compréhension de leur situation et des moyens nécessaires pour la modifier.

Pour que chacun des groupes participants soit en capacité d'accéder à la connaissance qui sera produite au cours du processus évaluatif, les théories de la 5^{ème} génération proposent une phase préalable conséquente de formation à l'évaluation, mais aussi à la prise de parole et à l'analyse. Elles s'appuient sur des méthodologies majoritairement qualitatives et davantage sur des dessins, des photos et des schémas que sur des écrits pour que même les groupes les plus démunis puissent assimiler les informations.

Un bon exemple de cette approche nous est donné par une évaluation réalisée en France, dès 1987 : l'évaluation d'opérations de Développement Social Urbain. Probablement en raison de son caractère trop novateur cette expérience n'a malheureusement pas convaincu l'administration centrale de l'époque qui s'est probablement sentie dépossédée d'une partie de ses responsabilités.

L'évaluation d'opérations de Développement Social Urbain en France

Dans un premier temps 10 sites ont été étudiés de façon à identifier les acteurs pertinents à associer au processus. Puis, il fut décidé d'organiser une Assemblée Générale de l'ensemble des parties prenantes de ces opérations.

Les acteurs locaux ainsi identifiés ont accepté de participer à cette AG qui devait durer 2 jours. Elle comprenait une ½ journée en plénière pour mettre tout le monde à niveau; et des sessions en parallèle pour les 6 « Groupes Techniques » constitués par catégorie d'acteurs (un groupe réunissait les chefs de projet, un autre des associations d'habitants...). Chaque GT a débattu de thèmes et précisé ses attentes vis-à-vis de l'évaluation. Il a, enfin, « élu » 2 de ses membres pour faire parti du Comité de pilotage qui s'est réuni régulièrement pendant un an afin d'accompagner le travail des équipes d'évaluation.

Après les travaux de collecte et d'analyse des données, et de rédaction d'un rapport par l'équipe d'évaluation, le Comité a formulé des recommandations provisoires. Un an après la première, une nouvelle AG réunissait les mêmes parties prenantes sur 2 jours : 1er temps discussion des résultats et conclusions dans les 10 « Groupes Techniques » ; 2ème temps débats en plénière des recommandations finales pour l'administration centrale.

Source : M. Conan

Les origines, intérêts et limites de ces nouvelles approches de l'évaluation

Le passage des évaluations managériales aux dispositifs participatifs, c'est-à-dire l'ouverture de la porte de l'instance d'évaluation à des groupes d'intérêt jusque là exclus ne s'est pas fait sans intenses débats entre évaluateurs et sans méfiance du côté des commanditaires. Il a nécessité un changement radical dans la façon de concevoir l'évaluation. Les 4^{ème} et 5^{ème} générations sont fondées sur les principes du constructivisme, qui s'oppose progressivement depuis l'après-guerre au positivisme, datant du siècle des lumières, en prônant que :

- il n'existe pas une réalité objective, mais des vérités relatives. En conséquence, l'évaluateur ne peut porter un jugement sur une action publique sans prendre en considération les différents points de vue que portent sur cette action les groupes qu'elle concerne ;
- un programme public, dès lors qu'il intervient sur un système social, est un ensemble complexe d'interactions entre ses actions, les réactions des acteurs, et son contexte qui ne peut donc être étudié indépendamment de son contexte ni de façon partielle ;
- un chercheur peut interagir avec les acteurs du phénomène étudié sans que la rigueur de son travail soit remise en cause.

A ces principes s'ajoute la volonté de démocratiser et de rendre plus transparente la vie publique, ce qui implique de donner un accès plus libre aux dispositifs d'évaluation. De plus, les évaluations participatives ont été préconisées en réponse au constat de faible utilisation directe et opérationnelle des évaluations managériales : elles apportent simplement, en règle générale, une meilleure compréhension du fonctionnement du programme, et une contribution aux réflexions sur les actions publiques et sur l'évaluation. L'un des effets attendus des évaluations de 4^{ème} et 5^{ème} générations est donc de permettre aux participants de mieux assimiler les résultats et analyses de l'évaluation pour accroître les chances de leur utilisation directe.

Intérêts et limites

L'intérêt d'une approche participative en évaluation est, en théorie, triple. Tout d'abord, la participation des groupes concernés par un programme public à son processus d'évaluation permet une meilleure qualité du jugement de valeur qui sera porté sur ce programme, car l'évaluateur aura accès à davantage d'informations au travers de ses échanges avec les participants et le jugement sera construit à partir d'une multiplicité d'opinions informées. Le second argument en faveur de la participation est qu'elle favorise l'apprentissage des acteurs sur le programme et sur l'évaluation et donc la mise en place de changements opérationnels dans les actions évaluées. Enfin, les évaluations émancipatrices ont pour effet additionnel la prise en main de leurs problèmes par les bénéficiaires eux-mêmes.

Mais ces approches ne sont bien sûr pas sans limites et sans risques. Le budget et le calendrier nécessaires à la conduite de tels processus sont généralement plus élevés que dans le cadre d'évaluations managériales du fait du nombre de rencontres nécessaires entre les participants pour s'accorder sur le référentiel de l'évaluation et pour conduire eux-mêmes les travaux. Autre limite : le commanditaire de l'évaluation n'est pas toujours prêt à partager son contrôle sur le processus avec des tiers et donc de perdre une partie de ses prérogatives.

Les avantages recherchés par un processus évaluatif de 4^{ème} ou 5^{ème} génération peuvent également ne pas se concrétiser. Le pluralisme de points de vue peut résulter en un exercice de fausse démocratie si la possibilité d'expression des différents groupes d'intérêts n'est pas assurée. La prise en compte des recommandations dans les décisions ultérieures peut être très superficielle et susciter un sentiment de frustration chez les participants au processus. L'emploi d'une approche participative en évaluation ne peut donc pas être systématique, ni engagé sans précautions.

Nous avons tenté de montrer en quelques pages que les évaluations des 4^{ème} et 5^{ème} générations constituent une étape importante dans le développement de l'évaluation, en ce qu'elles apportent une valeur ajoutée démocratique dans des dispositifs auparavant plutôt fermés. Malgré les obstacles réels à leur mise en pratique en France, institutionnels et culturels, la généralisation de l'approche pluraliste en évaluation est souhaitable pour la crédibilité, l'utilité et même le développement des évaluations.

L'adoption des principes de l'évaluation de 5^{ème} génération nous semble également souhaitable dans des domaines tels que l'aide sociale pour que l'action publique se trouve amplifiée par la prise de conscience par les bénéficiaires des leviers à actionner pour améliorer eux-mêmes leur situation. Il faut cependant veiller à adapter les dispositifs d'évaluation au contexte spécifique de chaque programme et de ses acteurs et à ne pas brûler les étapes pour laisser à la culture de l'évaluation le temps de se diffuser à tous les niveaux de la décision publique et limiter les effets contre-productifs d'une participation aventureuse.

Bibliographie

- Baron G. (2001) : *Evaluation, participation, apprentissage dans l'action publique. Etude de l'évaluation d'un programme européen*. Logiques Politiques, l'Harmattan
- Commission européenne (1999) : *'Conception et conduite d'une évaluation'*, Collection MEANS, Evaluer les programmes socio-économiques, Volume 1, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996b) : *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. La Documentation française.
- Conan M. (1998) : *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. Editions de l'Aube
- Coupal F., Simoneau M. (1998) : A Case Study of Participatory Evaluation in Haiti. *New Directions for Evaluation*, n°80, pp. 69-79
- Fetterman D., Kaftarian S. J., Wandersman A. (eds.) (1995) : *Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability*. Sage Publications.
- Guba E. G., Lincoln Y. S. (1989) : *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications.
- Monnier E. (1992) : *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. 2^{ème} ed. Economica.
- Owen J., Rogers P. (1999) : *Program Evaluation : Forms and approaches*. Sage Publications.
- Patton M. (1996) : *Utilization-Focused Evaluation*. 3^{ème} éd. Sage Publications.