

En quoi l'évaluation des politiques publiques favorise-t-elle la participation citoyenne à l'action publique locale ?

Participation citoyenne et évaluation, deux démarches au service de la transparence de l'action publique

A l'heure où s'observe une crise de la représentation politique traditionnelle (abstention record, défiance voire rupture entre citoyens et institutions), la participation citoyenne est de plus en plus identifiée comme **une autre manière de construire, d'imaginer les politiques et l'action publique**, dans un rapport de dialogue renforcé entre les élus, les techniciens et les habitants/usagers.

Développer la démocratie participative, (re)donner toute la place au citoyen dans l'élaboration des politiques publiques, c'est l'ambition recherchée aujourd'hui par de plus en plus de collectivités territoriales, dans l'aspiration d'une autre forme de démocratie. Que ce soit pour aménager un espace vert de proximité, repenser une place publique en espace de rencontre et de vie dynamique ou imaginer les perspectives d'évolution sur les mobilités douces, **il y a une multiplication de projets de concertation, dont l'objectif est de (ré)ouvrir des espaces de discussions et de négociations et qui présentent de nombreuses externalités positives possibles :**

- **Pour les politiques publiques en elles-mêmes**, pour renforcer leur légitimité et pour être plus à l'écoute des besoins et attentes des habitant.es et donc de mieux coller à la réalité quotidienne et aux aspirations du territoire ;
- **Pour les acteurs institutionnels qui en sont à l'origine**, pour ouvrir un questionnement interne sur les pratiques professionnelles et les processus de construction de l'action publique ;
- **Pour les citoyens**, pour diffuser le sentiment d'être acteur à part entière d'un projet, voire de valorisation personnelle, de développement de compétences, d'affirmation de soi-même.

La participation citoyenne est un terme polysémique, qui recouvre un ensemble de pratiques et d'usages composites. Informer les citoyens sur les projets en cours (sans toutefois leur donner la possibilité d'émettre un avis), les sensibiliser pour les intégrer davantage dans le processus décisionnel, voire les concerter en vue d'intégrer la parole citoyenne dans un projet de territoire, l'échelle de la participation¹ recouvre des niveaux de mobilisation et des réalités bien différents.

Toutefois, la participation citoyenne ne se fait pas sans difficultés : résistance au changement, inertie des acteurs institutionnels, défiance réciproque entre citoyen.nes et institutions, méconnaissance du fonctionnement des politiques publiques, risque de dévoiement/travestissement de la parole habitante... Elle se fait même parfois dans *l'injonction à (faire) participer*. Par conséquent, afin de pallier ces difficultés, elle suppose de repenser les méthodes, d'adapter les projets pour intégrer pleinement, dès le début, les habitant.es, de croiser les regards et les idées, d'adapter les postures et pratiques professionnelles et in fine de **s'acculturer à une autre manière de "fabriquer" l'action publique locale**.

¹ Arnstein S. (1969), « A ladder of citizen participation », Journal of American Institute of Planners, n°35/4, pp.216-224

En miroir de la participation citoyenne, l'évaluation a connu également un intérêt croissant depuis la fin des années 1990², d'abord à l'échelle nationale, puis de manière territorialisée. L'évaluation vise à produire de la connaissance, en montrant les forces et limites d'une politique publique pour en orienter la décision politique. **Plus qu'un outil, c'est surtout une démarche d'analyse, un fil conducteur dans la réflexion de la méthodologie de projet**, avec pour ambition d'éclairer le politique (et les citoyen.nes) sur la valeur de ces politiques autour de trois questions fondamentales :

- *Qu'est-ce que* la politique a produit (dimension cognitive)
- Est-ce qu'elle a *bien* fait (dimension normative)
- Comment peut-elle *mieux* faire (dimension instrumentale)

Plusieurs définitions institutionnelles viennent proposer une lecture cadrée de l'évaluation :

- Pour le décret de janvier 1990, évaluer une politique publique, c'est **“rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de la politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés”**
- Selon les conclusions du rapport Deleau (du Commissariat général au Plan) de 1985, cela consiste à **“reconnaître et mesurer les effets propres”** d'une politique publique,
- D'après le rapport Viveret de 1988, évaluer, c'est **“former un jugement sur la valeur”**.

Cependant, si elles s'efforcent d'apporter un cadre, **ces définitions ne proposent pas d'analyse propre sur la place du citoyen ni du rôle qu'il peut jouer dans la conduite d'une l'évaluation**. L'articulation entre l'évaluation et le.la citoyen.ne apparaît alors comme ténue, tant la première semble difficile d'accès au second. Distinguer l'évaluation d'autres pratiques d'analyse des politiques publiques, comprendre la finalité de la démarche, assimiler le lexique et les notions de l'évaluation, tout est susceptible de limiter la compréhension de l'action publique, de la penser complexe et jargonneuse, voire de faire croire illégitime aux citoyens d'y participer.

Pourtant, loin d'être une démarche complexe et difficile d'accès, l'évaluation peut à l'inverse permettre aux citoyens de participer et de “rentrer dans les cuisines” de l'action publique, sous réserve d'un accompagnement et d'un outillage (acculturation au lexique, aux objectifs de la démarche et aux techniques d'enquête) *in itinere*.

Pour éclairer cette position, nous proposons de mettre en exergue un retour d'expériences issu d'un accompagnement réalisé pour la Ville de Strasbourg au cours de l'année 2019. La Ville avait souhaité faire appel à une expertise extérieure pour **accompagner un collectif d'acteurs (élus, techniciens et citoyens) pour le sensibiliser et l'outiller dans l'évaluation des dispositifs de démocratie participative** (budget participatif et pétitions citoyennes notamment). Cet accompagnement s'inscrivait dans **une perspective de montée en compétences, de formation en continu sur l'ensemble des outils et techniques d'évaluation** (construction d'un référentiel, passation d'une enquête par questionnaire, d'entretiens qualitatifs, analyse des données). Nous verrons, sur la base de cet exemple éclairant, les réalités d'un travail d'accompagnement ainsi que les enseignements concrets que cette expérience offre, à la fois pour l'évaluation, pour la participation citoyenne et pour l'inclusion des citoyens dans l'action publique locale.

² Lacouette-Fougère C.L., Lascoumes P. (2013) « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », Revue française d'administration publique, 4, 148, pp. 859-875

L'exemple de l'accompagnement du collectif citoyen de la commune de Strasbourg à l'évaluation des dispositifs de démocratie participative

En 2017, la commune de Strasbourg a souhaité donner un nouvel élan à la démocratie participative locale à travers **la création d'un sommet citoyen, préfigurateur du nouveau pacte de la démocratie locale strasbourgeoise**. Ce travail de grande ampleur, qui a mobilisé plus de 400 participants, a abouti à **l'écriture d'un pacte de la démocratie locale, co-construit entre les élus municipaux, les techniciens et les citoyens**. A cette occasion, plusieurs outils de participation citoyenne ont été mis en place, tels que le budget participatif, la pétition citoyenne et une plateforme numérique de participation des habitants.

En parallèle de la création de ces outils a été proposé par les participants au Sommet citoyen de **formaliser une démarche d'évaluation de la démocratie locale, pour comprendre en quoi cette dernière était bien adaptée aux besoins et attentes des habitants**. C'est par cette ambition qu'un collectif d'acteurs (élus, techniciens, citoyens) a été constitué. Un premier groupe d'évaluation tripartite a été mis en place en décembre 2018, suite à un appel à volontaires auprès de citoyens et d'agents, accompagnés par la Mission Participation Citoyenne (MPC) et la Mission Evaluation des Politiques Publiques (MEPP) de la Ville. Le collectif était composé de 2 élu.es, 5 agents et 18 habitants.

Au début de l'année 2019, la commune, en cohérence avec les attentes formulées lors du sommet citoyen, a souhaité lancer l'évaluation des outils de participation citoyenne et a sollicité l'appui extérieur d'un cabinet de conseil, afin d'avoir un tiers neutre, compétent à la fois sur la concertation citoyenne et sur l'évaluation des politiques publiques. ExtraCité a été retenue pour accompagner le collectif à co-construire l'ensemble de la démarche d'évaluation, du choix des thèmes aux préconisations d'amélioration.

Dans un premier temps, l'objectif de l'accompagnement a été de **clarifier, auprès des agents de la commune, la lettre de cadrage de la mission et de délimiter le périmètre d'intervention d'ExtraCité**, de manière à bien identifier les objectifs de l'accompagnement du collectif. Concrètement, ce travail préparatoire consistait à éclaircir les questions suivantes :

- Quel est le périmètre retenu par la commune (les thèmes et les dispositifs à évaluer) ?
- Qu'est-ce que la commune (à l'échelle politique et technique) attendait de la constitution et de l'animation du collectif d'acteurs ?
- Quel rôle un tiers extérieur (ExtraCité) pouvait avoir dans cette animation (apport en expertises, animation du groupe, sensibilisation aux enjeux de démocratie participative) ?
- Quel degré de détails pouvait-il être fourni en matière d'évaluation (notions, outillages), de manière à permettre au collectif de conduire une évaluation efficace des dispositifs ?

Un échange préliminaire a donc été nécessaire avec les deux personnes référentes de la commune de Strasbourg sur la mission d'accompagnement (la chargée de mission à la MPC ; la chargée d'évaluation des politiques publiques à la MEPP) de manière à affiner la commande et préparer les temps d'animation du collectif. Les premières séances d'accompagnement du collectif ont ensuite été lancées, en présence de la MPC, pour notamment introduire la réunion et rappeler les ambitions du travail mené. Les séances ont permis de reprendre l'ensemble des étapes de la déclinaison d'une évaluation :

- Séance 1 : rencontre entre ExtraCité et le collectif, mise à niveaux collective sur l'évaluation, choix argumenté de 2 à 3 dispositifs parmi l'ensemble des dispositifs
- Séance 2 et séance 3 : co-construction du référentiel d'évaluation, définition des questions évaluatives, des indicateurs et des sources de données
- Séance 4 et séance 5 : co-construction des outils de récolte des données (entretiens, questionnaire)

A l'issue de la séance 5 ont été entamés les premiers travaux de récolte des données, en coordination entre la MPC, la MEPP et les membres du collectif.

- Séance 6 : point d'étape sur la récolte et l'analyse des données, sur la vie du groupe et la dynamique en cours, première base du futur rapport d'évaluation
- Séance 7 et 8 : présentation des conclusions du rapport d'évaluation et co-construction de préconisations
- Séance 9 : réunion de bilan de la démarche avec le groupe évaluation, préconisations pour une reconduction du collectif.

L'accompagnement s'est conclu par la rédaction d'un court rapport critique à destination de la Ville de Strasbourg pour témoigner des réussites, des limites et des préconisations en termes d'animation de la démarche. Au total, le collectif citoyen a été accompagné sur une durée de 10 mois (janvier - octobre 2019). Si le présent article n'a pas vocation à rentrer dans les détails de la mission (au-delà du calendrier précité), soulignons ici le caractère innovant de l'initiative démocratique initiée par la commune. Peu de démarches similaires existent en France, celle-ci est donc à saluer et valoriser.

10 conseils pour faire de l'évaluation un tremplin pour la participation citoyenne à l'action publique locale

La participation citoyenne s'avère un important levier de légitimation et de consolidation de l'action publique, et outiller les citoyens à l'évaluation peut accompagner cette démarche. Nous tirons de l'expérience strasbourgeoise plusieurs enseignements pratiques que nous nous proposons de détailler ci-dessous, sous la forme de 10 conseils. La portée de ces recommandations est plurielle : aider les acteurs publics dans leur démarche d'évaluation et de mobilisation citoyenne, aviser les citoyens sur les conditions de réussite d'une démarche d'évaluation, faciliter le déploiement futur d'autres évaluations ouvertes aux citoyens.

1. **Clarifier et respecter le "pacte" réalisé avec les habitants tout au long de l'accompagnement.**
Il nous semble en effet fondamental que toute démarche d'évaluation ouverte, intégrant les citoyens d'un territoire autour d'un projet, s'efforce de poser le cadre d'intervention (périmètre de l'évaluation, degré participatif du projet, rôle de chaque acteur, finalité de la démarche, calendrier) et de le respecter chemin faisant. Il s'agit de préciser les finalités de l'évaluation et ce, dès la phase de sensibilisation à l'évaluation, pour éviter les frustrations/déceptions. Cette étape se caractérise notamment par la validation politique de l'évaluation et des enjeux de participation citoyenne, indispensable à la déclinaison de tout projet ;
2. **Acculturer les citoyens à l'évaluation** (lexique, rigueur, méthodologie), de manière à diffuser la connaissance de l'outil et faire des citoyens participant à la démarche des ambassadeurs de l'évaluation. Le travail d'acculturation étant difficile à estimer en avance (car fonction du degré de connaissance de la politique, de l'évaluation et de l'investissement des citoyens), l'accompagnement doit anticiper une période relativement significative pour garantir le succès de cette étape ;
3. **Adapter l'intervention citoyenne dans l'évaluation aux habitudes de pratiques participatives à l'action publique et aux spécificités de la politique à évaluer.** Si l'on peut en effet presque tout évaluer (à condition de fixer un cadre méthodologique), tout ne peut cependant l'être de la même manière. La concertation citoyenne ne peut pas se décréter de manière arbitraire, par conséquent, toute démarche d'évaluation qui mobiliserait la participation des citoyens doit s'adapter aux pratiques antérieures et définir une ambition finale à la mesure de celles-ci. Ce conseil porte notamment sur le choix du curseur de la participation (tout co-construire ? Garantir l'autonomie la plus complète des citoyens ? Être force de proposition pour la maîtrise d'ouvrage ?) ;

4. **Ajuster le référentiel d'évaluation à la réalité évaluative.** Il s'agit en effet de travailler à plusieurs mains sur un référentiel suffisamment ambitieux pour présenter de l'intérêt, mais tout en restant malgré tout réaliste. Au cours d'une démarche d'évaluation se pose très souvent la question du périmètre et de la volonté de "tout évaluer", écueil de nature à mettre en péril l'exercice faute d'une discipline dès la phase de cadrage. Selon les habitudes de participation citoyenne du territoire (cf. infra), l'évaluation doit demeurer un outil pragmatique ;
5. **Tenir compte des différents "temps" des acteurs mobilisés.** Il existe, dans la gestion de projet, une différence entre le temps stratégique et le temps technique. Si le premier est plus long (en raison des exigences d'une vision à long terme et des arbitrages stratégiques engageants pour l'ensemble d'un territoire), le deuxième est plus restreint car lié à la déclinaison d'actions à plus ou moins court terme. Le temps du citoyen échappe à ces deux temporalités car il dépend de facteurs exogènes incompressibles (aléas, raisons personnelles, perception de la démarche, motivation par rapport au projet) dont il faut tenir compte dans la réalisation de l'évaluation (en anticipant un calendrier volontairement long pour la période de collecte des données, par exemple) ;
6. **Favoriser des outils de suivi et de communication tout au long de la démarche, pour garantir la pérennité du lien** (entre les citoyens eux-mêmes et avec la maîtrise d'ouvrage). L'une des difficultés auxquelles l'on peut se confronter dans l'animation d'un projet, évaluation ou non, est l'essoufflement de la dynamique initiale, malgré toutes les bonnes intentions des parties prenantes. Mails hebdomadaires, instance de suivi parallèle à la démarche, mobilisation d'une plateforme numérique de partage, animation de temps conviviaux connexes, il existe de nombreux moyens de maintenir un fil conducteur entre les citoyen.nes participant.es ;
7. **Tenir compte des spécificités individuelles et ne pas considérer les citoyens participant à l'évaluation comme une seule entité propre.** Comme l' élu ou le technicien, le citoyen ne porte pas qu'une seule "casquette". Histoire personnelle, compétences spécifiques, degré de connaissances de l'action publique, attente vis-à-vis du projet, prise de position personnelle, sa participation à un projet – en l'occurrence, à une évaluation – doit donc s'appréhender sous le prisme de ces réalités, afin d'éviter l'étiollement de la participation chemin faisant ;
8. **Identifier, au sein de la maîtrise d'ouvrage et en amont du lancement de l'évaluation, une équipe dédiée permanente.** Limiter, autant que possible, le turn-over des membres de l'équipe référente de la collectivité territoriale porteuse du projet peut notamment faciliter le suivi et l'accompagnement des citoyens investis dans le projet mais aussi, à l'inverse, les "fidéliser" dans la participation in itinere de l'évaluation
9. **Restituer et communiquer à l'issue du travail, faire vivre le travail évaluatif au-delà de l'outillage des citoyens.** Rien n'est plus frustrant, pour des acteurs ayant pris part à l'élaboration ou à la réalisation d'un projet, de ne pas en voir l'aboutissement ou de n'avoir qu'une faible appréciation des impacts générés. Ce constat s'appliquant également pour les citoyen.nes ayant participé à la conduite d'une évaluation, la mobilisation a posteriori de l'évaluation lors de la restitution finale apparaît donc essentielle ;
10. **Fidéliser la participation citoyenne dans la durée par la reconnaissance.** Comme évoqué précédemment, le temps citoyen ne rentre pas forcément toujours en adéquation avec celui de la déclinaison d'une politique publique, aussi l'implication citoyenne ne va pas de soi et n'a pas un caractère automatique. Garantir la participation à long terme des citoyens aux démarches locales d'évaluation passe ainsi par la reconnaissance de cette implication. Celle-ci peut prendre plusieurs formes : communication et remerciements publics, possibilité pour les citoyens ayant participé de restituer une partie de leur travail, invitation aux instances de suivi du projet.

L'avis d'ExtraCité sur la participation citoyenne

Faire participer les habitants à un projet est une démarche qui nécessite de l'anticipation, de la communication et de la pédagogie. L'erreur serait de vouloir "concerter pour concerter", sans avoir défini de finalités ou simplement celle de réunir les habitants et partenaires du territoire. Il faut, par conséquent, s'assurer de bien faire connaître, en amont du projet, l'objectif recherché (*pourquoi on concerte*), les publics ciblés (*qui on concerte*) et les outils de concertation (*comment on concerte*). En respectant ces prérequis fondamentaux, la concertation est, à notre sens, un formidable levier pour animer un territoire, faire rencontrer des publics divers, mobiliser l'expertise d'usage, en vue de rendre davantage pérenne et légitime l'action publique locale.

