

La participation dans l'évaluation du développement durable : qui, quand, comment ?

G. Chédin, E. Plottu, B. Simon, K. Rousseau, L. Aubree, A. Blayo, A. Browaeys, N. Chabannes, L. de Gaulle, P. Devis, et al.

► **To cite this version:**

G. Chédin, E. Plottu, B. Simon, K. Rousseau, L. Aubree, et al.. La participation dans l'évaluation du développement durable : qui, quand, comment?. Les nouvelles frontières de l'évaluation, 9èmes Journées Françaises de l'Evaluation, Jun 2009, Marseille, France. pp.12. hal-02592929

HAL Id: hal-02592929

<https://hal.inrae.fr/hal-02592929>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PARTICIPATION DANS L'ÉVALUATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : QUI, QUAND, COMMENT ?

Groupe SFE « Evaluation et Développement Durable »¹

Introduction

La participation des parties prenantes à l'évaluation doit-elle être posée en principe dans le cas de l'évaluation des politiques ou démarches de développement durable ? Et si oui, quelle forme doit-elle prendre ?

La question se pose en effet dès lors que l'on considère la participation comme l'un des objectifs ou principes du développement durable (principe n°10 de Rio). Souvent, la notion de bonne gouvernance en lien avec l'idée de démocratie participative est présentée comme un quatrième pilier du développement durable. Peut-on alors évaluer en étant en contradiction avec l'un des principes qui fonde l'objet évalué ? Le décideur-commanditaire de l'évaluation doit-il rechercher, voire exiger dans le cahier des charges de l'évaluation, un processus d'évaluation basé sur la participation la plus large des parties prenantes ?

Le thème de la participation semble donc incontournable lorsqu'il s'agit d'évaluer une politique, un programme, un projet de développement durable. Le « référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux » (MEEDDAT), insiste d'ailleurs sur la nécessité d'une évaluation participative des démarches de développement durable.

Cependant, une fois le principe de la participation acté, encore faut-il s'entendre concrètement sur la place à donner à la participation dans le processus évaluatif : quels sont les acteurs à mobiliser ? À quels moments du processus ? Quelle forme doit prendre cette participation : consultation, concertation, co-décision ... ?

Le spectre est en effet large entre de la simple consultation et de la co-décision voire de l'auto évaluation. C. Pollitt (1999) distinguait ainsi, dans sa recension des approches participatives, l'évaluation de quatrième dimension (Guba et Lincoln), l'évaluation critique (Everitt), l'évaluation centrée sur l'utilisation (Patton) l'évaluation pluraliste (Duran et alii), l'évaluation autonomisante (Fetterman et alii), l'évaluation démocratique (Floc'hlay et Plottu).

Ces approches se distinguent notamment par la forme que prend la participation, le moment du processus évaluatif où elle intervient, le profil des participants, le rôle de l'évaluateur et la finalité même de la participation...Laissant dans l'embarras le décideur soucieux de mettre en œuvre une évaluation de son action visant un développement durable : comment faire ?

C'est à cette question que le groupe de travail « Evaluation et développement durable » de la SFE a tenté de répondre. Une enquête auprès des membres du groupe puis des échanges sur les différentes visions de la participation ont permis d'identifier pas à pas une évaluation participative « idéale ». Celle-ci suppose de disposer des moyens nécessaires à

¹ Contributeurs : Grégory Chédin, Eric Plottu, Benoit Simon, Karen Rousseau, Loïc Aubree, Alain Blayo, Alice Browaeys, Nadia Chabannes, Laurent De Gaulle, Philippe Devis, Nathalie Durand, Jeanne Frangié, Nathalie Garat, Ivan Grenetier, Patrick Jolivet, Anne Lautredou, Nicolas Lecrivain, Marie Claude Malhomme, Thierry Marneffe, Laura Maxim, Olivier Picavet, Peter Szerb, Monique Thomas, Michel Veillard, Frédéric Zahm, Dikran Zakeossian

Contacts : gregory.chedin@ademe.fr, eric.plottu@ademe.fr, simon@planetepublique.fr

sa bonne mise en œuvre. C'est pourquoi une deuxième option, l'évaluation participative « contrainte », est proposée dans le cas où les moyens alloués au processus d'évaluation ne sont pas suffisants.

I. Éléments de cadrage

1. Description de la méthode de travail

Une enquête a été lancée en janvier 2009 auprès des membres du groupe de travail invitant chacun à se positionner sur la place et la forme que devrait prendre la participation aux différents moments clefs de l'évaluation d'une politique de développement durable. Concrètement, chacun était invité à s'exprimer sur trois axes « qui faire participer, comment, et à quel(s) moment(s) de l'évaluation ? ». L'objectif de cette enquête était de vérifier s'il était possible de proposer une vision commune de la place à donner à la participation dans le processus d'évaluation.

Les réponses apportées par chacun, d'un point de vue de commanditaire ou d'évaluateur, sont intéressantes : elles révèlent parfois un consensus sur la place attendue et la forme de la participation à certaines étapes de l'évaluation, mais elles mettent aussi en relief des positions plus contrastées à d'autres étapes qui montrent des conceptions divergentes sur la finalité même de la participation dans l'évaluation. Au delà de perceptions différentes sur l'objet de la participation, il est apparu que les divergences entre les membres du groupe tenaient à une insuffisante clarification des termes employés. Le premier travail du groupe a donc été de préciser les définitions des éléments constitutifs d'une évaluation (cf. I.2.). Sur cette base, les discussions ont permis de dégager deux formes de participation (cf.II.) : une forme « idéale » de participation et une forme « à moyens contraints ».

2. Définition des termes employés et des éléments constitutifs de la participation

Tout d'abord, il convient de préciser que ce travail est limité à la participation dans un processus **d'évaluation ex post**.

Le terme « action » de développement durable est le vocable générique employé pour définir indifféremment, une politique, un programme, un projet, etc... de développement durable. Pour le groupe, une action de développement durable ne désigne pas uniquement les Agendas 21 qui constituent la politique de développement durable par excellence. En effet, une politique qui n'est pas intrinsèquement de développement durable peut être qualifiée ainsi à partir du moment où les décideurs lui adjoignent un objectif de développement durable. Par exemple, un élu peut inscrire le PDU (Plan de Déplacements Urbain) de sa collectivité dans une démarche de développement durable. Le PDU peut alors être considéré comme une action de développement durable.

Classiquement, la participation varie selon qu'elle est présente ou non à toutes les phases de l'évaluation, c'est la **profondeur de la participation**. Le processus d'évaluation se décompose classiquement en 6 phases :

- Définition du mandat d'évaluation : décision d'évaluer la politique, définition d'un périmètre et des grandes questions d'évaluation.
- Définition du cahier des charges : définition des objectifs de l'évaluation, des questions évaluatives et des éléments de méthode. Cette étape comprend aussi le lancement de l'appel d'offre et la sélection du prestataire.
- Collecte et analyse des données (méthodes quantitatives et qualitatives).
- Pilotage des travaux du bureau d'étude et production du jugement : participation au comité de pilotage/ à une instance d'évaluation, validation des travaux du bureau d'études, production du jugement de valeur final.

- Elaboration et formulation des recommandations.
- Elaboration d'un plan d'action : prise de décision et calendrier de mise en œuvre.

Pour ces six phases, différents types de parties prenantes peuvent être associés. Il s'agit de la **largeur de la participation** qui peut être décomposée en trois dimensions (parties prenantes internes, externes et bénéficiaires indirects) et huit parties :

#	Type de parties prenantes	Description	Exemple d'un PDU	
Parties prenantes internes	1	Décideurs en interne	Les décideurs et financeurs de la politique de l'organisation porteuse. Ce sont les commanditaires de l'évaluation.	Les élus de la Communauté d'Agglomération
	2	Opérateurs en interne	Les directions et services assurant la mise en œuvre du programme en interne	Les services de la Communauté d'Agglomération
Parties prenantes externes	3	Partenaires financeurs	Les partenaires externes, co-financeurs de la politique	Le Conseil Régional, le Conseil Général, les communes
	4	Partenaires non financeurs	Les institutions parties prenantes de la politique (à titre d'expert, de groupe d'intérêt professionnel...)	La CCI, le port autonome,...
	5	Opérateurs externes	Les acteurs subventionnés par la politique pour la mise en œuvre d'actions spécifiques à destination des bénéficiaires finaux	Les transporteurs en charge des transports en commun, les associations subventionnées pour promouvoir les modes doux
	6	Bénéficiaires	Les bénéficiaires ciblés ainsi que les bénéficiaires indirects (non ciblés mais impactés)	Les habitants du centre ville sont les bénéficiaires directs, les périurbains sont impactés indirectement
Bénéficiaires indirects	7	Société civile	Les associations représentantes de citoyens	L'automobile club de France, association des riverains d'un quartier, association de mesure de la qualité de l'air...
	8	Citoyens	Les citoyens lambda	M. X, Mme. Y...

De plus, il convient de rajouter le bureau d'étude (BE) mandaté pour réaliser l'évaluation qui peut avoir un rôle important à certaines étapes de l'évaluation. Il peut également exister un neuvième niveau qui pourrait être constitué des groupes les plus faibles (citoyens généralement non représentés, chômeurs, enfants...) important à prendre en compte notamment dans une évaluation à visée émancipatrice.

Enfin on peut distinguer le **degré de participation** inhérent à chaque partie prenante, selon les phases de l'évaluation. Quatre degrés de participation peuvent traditionnellement être utilisés :

- La communication (Com). Envoi d'une lettre d'information ou réunion d'information
- La consultation (Cons). Demande un avis sur un choix et une option pré-définie.
- Concertation (Conc). Elle ne se résume pas à une demande d'avis. Elle suppose la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explicitation des points de vue de chacun.
- Co-élaboration (Co-El). Elaboration collective de la décision à prendre.

II. La participation : qui, quand, comment dans un processus d'évaluation ex post ?

A partir des définitions précédentes et des éléments constitutifs de la participation, le groupe a travaillé à l'établissement d'un modèle de la participation dans une évaluation de développement durable. Au final, les réflexions du groupe ont abouti à deux types d'évaluations participatives :

- L'évaluation participative « idéale » : ce type d'évaluation repose sur le principe d'une participation active de l'ensemble des parties prenantes existantes à l'ensemble des phases du processus d'évaluation.
- L'évaluation participative « à moyens contraints » : proposant un niveau moindre de participation, les ressources nécessaires à l'évaluation idéale n'étant pas forcément disponibles (temps, moyens humains et financiers).

1. L'évaluation participative « idéale »

Cette évaluation participative « idéale » intègre le niveau de participation jugé souhaitable dans une évaluation par les membres du groupe. Il s'agit du modèle vers lequel il faudrait tendre.

Dans cette évaluation l'évaluateur principal est un prestataire externe piloté par une instance d'évaluation composée de l'ensemble des parties prenantes concernées par la politique évaluée.

Le tableau ci-dessous résume le degré (participation selon les étapes de l'évaluation) et la largeur de la participation (participation selon le type et le nombre de parties prenantes) pour l'évaluation participative dite « idéale » :

Collecte et analyse
des données

	Mandat	Cahier des Charges	Pilotage et production du jugement final	Formulation des recommandations	Plan d'action
Décideurs en interne	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI
Opérateurs en interne	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI
Partenaires financeurs	Cons	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Conc
Partenaires non financeurs	Cons	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Cons
Opérateurs externes	Cons	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Com
Bénéficiaires	Com	Conc	Co-EI	Co-EI	Com
Société civile	Com	Conc	Co-EI	Co-EI	Com
Citoyen	Com	Conc	Co-EI	Co-EI	Com

→ **Le mandat** est élaboré par les décideurs et les opérateurs internes de la politique. Le mandat est le document par lequel le commanditaire (décideur) exprime son intention d'évaluer et par lequel il charge les acteurs de l'évaluation d'agir. Ce temps est logiquement celui de l'engagement politique dans l'évaluation. C'est au moment de l'élaboration du mandat que l'on se pose en interne les questions suivantes : Faut-il évaluer ? Pourquoi ? Quoi évaluer (périmètre) ? L'évaluation est-elle faisable ? Les services peuvent être amenés à conduire une étude d'évaluabilité pour répondre à cette dernière question. Les partenaires et les opérateurs externes sont consultés sur l'opportunité de lancer une évaluation de la politique considérée ainsi que sur le périmètre de l'évaluation. Les bénéficiaires, la société civile et les citoyens de manière générale, sont informés du lancement de l'évaluation.

C'est également lors du mandat que peut se définir, en interne, le dispositif d'évaluation (identification des parties prenantes, question de la largeur de la participation).

NB : La place des décideurs internes dans la suite de l'évaluation (jusqu'à l'élaboration des recommandations) dépend d'un arbitrage entre l'exigence d'impartialité et l'exigence d'utilité de l'évaluation. La place des décideurs (élus par exemple) dans l'instance d'évaluation pose la question de leur impartialité et de l'indépendance du jugement final. Cependant, l'évaluation n'est pas une simple étude mais un processus au cours duquel les acteurs apprennent ensemble sur la politique évaluée. Cet apprentissage est nécessaire pour que les résultats de l'évaluation soient utilisés. Les décideurs peuvent donc être présents, mais ne pilotent pas l'évaluation.

→ **La définition du cahier des charges** est une étape essentielle. Le chef de projet de l'évaluation, désigné lors du mandat, met en place une instance restreinte comprenant les décideurs, les partenaires et les opérateurs afin de définir le cahier des charges de

l'évaluation. Cette instance restreinte définit les objectifs de l'évaluation, son périmètre ainsi que les questions évaluatives et les principes méthodologiques. Une concertation avec les bénéficiaires, la société civile et les citoyens est établie afin de définir l'orientation de l'évaluation (définition et/ou « priorisation » des questions évaluatives).

Les exemples de telles pratiques restent limités même si les possibilités sont réelles pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient procéder ainsi. Deux grandes orientations se dessinent à ce stade :

- Soit mobiliser des instances représentatives de la société civile existantes : conseils de développement, conseils de quartier, ... et les investir d'une mission spécifique sur l'évaluation en leur fournissant les supports adéquats.
- Soit s'engager dans une démarche plus ambitieuse d'implication de citoyens « lambda » qui seront sensibilisés à l'évaluation de politiques publiques avant de travailler sur la formulation et la sélection de questions évaluatives.

De fait, les rares exemples d'une participation élargie à ce stade ont concerné l'implication de structures représentatives, plus faciles à mobiliser, pour un coût plus limité et avec une meilleure perception des risques liés à la démarche. Néanmoins, l'enjeu que constitue la définition des questions évaluatives peut constituer un conflit potentiel entre le maître d'ouvrage et ces organismes associés. Dès la phase d'information et d'invitation des différentes parties prenantes au processus évaluatif il est ainsi nécessaire de mettre sur la table, en toute transparence, les règles du jeu (implication dans les différentes étapes du processus) et la répartition des rôles sous peine de faire peser le doute sur la manipulation du processus : choix des questions qui arrangent la collectivité, indépendance des avis, validité des informations et données, ... Il est par ailleurs crucial, comme pour des citoyens « lambda » de former les représentants de ces structures représentatives de la société civile au langage de l'évaluation pour obtenir in fine un jugement de qualité.

→ **La phase de collecte/analyse de l'information** : La collecte et l'analyse de l'information constituent le cœur de la mission du bureau d'études. Cette phase doit être menée en étroite collaboration avec le comité de pilotage qui a un rôle crucial d'orientation et de validation de la méthodologie de récolte de l'information (enrichissement et validation des grilles d'entretiens, questionnaires,...)

Le travail du bureau d'études consiste à récolter et à mettre à disposition l'ensemble des éléments nécessaires pour répondre aux questions évaluatives avec le soutien du commanditaire qui peut disposer d'informations non publiques. Il doit croiser les informations et les analyser pour en faire une synthèse sur les facteurs des succès, d'échecs, les besoins, les attentes et les points de vue des différents acteurs.

Il faut noter que certaines modalités de collecte de l'information peuvent être privilégiées dans un exercice d'évaluation se voulant participatif. En général, les formes de collecte d'information permettant les échanges de points de vue comme les groupes de travail, focus group... pourront être préférés à des enquêtes impersonnelles et purement quantitatives.

Il est possible de s'appuyer sur un panel de citoyen à ce stade de l'évaluation pour recueillir de l'information. Sa constitution pourra avoir des répercussions positives sur la qualité du jugement puisque ce panel sera dans le processus de participation par la suite, sur tout ou partie de la politique.

→ **Le pilotage et la production du jugement** : c'est au démarrage de l'évaluation que l'ensemble des acteurs est associé dans l'instance d'évaluation. Celle-ci doit permettre l'expression de tous les points de vue. L'ensemble des acteurs valide les travaux produits par le BE (dans la phase de collecte et d'analyse des données). La production du jugement final est élaborée collégalement par les acteurs. Le jugement final peut, cependant, avoir été produit au préalable par le BE puis soumis à l'instance d'évaluation.

L'implication de citoyens dans le pilotage des travaux est une forme émergente de dispositifs participatifs pour les évaluations. Elle permet d'apporter un regard différent sur le processus et les résultats sans engager une démarche trop lourde. Le risque n'est cependant pas nul que ces citoyens et/ou bénéficiaires se sentent peu à leur aise dans des instances de pilotage « professionnelles » et n'expriment que timidement leurs opinions. A ce niveau, le rôle d'animation du BE est essentiel et doit permettre que la position de chacun puisse être exprimée.

Si la participation du citoyen ne se fait pas au tout au long du processus d'évaluation, l'implication dans le pilotage permet sans aucun doute une meilleure imprégnation de la matière, des limites liées à la collecte et des échanges d'une plus grande qualité parce que construits sur la durée et avec une appropriation au fil de l'eau sur des bases égales avec les autres membres des instances de pilotage.

Pour le jugement à proprement parler, au moins deux formes de participation ont pu être expérimentées : la table ronde et le panel citoyen. Ces deux formes complémentaires viseront des publics différents (plus ou moins représentatifs et plus ou moins nombreux) et objectifs différents (globalité versus approfondissement).

→ **La production des recommandations** : L'instance d'évaluation (qui associe tous les acteurs depuis les décideurs jusqu'aux citoyens) élabore les recommandations finales avec l'appui du BE.

→ **Restitution des échanges au sein du comité de pilotage (phase de jugement et de recommandations)** : La façon de restituer les débats (notamment les échanges entre les membres du comité de pilotage lors de la phase de jugements et de formulation des recommandations) est primordiale dans un processus participatif.

Au-delà de la diversité des parties prenantes à l'instance d'évaluation, la façon de restituer les débats doit être fidèle aux différents points de vue exprimés et restituer les zones de consensus et les points de désaccord. La recherche de consensus n'est pas une fin en soi. La raison d'être et la finalité de la participation ne sont pas de construire à tout crin le consensus. La mise en évidence de points de vue inconciliables présente tout autant d'intérêts. Cette identification de zones de désaccords et de conflits potentiels est une information fort utile au décideur, un décideur libre de sa décision, mais décidant en connaissance de cause.

Il est important que le rapport restitue fidèlement les différents points de vue (désaccord sur un jugement, une recommandation non partagée par l'ensemble des acteurs,...) sans chercher à réduire le propos à ce qui fait consensus.

→ **L'élaboration du plan d'action**, l'étape qui fait immédiatement suite à l'évaluation, est du ressort des décideurs et des opérateurs internes. Les partenaires financeurs sont amenés à statuer avec les acteurs internes sur ce qui est faisable sur la base des recommandations de l'évaluation. Les partenaires non financeurs peuvent être consultés sur le plan d'action ainsi défini. L'ensemble des autres acteurs est informé des décisions qui seront prises.

Avantages / risques

L'évaluation participative « idéale » proposée ci-dessus repose sur un processus associant étroitement l'ensemble des parties prenantes à toutes les phases de l'évaluation.

Pour pouvoir être mise en œuvre efficacement, elle suppose de disposer du temps nécessaire et des moyens humains et financiers pour mener à bien le travail de mobilisation, d'information et de formation amont des acteurs et le travail d'accompagnement du processus (recours à un bureau d'études spécialisé dans l'évaluation et l'animation de processus de concertation).

Si les conditions de mise en œuvre de cette évaluation participative « idéale » sont réunies, on peut alors espérer un certain nombre d'avantages de la participation.

Si on n'est pas sûr de pouvoir mobiliser l'ensemble des ressources nécessaires, mieux vaut ne pas se lancer dans une telle évaluation. En effet, les avantages attendus de ce processus participatif pourraient bien être remplacés par un certain nombre de difficultés, et l'exercice devenir contre productif.

C'est pourquoi nous présentons également une évaluation participative à moyens contraints, qui correspond à un niveau moindre de participation des acteurs à l'évaluation mais qui peut s'imposer comme la solution réaliste pour le décideur ne disposant pas des moyens suffisants pour pousser plus loin la participation. Les avantages de l'évaluation participative n'atteindront peut être pas le niveau de ceux de l'évaluation « idéale » mais les risques de se fourvoyer dans un processus d'évaluation non maîtrisé seront moindres.

Ces avantages et inconvénients sont listés ci-dessous, ils reprennent les avantages et les critiques qui sont généralement avancés par les spécialistes de l'évaluation observant et/ou accompagnant des démarches participatives.

Avantages :

→ **Une plus forte légitimité sociale de l'évaluation** qui s'appuie sur une diversité de points de vue. La participation des parties prenantes à l'ensemble du processus d'évaluation confère une meilleure assise sociale aux conclusions et recommandations.

→ **Une prise en compte des recommandations facilitées** par l'intégration des différentes parties prenantes à l'évaluation :

- Des recommandations plus opérationnelle car formulées par les acteurs eux-mêmes
- Appropriation et adhésion plus forte à ces recommandations
- Moins de résistance sur le terrain à la mise en œuvre des évolutions préconisées

→ **Une contribution à la démocratie participative**, conforme au schéma de bonne gouvernance recherché par le développement durable et préconisée par le Ministère. En particulier, l'évaluation participative peut être un moyen pour associer et tenir compte des groupes les plus faibles (étrangers, jeunes, défavorisés) et donner ainsi voix au chapitre à ceux qui généralement ne participent pas à la chose publique.

→ **Une portée émancipatrice en particulier sur les populations défavorisées.** Les discussions et échanges de points de vue lors d'un processus d'évaluation participatif amènent ces populations à sortir de leur isolement. Ces populations prennent conscience qu'elles ont quelque chose à dire et qu'elles peuvent participer et influencer la chose publique.

Dans ce sens, l'évaluation devient un outil au service du développement durable et un outil de développement durable. Saisir l'opportunité de l'évaluation pour faire encore du développement durable.

Limites / risques :

→ **Une évaluation participative nécessite beaucoup de moyens pour des bénéfices espérés incertains.** Elle nécessite de disposer des moyens (humains, financier et en temps) importants relativement à un schéma d'évaluation plus classique. Des ressources qui ne sont pas forcément disponibles et/ou qui peuvent être plus efficacement allouées à d'autres actions.

→ **Une évaluation de faible qualité** car les parties prenantes n'ont pas de compétence en évaluation et ont une vue partielle des enjeux et de l'intérêt général. Les quelques demi journées de présentation de ce qu'est une évaluation et des enjeux liés à la politique/programme /projet évalué ne peuvent suffire à changer les choses. L'intégration trop poussée des parties prenantes à l'ensemble du processus (notamment à la phase de jugement et de recommandations) peut nuire à la qualité de l'évaluation.

→ Elle nécessite des **évaluateurs capables de jouer plusieurs rôles** : maïeuticien, facilitateur, animateur,... au-delà du rôle traditionnel d'évaluateur. Ces compétences restent difficiles à trouver.

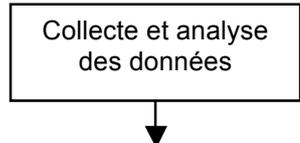
→ La participation va se résumer, en présence de points de vue très divergents, à **une confrontation stérile de points de vue bloquant toute décision**, chacun campant sur sa position. L'issue d'une telle confrontation sera le statu quo. Tout au plus, on peut attendre d'un tel processus que les acteurs se mettent d'accord autour du plus petit dénominateur commun, excluant de fait les points de vue les plus critiques. Au final, le processus participatif, censé apporter une valeur ajoutée dans la construction de l'action, accouchera d'une décision peu ambitieuse et peu novatrice.

→ **Un semblant de démocratie car les discussions peuvent être menées par les groupes d'acteurs les plus puissants qui imposent leurs points de vue aux plus faibles.** Des débats insuffisamment encadrés au cours desquels les parties prenantes les mieux informées et les plus aguerries à la négociation imposent leurs points de vue. Cela aboutit à la situation paradoxale où les plus faibles se trouvent exclus d'un processus dont l'une des finalités était précisément de les faire entendre.

2. L'évaluation participative à moyens contraints

Cette évaluation est dictée par un agenda et des moyens contraints. Elle ne peut donc associer l'ensemble des parties prenantes tout au long de l'évaluation faute de temps et de budget.

En tenant compte de ces impératifs, elle essaye de faire participer au mieux l'ensemble des acteurs à différents temps de l'évaluation en se demandant quel acteur est le plus approprié et le plus légitime pour telle ou telle phase de l'évaluation.



	Mandat	Cahier des Charges	Pilotage et production du jugement final	Formulation des recommandations	Plan d'action
Décideurs en interne	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI
Opérateurs en interne	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI	Co-EI
Partenaires financeurs	Cons	Cons	Co-EI	Co-EI	Com
Partenaires non financeurs	Com	Cons	Co-EI	Co-EI	Com
Opérateurs externes	Com	Cons	Co-EI	Co-EI	Com
Bénéficiaires	Com	Com	Com	Co-EI	Com
Société civile	Com	Com	Com	Com	Com
Citoyens	Com	Com	Com	Com	Com

→ **Le mandat** est élaboré par les décideurs et les opérateurs en interne. Les partenaires financeurs sont consultés sur l'opportunité de lancer l'évaluation. Les autres acteurs sont tenus au courant du lancement d'une évaluation.

→ **Le cahier des charges** est défini par les décideurs et les opérateurs internes. L'avis des partenaires et des opérateurs externes est sollicité, notamment sur l'adéquation des questions évaluatives avec leurs préoccupations. Les bénéficiaires, la société civile et les citoyens sont tenus informés.

→ **La collecte et l'analyse des données** sont définies par les décideurs et les opérateurs internes. L'avis des partenaires et des opérateurs externes est sollicité, notamment sur l'adéquation des questions évaluatives avec leurs préoccupations. Les bénéficiaires, la société civile et les citoyens sont tenus informés.

→ **Le pilotage et la production du jugement** : après le lancement de l'appel d'offre et le choix du prestataire, le chef de projet de l'évaluation constitue une instance d'évaluation. Elle réunit les opérateurs et les partenaires de la politique. En effet, former les citoyens à l'évaluation est coûteux, or c'est un préalable indispensable à leur présence dans une instance d'évaluation. A cette étape et à l'étape suivante, les bénéficiaires, la société civile et les citoyens peuvent être tenus informés des résultats de l'évaluation via la publication du rapport d'évaluation (rendu public sur Internet par exemple).

→ **La production des recommandations** : L'instance d'évaluation est élargie aux bénéficiaires de la politique au moment de l'élaboration des recommandations. En effet, si les décideurs ont une légitimité décisionnelle et les opérateurs et partenaires une légitimité liée à l'expertise qu'ils peuvent fournir sur la politique, les bénéficiaires apportent la légitimité de ceux directement concernés par les effets de la politique. L'association de bénéficiaires à cette étape de production de recommandations est importante. C'est en effet à cette étape que le bénéficiaire peut avoir le plus d'influence sur l'utilité de l'évaluation car elle intervient avant la décision finale.

→ **L'élaboration du plan d'action** doit dans la logique de la démocratie représentative, être confiée et surtout décidée par les commanditaires et décideurs. Dans ce cadre, les autres acteurs sont simplement informés des décisions prises.

Caractéristiques de l'évaluation participative à moyens contraints :

Ce type d'évaluation évite les risques inhérents à une évaluation à forte composante participative (cf. évaluation « idéale »). En contrepartie, les avantages liés à la participation se trouvent minimisés.

Il s'agit évidemment d'un processus évaluatif plus facilement maîtrisable et dont la mise en œuvre est plus aisée.

Le groupe considère qu'il s'agit du niveau minimum de participation en dessous duquel, l'évaluation ne peut plus vraiment être considérée comme une évaluation participative d'une action de développement durable.

Par ailleurs, comme le processus est peu participatif, il convient de porter une attention particulière sur la qualité de la **communication** et d'être irréprochable par rapport aux principes de transparence et d'information dus au citoyen.

Conclusion

Cet exercice a été mené par un groupe restreint de personnes qui sont toutes parties prenantes de l'évaluation (à des titres différents : commanditaires, évaluateurs...), sensibles au thème du développement durable et persuadées du bien fondé de la participation. *A priori*, nous pensons donc relativement aisé de s'entendre sur une bonne pratique de la participation. Un premier enseignement que nous tirons est qu'il est difficile d'établir une vision commune entre des personnes qui ne partagent pas les mêmes définitions des éléments constitutifs d'une évaluation et qui ont toutes une conception différente des finalités de la participation.

Les évaluations participatives « idéales » et « à moyens contraints » que nous proposons sont le fruit d'un arbitrage entre ces différents points de vue. Il ne s'agit que de propositions visant à éclairer le décideur soucieux de mettre en place une démarche participative dans son action de développement durable.

L'exercice s'est intentionnellement limité à l'évaluation *ex post*. Cependant le groupe considère qu'il pourrait être intéressant d'étendre cette réflexion aux évaluations *ex ante* et chemin faisant pour lesquelles les enjeux de la participation sont particulièrement forts.

Bibliographie

Baron G., Monnier E., « Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », Revue Informations sociales, n°110, 2003.

Conseil canadien de la santé, « Fiche d'information sur la participation publique », 34 pages, juillet 2006.

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, « Référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux », en cours, 2009.

Plottu B, Plottu E., « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », Revue française de gestion, 2009, p.31-44.

Pollitt C., « Evaluation scientifique et évaluation participative », contribution au IV rapport annuel du Conseil National de l'Évaluation, 1999, p.143-159.