BÉATRICE PLOTTU

Institut national d'horticulture et de paysage

ÉRIC PLOTTU

*Agence de l'environnement
et de la maîtrise de l'énergie*

POLITIQUES
PUBLIQUES

Contraintes et vertus de l'évaluation participative

L'évaluation participative repose sur le principe d'une participation active des principales parties prenantes (dont les groupes les moins organisés) à l'exercice d'évaluation. Cette démarche présente un certain nombre d'atouts qui peuvent se transformer en limites quasi rédhibitoires si certains préalables ne sont pas remplis. La finalité de cet article est de discuter des avantages et des inconvénients de la participation, ainsi que des conditions à réunir pour que l'évaluation participative puisse atteindre ses objectifs.

Dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, l'évaluation participative connaît sur le plan international un développement important depuis une quinzaine d'années. L'évaluation participative puise ses racines dans les programmes de participation citoyenne qui ont émergé aux États-Unis dans les années 1960, ainsi que dans les programmes internationaux d'aide au développement mis en œuvre dès le début des années 1970. Les démarches d'évaluation participative se sont principalement développées dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et des domaines sociaux. Elles s'accordent toutes sur le principe d'une participation active des principales parties prenantes (*stakeholders*) au processus d'évaluation. Ces principales parties prenantes sont généralement les décideurs publics, les opérateurs, les bénéficiaires directs et indirects de l'action publique évaluée et des représentants de la société civile.

En France, le développement de l'évaluation participative est plus récent qu'outre-Atlantique et date des années 1990. Le rapport Viveret dès 1989 sur l'évaluation des politiques et des actions publiques, puis divers textes de loi portant sur l'évaluation des projets d'infrastructure de transport (la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 et la loi Barnier du 2 février 1995) insistent sur la fonction démocratique de l'évaluation des politiques publiques. Les acteurs concernés par l'évaluation sont ainsi invités à exprimer leur point de vue le plus en amont possible du processus d'évaluation et de décision. Malgré la prise de conscience grandissante de l'importance de représenter des points de vue multiples lors de la prise de décision politique, l'évaluation participative a du mal à trouver sa place dans le

champ de l'évaluation des politiques publiques. La conception traditionnelle de l'évaluation (dite de type gestionnaire) repose en effet sur des principes de neutralité et d'objectivité qui s'accrochent mal avec l'idée d'associer les parties prenantes au processus évaluatif. Le développement de l'évaluation participative se heurte ainsi à des résistances ou à des *a priori* au sein même de la communauté des évaluateurs qui voient surtout les dangers qu'une participation active des principales parties prenantes fait courir à l'évaluation.

Après avoir présenté l'évaluation participative, ses avantages supposés et ses limites, nous précisons les préalables et les conditions à remplir pour qu'un processus participatif puisse être efficacement mis en œuvre dans le cadre de l'évaluation. Ce faisant, nous abordons les conséquences de la participation sur la finalité même de l'évaluation et le rôle de l'évaluateur.

I – ÉVALUATION PARTICIPATIVE : DIFFÉRENTES APPROCHES MAIS DES VALEURS COMMUNES

Les approches d'évaluation participative poursuivent deux grandes finalités, une finalité pratique et une finalité émancipatrice. La finalité pratique ou pragmatique (Cousins et Earl, 1992) vise principalement à faciliter l'utilisation des résultats de l'évaluation. L'argument principal repose sur le fait que la participation va engendrer une plus forte appropriation (et donc utilisation) des résultats de l'évaluation par les parties prenantes. Des approches telles que l'évaluation de quatrième dimension (Guba et Lincoln, 1989), l'évaluation critique (Everitt, 1996), l'évaluation centrée sur l'utilisation (Patton, 1997) insistent sur cette fina-

lité. La finalité transformatrice ou émancipatrice (Tandon et Fernandes, 1984) vise principalement à rendre les individus ou les groupes d'acteurs (en particulier les plus défavorisés) plus autonomes au travers de leur participation à l'exercice évaluatif. On attend de cette forme d'évaluation qu'elle produise des effets endo-formatifs et des changements dans la société induits par les effets d'apprentissage liés à la participation des acteurs au processus d'évaluation de l'action publique. Des approches telles que l'évaluation pluraliste (Duran *et al.*, 1995), l'évaluation autonomisante (Fetterman *et al.*, 1996), l'évaluation démocratique (Floc'hlay et Plottu, 1998) mettent l'accent sur cette finalité.

En fonction de la priorité donnée à telle ou telle finalité, la forme et la place de la participation vont varier selon les approches.

Les principaux traits distinctifs portent sur :

- Le moment (profondeur) de la participation. La participation peut être recherchée tout au long de l'exercice évaluatif ou au contraire n'intervenir qu'à des moments précis du processus. La participation peut ainsi s'exercer au niveau de l'élaboration du questionnement de l'évaluation, du choix des méthodes de collecte et d'analyse de données, et de l'interprétation des résultats (formulation des conclusions et des recommandations).

- La diversité des parties prenantes : certains évaluateurs préconisent de réunir toutes les parties prenantes (Guba et Lincoln, 1989, p. 191-204) ou une représentation aussi large que possible (Duran *et al.*, 1995, p. 52-55) ; d'autres mettent l'accent sur la participation des plus défavorisés (groupes marginaux, incluant les pauvres, les personnes handicapées, les femmes, les enfants) ou, au contraire, des

groupes d'acteurs les plus influents. Patton (1997) souligne à ce niveau le rôle important que doivent jouer les dirigeants dans le processus d'évaluation.

- La forme de la participation et le degré d'implication des parties prenantes dans le processus évaluatif. La participation peut prendre la forme d'une simple consultation de la population ou aller jusqu'à de la co-évaluation, voire de l'auto-évaluation. La consultation consiste à recueillir l'avis de la population en amont du processus évaluatif. Mais, la participation peut aussi consister en une phase de concertation avec la population dans l'objectif de prendre en compte les points de vue ainsi exprimés dans l'évaluation et la décision. La participation peut aussi consister à intégrer la population au processus d'évaluation lui-même dans un objectif de codécision (Floc'hlay et Plottu, 1998, p. 265-266). La participation peut même aller jusqu'à l'auto-évaluation (par exemple l'auto-évaluation des élèves en science de l'éducation).

- Le rôle de l'évaluateur : L'évaluateur peut jouer un rôle d'expert, apportant un regard extérieur, des outils et un savoir-faire pour encadrer et orienter le processus évaluatif (cas de l'évaluation centrée sur l'utilisation des résultats ; Patton, 1997). L'évaluateur peut jouer un rôle de médiateur entre les parties prenantes ou de facilitateur au service des parties prenantes (surtout des plus défavorisés) pour les aider à acquérir plus d'autonomie et de pouvoir (cas de l'évaluation « autonomisante » ; Fetterman *et al.*, 1996).

Au-delà de ces traits distinctifs, les approches d'évaluation participative partagent des valeurs communes. Elles cherchent à rompre avec une conception traditionnelle de l'évaluation (de type

gestionnaire) qui se veut neutre, basée sur le travail de l'évaluateur (en tant qu'expert extérieur) qui s'appuie sur des données objectives quantifiées. Cette forme traditionnelle d'évaluation « solide, scientifique, quantitative » conduit à des « chiffres sûrs » utiles aux décideurs, « des chiffres sûrs, renforcés par des méthodes transparentes et systématiques » (Pollitt, 1999, p. 154-155). L'ambition est ici de produire un processus d'évaluation (qualifié de « value free ») jetant un regard le plus objectif possible sur le problème d'évaluation et de décision, un regard indépendant des systèmes de valeurs et des objectifs poursuivis par telle ou telle partie prenante.

À la différence de la conception traditionnelle de l'évaluation, les approches d'évaluation participative reposent sur le présupposé que toute intervention humaine dans un processus n'est pas neutre et véhicule un référentiel de valeurs qui va contribuer à orienter le processus (le processus d'évaluation est « value engaged »). Un processus évaluatif ne peut pas prétendre être neutre, non politisé, protégé des prédispositions idiosyncrasiques de l'évaluateur ou du contexte (Greene, 2002, p. 2-3). L'évaluateur, lui-même partie prenante du processus, va contribuer à faire évoluer le problème de décision, à construire le choix final. Il n'est pas possible pour des évaluateurs d'occuper une position de réserve dans l'espoir que leur pratique ne perturbera pas la situation évaluée ou ne l'influencera pas par le truchement de biais non désirés.

Puisqu'évaluer, c'est projeter un système de valeurs (un référentiel) et émettre un point de vue particulier sur l'action, il convient de favoriser l'expression de la diversité des points de vue sur l'action publique afin que la légitimité sociale de l'évaluation soit la

plus large possible. Les approches d'évaluation participative cherchent donc à associer le plus largement et le plus activement les diverses parties prenantes à l'exercice d'évaluation. Les principes d'inclusion, de dialogue, et de délibération développés par House (2005, p. 7) contribuent à l'atteinte de cet objectif et constituent le socle commun aux différentes démarches d'évaluation participative.

L'inclusion signifie que l'on cherchera à faire participer activement les principales parties prenantes à l'exercice d'évaluation (qu'il s'agisse des bailleurs de fonds et des groupes bien organisés ou des groupes plus faibles et sous-représentés). Cela ne signifie pas que l'on accordera une importance égale à chaque point de vue, mais que l'on en tiendra compte dans la conception et la conduite de l'évaluation.

Le dialogue vise à établir un échange le plus large possible à l'intérieur et entre les groupes d'intérêts en présence. L'objectif est de prévenir des incompréhensions entre groupes d'acteurs.

La délibération, lorsqu'elle est étendue au plus grand nombre, est une discussion raisonnée, par les acteurs concernés, des résultats, des valeurs et des conclusions liées au projet soumis à évaluation. Ce n'est souvent qu'au travers de leur participation au processus et des échanges et interactions avec d'autres groupes d'acteurs que les parties prenantes se forment une opinion.

Plus on accordera d'importance aux principes d'inclusion, de dialogue, et de délibération, plus les parties prenantes seront invitées à participer activement au processus évaluatif. Ces différents niveaux d'implication des acteurs génèrent trois principales formes de l'évaluation démocratique correspondant, dans l'analyse de

Tableau 1 – Caractéristiques des trois formes de l'évaluation démocratique

Orientation démocratique	Usage attendu/ fonction	Objectif en matière d'évaluation	Inclusion	Dialogue	Discours délibératif	Rôle de l'évaluateur
EDE – <i>Pour</i> la population	Contrôle	Productions et résultats attendus, accomplissement	Concepteurs de politiques et programmes	Pas important	Pas important	expert
EDP – <i>Par</i> la population	Autonomie, apprentissage	Développement, processus d'apprentissage et de progrès	Gestionnaires de programmes, citoyens/clients affectés	Très important	Pas important	Avocat, facilitateur
EDD – <i>Avec</i> la population	Savoir-faire, apprentissage, contrôle, débat public	Critères des parties prenantes, apprentissage, résultats	Tout groupe légitime	Très important	Très important	Médiateur conseiller

Hanberger (2004, p. 13), à trois formes de démocratie (démocratie *pour*, *par* et *avec* la population) (voir tableau 1).

La forme de l'évaluation reposant sur une démocratie *pour* la population (démocratie qualifiée d'élitiste dans l'analyse d'Hanberger) est proche de la conception traditionnelle de l'évaluation de type gestionnaire. Les citoyens n'ont pas de contribution directe au processus évaluatif. L'évaluation s'appuie sur une démocratie représentative où les citoyens, au travers des élections, peuvent décider de leur gouvernement en choisissant parmi les élites en compétition. L'évaluation s'appuyant sur une démocratie élitiste (« démocratie pour la population ») a principalement une visée de contrôle. L'évaluateur est un expert qui s'interroge sur la réussite ou non d'interventions ou de méthodes, sans remettre en cause les objectifs principaux du projet soumis à évaluation.

Les deux autres orientations démocratiques (*par* et *avec* la population) conduisent à des

formes d'évaluation participative. La première forme d'évaluation, l'évaluation s'appuyant sur une démocratie participative, insiste sur la finalité émancipatrice de l'évaluation qui cherche à rendre plus autonome la population par sa participation au processus évaluatif. L'évaluation est conçue « par la population » avec l'assistance d'un évaluateur. La seconde forme d'évaluation, l'évaluation s'appuyant sur une démocratie discursive (parfois appelée démocratie délibérative) cherche à inclure les principales parties prenantes (y compris les citoyens) lors des discussions qui visent à déterminer les critères jugés pertinents pour évaluer l'action publique. L'évaluation est conçue « avec la population ». L'évaluateur est soit un conseiller, aidant les participants à améliorer leur pratique, soit un médiateur, aidant le citoyen *lambda* à échanger et à participer aux débats publics. Cette dernière forme d'évaluation fait appel aux trois principes d'inclusion, de dialogue, et de délibération. L'intégration des

citoyens au processus d'évaluation y est la plus aboutie. L'ambition est ici d'améliorer la compréhension de la réalité du terrain en favorisant l'expression et la prise en compte des besoins et des aspirations des parties prenantes locales, et de proposer des solutions utiles aux acteurs impliqués.

II – AVANTAGES ET LIMITES DE L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE

Les développements précédents tendent à montrer l'intérêt d'une démarche d'évaluation participative. L'évaluation participative, délicate à mettre en œuvre, peut cependant s'avérer contre-productive et les avantages supposés d'une telle démarche se transformer en lacunes et limites quasi rédhibitoires. À chaque avantage supposé (+) peut ainsi correspondre une critique (–). Cinq points peuvent être discutés :

- la validité externe de l'évaluation ;
- l'utilisation des résultats de l'évaluation ;
- la coconstruction de l'action publique ;
- la contribution à la démocratie participative ;
- le coût de la participation et le bénéfice sociétal attendu.

1. Validité externe de l'évaluation

(+) L'évaluation participative est supposée offrir une plus grande validité externe à l'exercice d'évaluation, car elle a été discutée par les parties prenantes en favorisant l'expression de la diversité des points de vue. Le jugement évaluatif est ainsi construit à partir d'une multiplicité d'opinions informées. La participation des parties prenantes à l'exercice d'évaluation est alors vue comme le gage d'une meilleure prise en compte des préoccupations sociétales dans les objectifs des futurs projets, ce

qui confère à ces projets une plus grande légitimité externe. Cette question de la légitimité de l'action publique a été traitée, dans le cadre du management public, notamment par Laufer et Burlaud (1980).

(–) L'intégration des parties prenantes au processus d'évaluation (en particulier, les bénéficiaires directs et indirects) peut, au contraire, nuire à la validité externe de l'évaluation. En effet, associer des acteurs ne possédant aucune compétence et expérience en matière d'évaluation, et n'ayant qu'une vision partielle des enjeux de l'action publique évaluée peut conduire à affaiblir la qualité de l'évaluation par rapport à un processus reposant sur une démarche scientifique. Par exemple, faire appel à des individus inexpérimentés dans les phases de collecte et de traitement des données risque de conduire à un manque de rigueur préjudiciable à la fiabilité des données et à leur utilisation. La validité externe de l'évaluation va pâtir de la faible robustesse des résultats et des conclusions obtenues.

2. Utilisation des résultats de l'évaluation

(+) Les résultats de l'évaluation auront d'autant plus de chance d'être utilisés que les parties prenantes auront participé aux différentes étapes du processus d'évaluation et donc mieux assimilé les analyses et les résultats de l'évaluation. De plus, l'adhésion des acteurs aux conclusions de l'évaluation sera d'autant plus forte qu'ils ont eux-mêmes contribué à leur élaboration. On peut donc espérer une plus grande facilité de mise en œuvre des recommandations et de moindres blocages aux solutions retenues. La participation favorise la finalité endo-formative de l'évaluation et la mise en place de changements opérationnels dans

les actions soumises à évaluation en facilitant l'apprentissage des acteurs sur le programme ou la politique. « Des chercheurs ont prouvé avec évidence la capacité de la participation à accroître l'utilisation de l'évaluation » (Patton, 1997, p. 87-113).

(-) *A contrario*, la participation des parties prenantes peut desservir le processus évaluatif, si l'incompétence et le manque d'expérience des acteurs en matière d'évaluation les conduisent à produire des conclusions et des résultats de mauvaise qualité. Une évaluation de mauvaise qualité ne sera pas utilisée. Les approximations et les faiblesses de l'analyse justifieront l'inaction car elles seront autant d'arguments utilisés pour justifier le *statu quo*. L'utilisation d'une évaluation traditionnelle moins participative sera par contre plus aisée car s'appuyant sur des données objectives mettant en évidence des éléments incontestés sur lesquels on pourra prendre solidement appui pour éclairer la décision.

3. Coconstruction de l'action publique

(+) L'évaluation participative, en organisant l'échange des points de vue, permet au processus évaluatif d'être aussi un exercice de coconstruction de l'action publique. La confrontation de son point de vue avec celui d'autrui, la meilleure compréhension des motivations des autres parties prenantes, la mise en évidence entre acteurs des points de convergence et des zones de désaccords irréductibles vont permettre d'avancer dans la construction collective du problème de décision. Il s'agit en quelque sorte de parier sur l'intelligence collective, au-delà des difficultés que soulève toute confrontation de points de vue, pour coconstruire le problème de décision et imaginer une solution partagée. Il s'agit de mobiliser l'énergie issue de nos dif-

férends pour la canaliser vers la création d'une chose qui n'a encore jamais été créée.

(-) *A contrario*, la participation peut être un frein à l'action publique et favoriser l'immobilisme. En effet, en présence de points de vue trop divergents, la participation va se résumer 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 (Lehtonen, 2006, p. 188). 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.

4. Contribution à la démocratie participative

(+) L'évaluation participative, en cherchant à donner voix au chapitre à ceux qui sont traditionnellement exclus du débat public – en particulier les groupes les plus défavorisés – vise à élargir et à enrichir le débat public. Par ailleurs, en participant au processus évaluatif, le citoyen se trouve mieux informé et impliqué, plus à même de juger et d'exercer son contrôle sur l'action publique. On retrouve ici la finalité émancipatrice attendue de l'évaluation participative. La participation citoyenne dépend de la qualité de l'individu en tant qu'acteur social. Si le citoyen s'engage, cela rompt son sentiment d'apathie, d'isolement et d'impuissance. L'évaluation contribue ainsi à la démocratie participative.

(-) Si la confrontation des points de vue est insuffisamment encadrée, la participation peut, *a contrario*, conduire à un semblant de

démocratie. En effet, les discussions seront finalement menées par les groupes d'acteurs les plus puissants qui vont imposer leurs points de vue aux plus faibles. On aboutit alors à la situation paradoxale où les plus faibles se trouvent exclus d'un processus dont la finalité était précisément de les faire entendre.

5. Coût de la participation et bénéfice sociétal attendu

(+) Deux types de bénéfices sont attendus d'un processus participatif.

D'une part, le gain pour la société lié à un citoyen mieux informé, plus impliqué dans l'action publique, qui débat ses idées avec autrui conduisant à une meilleure compréhension des valeurs animant la société.

D'autre part, des bénéfices pour la collectivité liés à une mise en œuvre facilitée des recommandations de l'évaluation. Dès lors que les conclusions de l'évaluation auront été largement discutées en amont, on peut s'attendre à ce que leur mise en œuvre suscite moins de résistances, conflits et blocages de la part des acteurs concernés que si elle faisait suite à un processus non participatif. Le champ de l'aménagement du territoire regorge en effet d'exemples de conflits liés à une absence de concertation préalable (exemple du conflit autour de la ligne du TGV méditerranéen, de la construction de l'autoroute A85, etc.). Le coût d'une évaluation participative lié à l'information, la mobilisation, la formation, et l'accompagnement des acteurs qu'elle suppose (cf. ci-dessous) est compensé par les coûts évités liés aux retards et blocages engendrés par un processus non participatif. Il devient alors plus efficient de prendre le temps de discuter, de confronter les points de vue *ex ante*, et de faire apparaître les

zones de conflits en amont de la décision que de gérer *ex post* des conflits irréductibles fort coûteux pour la collectivité.

(–) Un certain nombre de préalables sont nécessaires pour que l'évaluation participative puisse atteindre ses objectifs (voir section III sur les conditions de mise en œuvre) : il faut informer, motiver puis former le citoyen à l'évaluation ; il faut ensuite encadrer le processus évaluatif. Les coûts générés sont alors souvent jugés prohibitifs par rapport à des bénéfices supposés et difficilement quantifiables de la participation. De plus, l'évaluation étant un exercice contraint dans le temps (notamment par obligation de disposer des résultats de l'étude en temps et en heure et de coller aux agendas des décisions), les phases amont nécessaires d'information, de motivation, de formation et d'accompagnement des acteurs sont généralement négligées et réalisées dans la précipitation. Faute d'une programmation et d'une préparation suffisamment aboutie (phase amont de l'évaluation généralement sous estimée), l'évaluation participative a toutes les chances de ne pas délivrer les bénéfices que l'on en attend. Les développements précédents montrent que chaque avantage attendu de la participation peut se transformer en inconvénients. L'évaluation participative ne s'improvise pas. Pour atteindre ses objectifs, la participation suppose en effet que soit réuni un certain nombre de conditions.

III – CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE ET CHAMP D'APPLICATION PRIVILÉGIÉ DE L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE

La participation doit être le fruit d'un processus raisonné, organisé et accompagné

par l'évaluateur. Un certain nombre de préalables sont nécessaires pour assurer l'opérationnalité d'une évaluation participative : informer, motiver, former les acteurs à l'évaluation, amener chaque groupe d'intérêts à construire une vision partagée, garantir l'expression équilibrée des points de vue sont des étapes indispensables pour que la participation puisse pleinement porter ses fruits.

1. Prérequis à la mise en œuvre d'une évaluation participative

Informer, motiver et former les acteurs (en particulier les groupes d'intérêts les plus faibles) à prendre part à l'évaluation

Un des objectifs majeurs des approches participatives est de donner voix au chapitre aux groupes d'acteurs les plus faibles, qui sont généralement exclus du débat social. L'exercice n'est pas aisé, car il ne suffit pas d'inviter les plus faibles à exprimer leurs points de vue pour obtenir effectivement leur participation. La citoyenneté et la participation ne se décrètent pas, elles demandent un minimum de volonté pour exprimer son opinion. Encore faut-il être en « capacité » (au sens de Sen) de saisir l'opportunité de la participation. Or les plus défavorisés sont généralement isolés, dans l'incapacité de confronter leur point de vue avec celui d'autrui. Cet isolement renforce chez eux le sentiment que leur point de vue est l'expression d'un intérêt particulier, difficilement défendable et opposable, techniquement mais aussi moralement, à un intérêt général porté par les acteurs plus institutionnels. Ce sentiment les dissuade de s'exprimer, renforçant leur exclusion et les conduisant à une forme de résignation laissant le soin à ceux qui ont l'information et qui savent l'utiliser de faire les bons choix.

Un effort d'information (sur les enjeux de l'évaluation et la possibilité même de faire entendre son point de vue) est nécessaire pour mobiliser et amener les différents groupes d'acteurs (en particulier les plus faibles) à participer au processus d'évaluation. Une participation équilibrée suppose que les différents groupes aient un niveau d'information comparable sur les enjeux de l'évaluation et une capacité à formuler et à défendre, par rapport à ces enjeux, un projet collectif pour l'avenir.

Une participation équilibrée suppose également que les différents groupes aient été préalablement formés à l'évaluation des politiques publiques. Une session de formation est souvent nécessaire pour présenter les attentes et les limites de l'évaluation, son calendrier, les enjeux liés à l'action évaluée, ce qu'on attend des participants et les limites de leur contribution aux différentes phases de l'évaluation.

Amener les acteurs (en particulier les plus défavorisés) à construire une vision partagée

Réussir à motiver certains groupes d'acteurs constitue un premier pas, mais ne préjuge pas de leur capacité à participer. À ce niveau, la capacité de mobilisation des individus et le degré de virulence de l'opposition aux décisions prises (que l'on peut observer par exemple pour les choix d'infrastructures de transport ou d'aménagement du territoire : autoroutes, TGV, lignes à haute tension, décharges, etc.) sont trompeurs de la capacité de ces mêmes individus à penser *a priori* et à s'organiser pour porter une vision commune. Réagir à une décision prise est une chose, anticiper les impacts d'une décision demande une démarche d'information et de prospective d'une toute

autre nature. Il est plus facile de se rassembler autour de la défense d'un bien collectif, d'un patrimoine commun quand celui-ci est menacé que de construire *ex ante* une vision partagée de la dynamique d'un territoire. Le préalable à toute participation doit donc consister à conduire une population à échanger et à définir un projet commun. Cette étape est indispensable, en particulier pour les populations les plus défavorisées. Celles-ci se présentent généralement en position d'infériorité dans le processus de confrontation des points de vue et de négociation. En effet, elles n'ont souvent pas de vision claire des tenants et des aboutissants du problème et elles n'ont pas de position commune à faire valoir lors de la négociation, faute d'avoir suffisamment échangé et réfléchi en amont sur un projet commun.

L'évaluation autonomisante (Fetterman *et al.*, 1996) entend précisément conduire une population à prendre conscience de l'existence d'intérêts communs et à se fédérer autour d'un projet collectif (avant sa réalisation). Cette étape est importante pour conduire une population à exprimer les valeurs qu'elle partage autour de la réalisation d'un projet. L'évaluation autonomisante constitue un temps fort d'expression de ces valeurs. Ce n'est qu'en passant par cette phase qu'il sera possible aux représentants de la population, alors porteur d'une vision partagée du territoire, de discuter avec assurance et de défendre leur « projet » face aux autres acteurs de la décision (décideurs publics, financeurs, etc.) (Floc'hlay et Plottu, 1998, p. 266).

Lors de cette étape, l'évaluateur a un rôle bien différent de celui qu'on lui attribue habituellement dans une conception plus traditionnelle de l'évaluation : il n'est pas porteur d'une expertise extérieure, mais au

contraire fait figure d'homme ressource, lui-même acteur du processus. Il est tour à tour « facilitateur » (Fetterman *et al.*, 1996) ou maieuticien afin d'aider les parties prenantes à se rencontrer, à s'exprimer pour faire émerger la réalité du terrain. Il ne représente pas les intérêts des participants, mais favorise la démocratie en donnant la parole aux groupes d'acteurs qui représentent des communautés d'intérêts.

Longtemps, en France, la participation a pâti de l'absence de lieux pour échanger. L'institutionnalisation de lieux d'information et de consultation au plus proche du citoyen (par exemple, les comités de quartier pour la politique de la ville, les comités de patients pour la politique de la santé, les comités de lignes pour la politique des transports, les conseils de développement pour les pays et les agglomérations, etc.) constitue une avancée majeure pour l'introduction et le développement de démarches d'évaluation participative.

Évidemment, si l'obtention d'une position commune est idéale, le consensus n'est pas une fin en soi. La raison d'être et la finalité de la participation ne sont pas de construire à tous crins 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. Même s'il ne débouche pas sur le consensus, le débat des idées de chacun amène à une meilleure compréhension des arguments d'autrui, ce qui constitue un premier pas dans le processus d'acceptation des idées d'autrui, l'acceptation de la différence et la tolérance, valeurs qui font l'homme en société.

***Assurer les conditions
d'une confrontation équilibrée
des points de vue des participants***

La phase de prise de conscience d'intérêts communs entre acteurs est nécessaire mais non suffisante pour une participation effective et équilibrée. Il faut être en capacité de porter et de défendre son point de vue face aux autres groupes d'acteurs. Or, l'inégale capacité des groupes à défendre leur point de vue peut conduire à la situation où celui qui crie le plus fort impose sa vision au détriment de l'expression et de la prise en considération des points de vue des groupes les plus faibles. L'évaluateur est là précisément pour organiser la confrontation des points de vue des acteurs et faciliter leur égale expression. Son rôle est celui d'un médiateur, d'un facilitateur en animant et proposant des méthodes et des outils d'aide à la négociation.

À ce stade, il est nécessaire de privilégier des outils simples et visuels, facilement appropriables par les acteurs et qui facilitent les échanges entre les participants. On peut citer, comme principaux outils généralement mobilisés, des méthodes basées sur le vote coloré. Les participants sont invités à se prononcer sur un ensemble de questions. Leurs réponses, qui reflètent leur niveau d'accord ou de désaccord, sont transcrites sur une palette de couleurs. Ces méthodes permettent ainsi d'obtenir une matrice colorée des opinions de chacun des acteurs, l'ensemble aidant à visualiser les questions qui font consensus et les zones de désaccords. Pour des projets de grande envergure, des méthodes d'analyse des jeux d'acteurs peuvent être utilisées, comme la méthode MACTOR (Godet, 1991) qui permet d'estimer les rapports de force entre acteurs et d'étudier leurs convergences et leurs diver-

gences vis-à-vis d'un certain nombre d'enjeux et d'objectifs associés.

Enfin, les méthodes d'aide multicritère à la décision méritent une attention particulière. En effet, elles peuvent être mobilisées à différentes phases du processus participatif. La considération de critères à la fois qualitatifs et quantitatifs, l'importance donnée à la discussion collective de ces critères et à la formulation des systèmes de pondération des différents acteurs obligent les parties prenantes à jouer cartes sur table et à confronter leurs points de vue. À ce niveau, l'approche multicritère des problèmes d'évaluation s'apparente souvent à un processus de formulation collective du problème de décision et constitue une aide à la négociation entre acteurs. D'ailleurs, il est de plus en plus fait référence à l'aide multicritère à la décision *et à la négociation* (Maystre et Bollinger, 1999). En amont du processus participatif où il s'agit de trouver une issue aux débats d'idées et d'aboutir à une décision, les méthodes multicritères peuvent aider, à partir de la comparaison des performances de projets alternatifs sur les critères qualitatifs et quantitatifs, à déterminer s'il existe des solutions acceptables par les différentes parties prenantes.

2. Champ d'application privilégié

La mise en œuvre d'une évaluation participative suppose du temps et des moyens. Dès lors, son opportunité doit être jugée à l'aune des bénéfices procurés relativement aux coûts générés, et son application doit être privilégiée dans les situations où elle peut être la plus productive. Les apports de l'évaluation participative varient selon les domaines évalués et la finalité de l'évaluation, et en particulier selon que l'évaluation s'exerce de manière *ex ante* (aide à la déci-

sion), chemin faisant (outil de pilotage) ou *ex post* (évaluation rétrospective) à l'action publique.

En *ex ante* où il s'agit de discuter de l'opportunité de la réalisation d'une action publique, la participation présente *a priori* un intérêt certain pour la collectivité lorsqu'il s'agit d'évaluer des projets et programmes d'envergure qui l'engagent sur le long terme (grands projets d'infrastructures et d'aménagement du territoire par exemple). Dans le cadre de projets engageant le devenir d'une communauté, il apparaît ainsi important de privilégier un processus d'évaluation permettant la confrontation la plus large des points de vue et des différentes visions de l'avenir, des différents modèles de société. Ainsi, l'évaluation participative pourra être privilégiée dans les domaines de l'environnement, de l'aide au développement ou encore du développement et de l'aménagement durable (voir Estrella et Gavanta 1998) pour une revue de la littérature rendant compte d'expériences en évaluation participative). Au sein des entreprises ou des organisations, le dialogue avec les parties prenantes s'affirme comme un mode de régulation pertinent dans une optique de développement durable. La participation des parties prenantes – internes et externes – permet en effet de mobiliser et d'intégrer les diverses compétences et connaissances nécessaires à la pérennité de l'organisation (Martinet et Reynaud, 2001 ; Persais, 2004). À ce niveau, les cadres intermédiaires (« les middle managers ») ont un rôle important à jouer : ils occupent en effet une position centrale leur permettant d'articuler les savoirs et les relations entre la sphère du « global » et celle du « local » (Martinet et Payaud, 2004).

Plus globalement la participation présente un intérêt dès lors que le domaine évalué suppose de laisser une large place au qualitatif et aux savoirs des acteurs locaux ou qu'il s'agit de choix engageant une collectivité sur le long terme.

Chemin faisant, la participation des parties prenantes à l'évaluation, par les effets d'apprentissage qu'elle génère, va aider à réajuster l'action en cours. Dans le cas du développement durable, on peut noter que l'évaluation participative dans sa fonction émancipatrice des acteurs les plus faibles constitue elle-même une action en faveur du développement durable. Elle est aussi une contribution à la démocratie participative, notion qui est au cœur du développement durable.

Lorsque la finalité de l'évaluation est essentiellement à caractère gestionnaire (« value for money ») et/ou que l'évaluation intervient *ex post* à l'action publique, la question de la participation se pose avec moins d'acuité. Dans l'un ou l'autre des cas, la participation des parties prenantes à l'évaluation aidera à poser différents regards sur ce qui s'est produit, mais ne pourra pas modifier le passé. Autant, on ne peut faire l'économie de la confrontation des points de vue lorsqu'il s'agit de construire un futur commun, autant la volonté de jeter un regard le plus objectif possible sur ce qui s'est passé peut amener à favoriser un processus moins participatif. L'évaluation privilégiera alors des méthodes s'appuyant sur des données objectives quantifiées afin de tirer des enseignements pour le futur. Dans ces conditions, l'effort et le coût que suppose la mise en œuvre d'une évaluation participative en termes de formation et d'accompagnement des acteurs doivent être bien considérés relativement aux bénéfices attendus.

CONCLUSION

La participation des parties prenantes à l'évaluation présente un certain nombre d'intérêts, particulièrement lorsqu'il s'agit d'évaluer l'opportunité de la réalisation d'un projet engageant fortement la société. Elle repose sur une certaine conception de la gouvernance de l'action publique et suppose des conditions institutionnelles (processus de décision publique, existence de lieux d'échanges au plus près du citoyen, etc.) favorables à la participation.

L'évaluation participative n'est cependant pas la panacée. Sa mise en œuvre suppose un certain nombre d'étapes (informer, motiver et former les parties prenantes à l'évaluation, amener les acteurs à construire une vision partagée, garantir les conditions d'une confrontation équilibrée des points de vue) qui nécessitent des

moyens budgétaires et en temps qui ne sont pas forcément compatibles avec les ressources disponibles et l'agenda de la décision publique. Son opportunité doit être jugée à l'aune des coûts qu'elle suppose et des bénéfices qu'elle peut procurer relativement à un processus évaluatif de type budgétaire moins participatif. Trop souvent, on oppose évaluation participative et évaluation traditionnelle de type gestionnaire. Il faut plutôt les penser en termes de complémentarité. Reconnaître les vertus et les limites de chaque mode d'évaluation, c'est adopter une posture d'ouverture laissant place à une pluralité d'approches. C'est aussi se permettre d'adapter la démarche d'évaluation à la réalité du problème posé et rechercher à répondre avec le plus d'efficacité possible aux interrogations de la société et du décideur.

BIBLIOGRAPHIE

- Cousins J.B., Earl L., "The Case for Participatory Evaluation", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 14, n° 4, 1992, p. 397-418.
- Duran P., Monnier E., Smith A., « Evaluation à la française », *Evaluation*, vol. 1, n° 1, 1995, p. 45-63.
- Estrella M., Gaventa J., "Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: a literature review", Institute for Development Studies, working paper 70, university of Sussex, 1998.
- Everitt A., "Developing critical evaluation", *Evaluation*, vol. 2, n° 2, 1996, p. 173-188.
- Fetterman D.M., Kaftarian S.J., Wandersman A. (Eds), *Empowerment evaluation: Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, London, Thousand Oaks, CA, Sage, 1996.
- Floc'hlay B., Plottu E., "Democratic Evaluation: From Empowerment Evaluation to Public Decision-making", *Evaluation*, vol. 4, n° 3, 1998, p. 261-277.
- Godet M., *De l'anticipation à l'action*, Paris, Dunod, 1991.
- Greene J. C., "Towards Evaluation as a Public Craft and Evaluator as Stewards of the Public Good or on Listening Well", Presentation at the 2002 Australian Evaluation Society International Conference, October/November, 2002.

- Guba E.G., Lincoln Y. S, *Fourth generation evaluation*, London, Sage Publications, 1989.
- Hanberger A., "Democratic governance and evaluation", Paper presented at the sixth *EES (European Evaluation Society) Conference in Berlin*, Germany, September 30-October 2, 2004.
- House E. R, "Promising Practices. The Many Forms of Democratic Evaluation", *The Evaluation Exchange*, The Harvard Family Research Project's evaluation periodical, Cambridge, MA, Vol. XI, n° 3, Fall, 2005, p. 7.
- Laufer R., Burlaud A., *Management Public : Gestion et Légitimité*, Paris, Dalloz, 1980. ·
- Lehtonen M., "Deliberative Democracy, Participation, and OECD Peer Reviews of Environmental Policies", *American Journal of Evaluation*, vol. 27, n° 2., June 2006, p. 185-200.
- Martinet A. C., Payaud M. A, « Stratégisation de l'organisation et écologisation de la stratégie: les savoirs et relations du middle manager stratège ordinaire », *Congrès de l'Association des Sciences de l'Administration du Canada (ASAC)*, Québec, Canada, 7-9 juin 2004.
- Martinet A. C., Reynaud E., « Shareholders, Stakeholders et stratégie », *Revue française de gestion*, n° 136, 2001, p. 12-25.
- Maystre L.Y., Bollinger D., *Aide à la négociation multicritère*, Collection gérer l'environnement, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1999.
- Patton M. Q., *Utilisation-focused evaluation: the new century text*, (3rd edition), London, Sage, 1997.
- Persais E., « Les rapports sociétaux. Enjeux et limites », *Revue française de gestion*, n° 152, 2004, p. 167-197.
- Pollitt C., « Evaluation scientifique et évaluation participative », *Contribution au IV rapport annuel du Conseil National de l'Evaluation*, 1999, p. 143-159.
- Tandon R., Fernandes W., *Participatory Evaluation : Theory and Practice*, New Delhi, Indian Institute for Social Research, 1984.
- Viveret P., « L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion », *Rapport au premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1989.