

Colloque international
« Usages des chiffres dans l'action publique territoriale »
MSH Ange-Guépin de Nantes,
16, 17 et 18 octobre 2013

L'évaluation participative dans le plan de cohésion sociale
Catherine Fallon & Pauline Feron (Spiral- Université de Liège)
DRAFT du 29/09/2013 – ne pas citer

L'usage des chiffres dans l'action publique (ou la « quantification du politique ») mobilise deux registres en tension (Ogien 2010): premièrement celui de la performance, où « le chiffre est conçu comme un acteur contribuant à encadrer l'action en restreignant les options soumises à délibération et les choix ouverts à la décision collective », et deuxièmement la démocratie, perçue comme « un facteur d'extension du débat public et d'accroissement des sphères d'exercice de la responsabilité politique des citoyens» (p.35-38). Ogien (ibid.) relève le renforcement de cette tension, tout en soulignant l'absence de démocratisation de la mesure elle-même. Afin de remédier à cet écueil, l'auteur propose que les citoyens, rarement pris en considération dans l'élaboration et la définition des termes de la mesure, soient parties prenantes « du système du chiffre qui sert à rendre compte de leur existence et de leur destinée » (p.38).

Cette contribution analyse les modalités concrètes de cette tension dans le cadre de l'évaluation d'une politique régionale mise en place au niveau local, les plans de cohésion sociale (PCS) en Région wallonne (Belgique), en mobilisant les données recueillies lors de l'évaluation des PCS terminée en mars 2013¹. En effet, un enjeu important des PCS était la mise en place d'un processus d'évaluation qui se voulait « participatif » (Baron et Monnier, 2003). La participation citoyenne étant une notion centrale de la philosophie PCS, un des objectifs de la Direction interdépartementale de la cohésion sociale (DiCS – administration régionale en charge du programme) était de la promouvoir à travers toutes les étapes de mise en œuvre de cette politique, y compris pour l'évaluation d'impact, inspirée en cela par les propositions méthodologiques du Conseil de l'Europe. Dans un premier temps, le bureau régional de statistique avait développé un indicateur composite « d'accès aux droits sociaux

¹ Ce travail a bénéficié de l'analyse du Plan de Cohésion sociale réalisée par l'ULG de mai 2012 à juin 2013, avec l'aide de P.Italiano, A.Dassargues, A.Thiry, N.Rossignol, C.Parotte.

fondamentaux » afin d'objectiver la clé de répartition des ressources entre les territoires locaux. Ce n'est que dans un second temps, en fin de programme, que la DiCS était sommée de produire une « évaluation participative » mesurant l'impact des actions réalisées à travers les PCS sur la cohésion sociale et le bien-être. L'article propose de confronter ces deux démarches d'évaluation : celle qui aboutit à un indicateur quantitatif fondé sur une logique technique et l'approche participative favorisant l'expression des parties prenantes.

L'article propose de présenter et de mettre en perspective les deux démarches d'évaluation qui ont été développées pour le PCS, en suivant une séquence logique temporelle. On peut analyser l'évaluation de manière temporelle, en s'intéressant aux processus d'évaluation aux divers moments de l'action publique. Compte tenu des variations de méthodes qui ont eu lieu dans l'évaluation du PCS, nous avons décidé de calquer la structure de cette communication sur la structure temporelle de l'évaluation des plans : évaluation au moment du diagnostic initial et évaluation d'impact en fin de programme. Il sera alors possible de confronter les enseignements de ces deux démarches, gestionnaire dans un premier temps, et participative à la fin : comment qualifier le niveau de participation ? Quelle information peut-être collectée – peut-on quantifier à partir d'une démarche participative ? Et comment est utilisée l'information ? La participation offre-t-elle plus de « démocratie », si oui, en quels termes ? Quel enjeu politique se dessine au niveau régional ? Comment concilier une approche régionale et de quantification par indicateurs à une approche pluraliste locale ?

1. L'évaluation du plan de cohésion sociale.

Les chercheurs distinguent habituellement trois moments d'évaluation différents. L'évaluation *ex ante*, *in itinere*, *ex post*. Ce que les chercheurs appellent « évaluation *ex ante* » est l'évaluation qui a généralement lieu avant même la mise en place du projet. Dans le cadre des PCS une phase de diagnostic a été mise en œuvre. Au cœur de ce processus se trouve l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux.²

1.1. La phase de diagnostic : l'ISADF pour une répartition « objective » des budgets.

Pour la phase de diagnostic, l'IWEPS (Institut Wallon d'Evaluation, de Prospective et de Statistique) a mobilisé un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux – ISADF – calculé pour chaque commune participante au PCS. Il s'agissait de produire à la fois un cadre de réflexion (comment penser la cohésion sociale ? quelles dimensions prendre en compte ?

² Cf. Annexes – 1. Indicateur d'accès aux droits fondamentaux.

est il possible d'exprimer ces dimensions de façon chiffrée et objectivable ?) et de venir en aide à l'action publique. En effet, les responsables politiques devaient distribuer de façon équitable et admissible les subsides entre les communes concernées. Ces indicateurs avaient pour but d'objectiver les différences de niveaux de cohésion sociale entre les communes.

La décision d'utiliser ces indicateurs vient de l'évaluation des plans précédents.

« Quand il a été question de revoir le dispositif PPP (Plan de Prévention de Proximité), le gouvernement a demandé à l'IWEPS de calculer un indicateur synthétique calculé de façon structurée et transparente. C'est en concertation avec la DiCS et le cabinet Courard à l'époque, qui avait dans ses compétences les pouvoirs locaux, que nous avons conçu la structure (selon les droits fondamentaux) et le contenu (le choix des indicateurs) de l'ISADF » (entretien - IWEPS).

L'indicateur synthétique a donc été élaboré par l'IWEPS sur base de données existantes dans le but de proposer une certaine comparabilité des communes wallonnes en matière de « cohésion sociale » que le Décret présente comme « l'ensemble des processus qui contribuent à assurer aux individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle ou sa santé ». Face à ce concept flou et mouvant, les statisticiens se muent en politiques et proposent de traduire le concept de cohésion sociale en termes d'accès à des infrastructures ou des activités : ils recourent à des bases de données (désagrégées au niveau communal) qui leur mettent à disposition des informations qui leur permettent d'approcher ou d'identifier des difficultés d'accès que rencontrent certaines personnes.

L'IWEPS le définit comme « approché par l'accès effectif de la population de la commune aux 6 droits fondamentaux repris dans la définition ci-dessous et à un facteur de risques par rapport au maintien de la cohésion sociale sur le territoire de la commune. Il sert donc à évaluer la situation de départ de la commune au regard de ces droits. C'est cet indicateur qui permet aussi d'objectiver l'octroi des subsides en renforçant le soutien aux communes qui en ont le plus besoin. »³

Commentaire [P1]: Article Fraser, comparabilité.

³ <http://www.iweps.be/indicateur-synthetique-dacces-aux-droits-fondamentaux-isadf>, consulté le 6/5/2013

Cet indicateur synthétique a pour caractéristique d'être présenté comme une donnée « objective », dans le sens où il est l'agrégation de divers indicateurs quantitatifs⁴. Il ressort clairement de l'élaboration de cet indicateur une volonté d'objectiver le montant accordé à chaque commune dans le cadre de la mise en œuvre du PCS. Ceci constitue une fierté exprimée de la Directrice de la DICS, Carine Jansen, et une volonté du Gouvernement Wallon, comme en témoigne cet extrait :

*« La volonté régionale est donc d'aboutir à une totale objectivation du calcul de la subvention et de soutenir les communes ayant le plus de besoins vis-à-vis des droits fondamentaux ».*⁵

Il semble que l'ISADF ait fait l'objet de très peu de débats, que ce soit au regard des travaux parlementaires ou de ce qui ressort des entretiens que nous avons menés. Seul le rapport rédigé sur le projet de décret par le Conseil économique et social (CESRW) a émis quelques réserves à son encontre.⁶

Les élus se laissent convaincre qu'ils ont dans leurs mains, avec ces indicateurs de, un moyen de gestion « scientifique » de l'action publique sans mettre en débat le côté normatif de la quantification (Guillaume 2009). S'il y a « peu d'espace de résistance à la quantification » (Badet & Jany-Catrice 2010), c'est principalement lié à l'idée selon laquelle l'information sur un phénomène ne peut être que bénéfique à la prise de décision. Pourtant, de nombreux auteurs critiques tendent à démontrer la normativité derrière l'information chiffrée, mettant à l'épreuve leur prétendue objectivité, leur caractère scientifique et leur neutralité : ce sont ces points précis qui concentrent une grande partie des controverses récentes et des débats actuels autour de la généralisation de l'utilisation des indicateurs en soutien à l'action publique.

Aujourd'hui le développement d'indicateurs est encouragé par les décideurs qui cherchent une prise rapide et aisée sur le réel. La question souvent posée est celle de la qualité des piliers du débat, à savoir la qualité des données et de leur mise en forme qui en permet une généralisation. En effet, on voit dans le cadre de la phase de diagnostic qu'il n'y a pas de mise

⁴ Cf. annexe – 2 pour la structure de l'ISADF et le classement produit

⁵ (Parlement Wallon, Question Orale de Mme Dethier-Neumann à M. Donfut, Ministre de la Santé, de l'Action Sociale, et de l'Égalité des Chances sur « l'application du PCS », 9 février 2009)

⁶ CESRW, 2008, Avis A.920 Relatif à l'avant-projet de décret relatif au Plan de Cohésion Sociale dans les Villes et Communes de Wallonie, 17, 17/03/2008

en débat des données utilisées. L'ISADF a été créé sur d'anciennes bases de données communales existantes.

De nombreuses critiques prennent appui sur les travaux pionniers de Desrosières (2008) qui ont mis en évidence d'un côté l'importance, lors de la construction de statistiques des processus de codifications initiaux et des acteurs qui y sont engagés et de l'autre, la faculté d'oubli de ce processus originel, la réification du modèle, l'indicateur étant de plus en plus présenté comme « la réalité ». Les indicateurs ne tombent pas du ciel mais sont le résultat fragile et transitoire d'une série de mises en équivalence qui deviennent des points de passage obligés pour associer des acteurs hétérogènes au sein d'un certain cadrage (Callon 1986). Ils contribuent à structurer les termes du débat public en proposant des catégorisations et un cadrage et il peut être difficile de rappeler le caractère contingent et construit de leur émergence. Barré (2010) parle d'un usage manipulateur qui fait passer pour scientifique une construction en occultant le fait que cette construction est en cohérence avec la vision de ceux qui l'ont élaborée. La force du chiffre fait oublier le caractère conventionnel de son émergence : le chiffre « circule dans l'espace public indépendamment de son procédé de fabrication et « il échappe à son créateur pour vivre une vie autonome dans l'espace social » (Bureau 2010:173) contribuant à peupler celui-ci d'une foule d'indicateurs, une machinerie pour classer et comparer échappant à toute emprise critique.

Les méthodes statistiques déterminent dès le début du processus politique la représentation cognitive de la situation sociale problématique et elles orientent la décision publique vers des objectifs précis. La construction de ces modèles statistiques est rarement mise en débat. Et pourtant il s'agit là d'un des piliers de la démocratie, à savoir une mise en débat du cadre cognitif des politiques, pour créer les conditions d'un « accord collectif sur la construction des faits qui rendent compte de manière juste (au sens de justesse et de justice sociale) des problèmes à résoudre » (Salais 2010:146). Ogien (2013) relève également un paradoxe dans l'usage du chiffre. Il permet d'imposer des solutions qui semblent univoques, mais l'information univoque est un leurre, sa prétendue objectivité l'est tout autant.

Ces différentes remises en questions s'inscrivent dans un raisonnement plus général sur l'implication de l'information quantitative au niveau politique. En effet, l'esprit gestionnaire et la mathématisation du social (notamment par le développement de disciplines des sciences sociales) contribuent à stabiliser et à neutraliser les questions politiques : ces dispositifs décisionnels imposent des solutions automatiques, ce qui influence négativement le débat politique et la délibération publique (Rose 1991). Les critiques dénoncent aussi l'usage qui est

fait de ces informations dans un souci de pilotage de l'action publique : « Ce qui se présente comme un système d'évaluation s'avère être un mode de mesure et de jugement automatisés » (Dujarier 2010:143).

Notons à présent, dans le cas précis de cette politique de cohésion sociale en Région wallonne, que l'ISADF n'a été utilisé que dans la phase de diagnostic, il a été actualisé après la mise en œuvre du plan, non pas pour évaluer l'impact de celui-ci, mais comme diagnostic du plan suivant. En effet ce sont des indicateurs de bien être qui ont été mobilisés pour estimer « l'impact » des plans au niveau local. Cette décision semble le résultat de circonstances particulières :

« Quant aux indicateurs de bien-être, il n'a au départ rien à voir avec le PCS. Il s'inscrit plutôt dans la continuité de notre collaboration avec le Conseil de l'Europe dans le cadre de la mise en œuvre de sa Stratégie de cohésion sociale et de l'élaboration d'indicateurs de cohésion sociale et de bien-être dans différents territoires (pays, régions, communes, ...). » [...] Le fait est que le lancement du projet pilote d'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être a eu lieu l'année suivant le lancement du PCS. D'où le lien privilégié avec le PCS pour les communes concernées » (Entretien - IWEPS).

Ce n'est qu'*a posteriori* que l'administration et l'IWEPS ont proposé de mettre en place une méthode d'évaluation de l'impact du PCS par les indicateurs de bien-être. On retrouve donc deux modèles en coexistence : d'une part, l'évaluation « gestionnaire » qui se focalise sur la mesurabilité du diagnostic et de la cohésion sociale et dont la définition de la mesure appartient à un nombre réduit d'experts, et d'autre part l'évaluation participative attentive à la pluralité des valeurs des parties prenantes. Le premier modèle semble se généraliser dans de nombreux secteurs de l'action publique, malgré les nombreuses critiques, émises à l'égard de l'objectivité et de la qualité cognitive des batteries d'indicateurs qu'il met sur la place publique. Mais dans le cadre du PCS c'est le côté participatif qui a été privilégié par les responsables politiques, pour l'évaluation *ex post*. Après avoir analysé les caractéristiques de ce dispositif participatif nous analyserons sa plus value démocratique et les écarts par rapport à une approche par indicateurs quantitatifs.

1.2. L'évaluation d'impact ou évaluation *ex post*⁷

Un enjeu important de l'évaluation des PCS en 2012 dans sa phase *ex post* était sa dimension dite « participative ». La participation citoyenne étant une notion centrale de la philosophie PCS, un des objectifs de la DiCS était de la promouvoir dans l'évaluation. L'objectif annoncé par la DiCS était de produire une « évaluation d'impact » mesurant l'impact des actions réalisées à travers les PCS sur la cohésion sociale et le bien-être au niveau local, en impliquant les bénéficiaires et des partenaires locaux à travers l'organisation de tables rondes (DICS, 2012). L'évaluation mesure « ce que le Plan de Cohésion sociale a apporté dans la commune en termes de résultat des actions et d'impact du Plan sur le bien-être et la cohésion sociale dans la commune. »

Dans l'évaluation *ex post* du PCS, ce sont des indicateurs du bien être qui ont été utilisés mobilisés, pour estimer l'impact des PCS sur la cohésion sociale. La méthodologie *Spiral* mise au point par le Conseil de l'Europe a été utilisée en Wallonie pour développer des indicateurs de bien-être, lesquels seront disponibles pour l'évaluation des plans de cohésion sociale.

Méthodologie *Spiral* mise en œuvre par le conseil de l'Europe⁸

Un coordinateur crée des groupes de 8 à 10 personnes en essayant de les constituer de manière homogène au niveau de diverses variables (ethnie, profession, âge, sexe). Dans un premier temps les individus réfléchissent séparément à trois questions « 1) qu'est-ce que pour vous le bien-être ? 2) qu'est-ce que pour vous le mal-être ? 3) que faites-vous (ou qu'êtes-vous prêt à faire) pour être bien ? ». Les participants échangent ensuite collectivement sur ces mêmes questions. Dans un second temps, les critères sont classés sous les grandes dimensions du bien-être⁹ par des groupes alors reconstitués de manière hétérogène. La deuxième étape vise à déterminer des « indicateurs de progrès dans le bien-être ».

⁷ Parotte Céline, 2013, « Plan de Cohésion Sociale en Région wallonne : Enjeux du système d'évaluation au niveau local et critères pertinents pour l'évaluation de la qualité d'un partenariat local. » *Travail de fin de formation ; - Certificat en évaluation des politiques publiques*.

⁸ L'ensemble de la procédure d'élaboration de ces indicateurs est reprise sur le site internet Conseil.de.l'Europe (SPIRAL) (2012). <http://spiral.cws.coe.int/tiki-index.php?page=La+m%C3%A9thode+propos%C3%A9e+par+le+Conseil+de+l'Europe>

⁹ Voir annexe

Les processus d'évaluation sont composés de plusieurs étapes (cadrage initial de la question posée et de la méthode à utiliser ; mise en œuvre ; discussion des résultats) et c'est aux différents moments de l'évaluation que nous analyserons les formes de participation et leur intensité, en appréciant l'étendue ou la largeur de celle-ci aux différents moments, à savoir la diversité et l'étendue des parties prenantes prises en considérations (Plottu & Plottu 2009) ainsi que la profondeur de l'évaluation, c'est-à-dire le nombre d'étapes du processus où les parties prenantes sont concertées (Baron et Monnier, 2003 ; Plottu & Plottu 2009). Nous pouvons pour chacune de ces trois phases analyser l'intensité de la participation dans l'évaluation des PCS.

1.2.1. Le cadrage de l'évaluation ex post.

En amont de la mise en œuvre, la sélection des critères de l'évaluation a été principalement orchestrée par l'IWEPS dans le cadre de leur étude pilote, en collaboration avec la DiCS et le Conseil de l'Europe. Les critères du bien-être en fonction desquels fut créée la grille d'évaluation des actions du plan, relèvent d'un processus *a priori* participatif. C'est le fruit d'un processus qui s'est déroulé en parallèle avec la mise en place des PCS.

« *La grille d'évaluation appliquée est définie à partir des dimensions du bien-être construites sur la base de l'expression des citoyens dans le cadre du projet-pilote mené par l'IWEPS en partenariat avec le Conseil de l'Europe (CoE) et en collaboration avec la DiCS dans une quinzaine de villes et communes wallonnes.* » (DiCS - Évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013)

Lors d'une action pilote (voir encadré), des petits groupes de citoyens issus des quinze communes wallonnes ont été amenés à réfléchir individuellement puis en groupe à 4 questions simples et ouvertes : 1) qu'est-ce que pour vous le bien-être ? 2) qu'est-ce que pour vous le mal-être ? 3) que faites-vous - ou qu'êtes-vous prêt à faire - pour être bien ? Dans cette recherche pilote, approximativement 1500 critères de bien/mal-être ont été mentionnés par les participants. Ces critères ont ensuite été classés suivant la nomenclature du Conseil de l'Europe. Ils ont été mis en commun et organisés suivant huit grandes familles du bien-être (elles-mêmes construites suite à la répétition de l'expérimentation : ex. Sentiment de bien/mal-être, participation - citoyenneté, équilibres personnels, etc.) regroupant 60 thématiques. Les critères du bien-être ont été mobilisés et réadaptés pour l'évaluation du plan, avec l'implication d'experts dont les travaux aboutirent à une sélection de 31 catégories du bien-être, jugées pertinentes pour l'évaluation des plans de cohésion sociale.

Comment passe-t-on de la co-construction citoyenne de critères du bien/mal-être (objectif de l'action pilote présentée ci-dessus) à la définition de critères d'évaluation pour le plan de cohésion sociale ?

Un acteur de l'époque se souvient de l'effet d'opportunité : suite à la demande de l'évaluation d'impact faite par gouvernement, le projet des indicateurs de bien-être permettait de remplir une mission supplémentaire : « *Puisque la cohésion sociale a pour finalité le bien-être de tous, et que notre projet en cours sur les indicateurs de bien-être permettait d'être mise à contribution pour tenter une évaluation que nous avons souhaitée, avec la DICS, participative, le pas était facile à franchir, moyennant une priorisation des composantes du bien-être en lien avec le plan de cohésion sociale et ses impacts attendus; priorisation réalisée en deux temps : 1) en collaboration avec les communes du projet pilote (+/- 25 personnes); et 2) avec un panel d'experts invités par la DiCS, soit une vingtaine de personnes issues de différents milieux académique, institutionnel et associatif* » (échange de mail avec un chercheur de l'IWEPS – octobre 2012). Toute cette démarche fut suivie et encadrée par le Conseil de l'Europe.

Le projet pilote de l'IWEPS avait pour but d'établir les dimensions du bien-être en réunissant des citoyens de plusieurs communes wallonnes. Notons que si l'élaboration de la grille d'évaluation du PCS a été créée sur base de ces dimensions, les bénéficiaires eux-mêmes n'ont pas été consultés sur la détermination des critères pertinents pour évaluer les actions menées dans le cadre du plan de cohésion sociale. En effet ce sont les experts qui ont le pouvoir décisionnel sur les catégories à retenir pour évaluer les plans.

1.2.2. Mise en œuvre de l'évaluation

La dernière année du PCS, les chefs de projets locaux devaient organiser des activités spécifiques pour enrichir leur rapport annuel par des indications qui devaient permettre d'évaluer l'impact de ce plan pour la cohésion sociale au niveau local. Ils devaient organiser une évaluation d'impact avec la participation des bénéficiaires et des partenaires locaux associés au Plan. Les responsables régionaux précisent à l'attention des communes comment organiser la participation citoyenne pour la réalisation de l'évaluation :

« Une première table-ronde sera menée avec un ou plusieurs groupes de bénéficiaires d'actions en concertation avec les partenaires locaux concernés par celles-ci. Cette table-ronde sera animée par le partenaire et co-animée par le chef de projet, responsable de la synthèse, qui auront reçu tous deux la formation du Conseil de l'Europe. Une deuxième table-

ronde sera menée avec les partenaires impliqués dans les actions du plan selon un schéma identique, si ce n'est qu'ici, les rôles d'animation seront inversés : le chef de projet sera en charge de l'animation et le partenaire de la synthèse. » (DiCS - Évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013)

Deux types d'acteurs ont été conviés à la discussion : les bénéficiaires des projets et les partenaires associés au niveau local à la mise en œuvre de projets. Le chef de projet du PCS au niveau communal choisit un groupe de bénéficiaires et les a invités à une réunion, pour leur demander un *feedback* sur certaines actions du plan en concertation avec les partenaires (première table-ronde). Ce type de table ronde est cadré par la grille d'évaluation reprenant les dimensions du bien-être telles qu'elles ont été définies avec l'IWEPS. La table ronde se déroulait en deux temps. Lors de l'étape individuelle, les bénéficiaires et les partenaires ont été invités à compléter individuellement la « fiche-individuelle » - pour chaque item relatif au bien-être, ils ont donné une cotation (de -2 à +3) pour quantifier l'impact du plan et préciser s'ils souhaitaient sélectionner cette dimension pour le débat en table ronde. Les chefs de projet devaient sélectionner sur cette base les dimensions du bien-être qui allaient être discutées lors des tables rondes (impossible de discuter des 30 dimensions lors des tables rondes).

La largeur de l'évaluation (Plottu et Plottu, 2009) est relativement grande, elle implique beaucoup de *stakeholders* différents à cette étape. Mais les témoignages qui ont été rassemblés pour une évaluation de ce processus ont montré la difficulté de mettre en œuvre cette méthode qui a fait l'objet de nombreux aménagements locaux, au cas par cas. Certaines difficultés ont été mises en avant par les participants :

- a. L'usage des indicateurs de bien-être lors de l'évaluation des PCS, n'a pas été compris par les chefs de projet : beaucoup n'ont pas perçu le côté « concerté » de ces indicateurs mais les ont considérés comme des données imposées et inadaptées à l'évaluation des PCS.
- b. Les chefs de projet ne connaissaient pas dès le départ du PCS (en 2009) les critères et les modalités d'évaluation puisque les indicateurs de bien-être qui ont servi à l'évaluation ont été établis en « cours de route » : « *l'outil aurait dû être donné au début du PCS, ainsi l'évaluation aurait été plus longue. Si on est dans une logique de projet, il faut une évaluation en ligne avec nos actions* ».
- c. Si les indicateurs de bien-être ont été co-construits avec des citoyens lors d'un projet pilote, les questionnaires utilisés pour l'évaluation du PCS ont été établis d'emblée, et

imposés aux chefs de projet sans être nécessairement adaptés au public. Dès lors, beaucoup de chefs de projet ont remis en question les outils qui étaient à leur disposition pour organiser les tables rondes : les questionnaires individuels ainsi que les questionnaires collectifs étaient complexes. « *Il y avait à eu un travail de traduction à faire. Ce n'était pas adapté à un public de bénéficiaires* » (entretien d'évaluation PCS). Plusieurs acteurs locaux ont précisé s'être réappropriés la grille d'évaluation ou l'avoir modifié de manière à la rendre accessible. L'association Lire et écrire par exemple a développé une méthodologie spécifique à l'attention du public alpha. « *On devait se réapproprier l'objet, le démystifier. Les outils n'étaient pas appropriés déjà pour les partenaires et encore pire pour les bénéficiaires* ». Ce faisant l'évaluation des PCS a permis à certains acteurs de s'approprier un nouvel outil, outil qu'ils pourront réutiliser à d'autres occasions.

En conclusion, la mise en œuvre incluant un nombre élevé de parties prenantes reflète une participation large. Néanmoins, les problèmes liés au cadrage expert de l'évaluation ont été répercutés dans la mise en œuvre de celle-ci.

1.2.3. Résultats de l'évaluation et aide à la prise de décision

Finally, qui discute les résultats de l'évaluation ? Les *stakeholders* sont-ils aussi conviés afin de proposer et discuter les remarques et suggestions faites aux instances décisionnelles ? Quel statut et quelle résonance acquièrent les données qualitatives et subjectives issues de ce processus participatif ?

Théoriquement, l'évaluation participative, en organisant l'échange de points de vue, permet au processus évaluatif d'être aussi un exercice de co-construction de l'action publique (Plottu et Plottu, 2009). Ce processus est un processus créatif : « *il s'agit de mobiliser l'énergie issue de nos différends pour la canaliser vers la création d'une chose qui n'a encore jamais été créée* » (Ibid. p.37). Les résultats de l'évaluation des PCS semblent cependant être plus restreints que les résultats théoriques visés par une évaluation.

Il y avait un objectif initial qui était d'évaluer l'impact du PCS sur la cohésion sociale. Mais les résultats produits par les tables rondes locales n'ont pas permis d'atteindre cet objectif. On ne peut pas en conclure cependant que cette évaluation fut inutile ou sans effet. Nous pouvons mettre en avant les effets de la finalité pratique de l'évaluation participative (Cousins et Earl, 1992). Les tables rondes ont en effet eu plusieurs apports. En particulier, elles ont permis de prendre la température des publics bénéficiaires, et de faire partager l'expérience à laquelle

Commentaire [P2]: Problème de timing et de longueur de la démarche part. (Fraser)

chacun a été confronté. Les échanges et les résultats obtenus suite à ces discussions ont facilité l'appropriation des résultats par les parties prenantes.

De plus, les tables rondes avec les bénéficiaires ont permis dans un certain nombre de cas aux équipes d'apprendre beaucoup de choses sur les bénéficiaires et leurs attentes, qui les ont étonnées et qui sont importantes pour leurs activités futures. « Obliger » les travailleurs à écouter le public a cassé certaines représentations. Autrement dit, l'impact principal de cet exercice a dans certains cas été de mieux connaître le public, ce qui ne va pas nécessairement transparaître en tant que tel dans le nouveau plan mais pourrait changer les approches ainsi que les contenus. On atteint donc ici le versant « endoformateur » (Plottu & Plottu 2009) de l'évaluation dont la notion d'apprentissage collectif est centrale.

On peut poser finalement la question de la fiabilité et de l'utilité des résultats de l'évaluation participative : les comptes rendus des tables rondes et la synthèse, rédigés par le chef de projet dans le rapport d'activité comportent plusieurs biais. Premièrement, ils ne reflètent que le point de vue du chef de projet sur le débat qui s'est tenu. De plus, les synthèses ont souvent été « retravaillées positivement » par peur de sanction. Quelles sont dès lors les informations en terme de qualité – partialité, biais positif, vision unilatérale – qui sont « remontées » au niveau régional ? Et quelle sera l'utilité finale de ces évaluations au niveau régional ?

« L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » (Perret, 2001). La mesure de « l'impact », objectif principal de l'évaluation n'est que très partiellement atteint. Un impact se mesure concrètement par un effet net entre une situation x au temps t et cette même situation x au temps t' (après actions du plan menées). Or l'impact du plan est difficile à évaluer via les indicateurs subjectifs de bien être en sachant de plus que le diagnostic initial fut réalisé sur base d'indicateurs quantitatifs agrégés (l'indice synthétique d'accès aux droits fondamentaux - ISADF).

L'évaluation participative, elle, se définit largement par « [Toutes les méthodes qui] s'accordent sur le principe d'une participation active des parties prenantes (stakeholders) au processus d'évaluation » (Plottu & Plottu, 2009, p.32). Suivant ces auteurs, deux finalités principales, différentes de celles de l'évaluation gestionnaire, se dégagent de l'évaluation participative : une finalité pratique et une finalité émancipatrice. La finalité pratique a pour but une meilleure utilisation des résultats de l'évaluation, en y participant, les *stakeholders* sont sensé s'approprier les résultats plus facilement. La finalité émancipatrice « rend les

acteurs plus autonomes [...] elle induit des effets d'apprentissage liés à la participation » (p.33)

Le but principal de ce mode d'évaluation participative est donc de rompre avec l'approche traditionnelle souvent qualifiée d'« évaluation gestionnaire ». Comme nous l'avons vu précédemment, l'évaluation, dans sa version instrumentale, vise principalement à aiguiller le décideur politique dans ses décisions. Ce mode d'évaluation s'accorde néanmoins mal avec l'intégration des parties prenantes dans le processus évaluatif. *A contrario*, les conceptions dites « pluralistes » (Monnier), « endoformatives » (Conan et Sechet) ou « dynamique » de l'évaluation, ont pour visée centrale la notion « d'apprentissage collectif » (cité dans Corcuff, 1993(193)).

Si l'on favorise l'intégration des parties prenantes, et l'apprentissage collectif, quelle est « la valeur » de l'information (désormais subjective et qualitative)? Quel est son potentiel de généralisation ? Cette information peut-elle s'imposer aux décideurs ?

2. Evaluation gestionnaire vs évaluation participative : évolution et critiques.

Est-il possible de concilier théoriquement et pratiquement évaluation gestionnaire et évaluation participative alors qu'elles semblent s'opposer sur une majorité de critères ? Corcuff (1993) décrit ces « luttes symboliques autour de la bonne définition de l'évaluation, où les conceptions dite pluralistes, constituent une galaxie critique très vivace en ayant fortement alimenté la réflexion sur l'évaluation. » (p.193) Lorsque l'auteur écrit ces quelques pages de réflexion sur l'évaluation en 1993, les approches dites participatives ou pluralistes semblent venir remettre en question les approches managériales de l'évaluation alors naissante dans l'action publique avec des mises en garde contre une « confiscation de l'évaluation par la noblesse d'état » (Viveret 1989 in Corcuff 1993).

(Corcuff (1993) note déjà à l'époque, que l'« on observe une forte association aux thèmes du pluralisme de l'expertise et de la démocratie, en proposant qu'une 'tension dynamique' s'instaure entre la logique démocratique , - dont le but ultime est l'accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques – et la logique de l'efficacité décisionnelle qui cherche à optimiser, du point de vue du décideur, l'efficacité de son action . » (p.192)

L'exigence de pluralisme assure aussi la liberté des parties associées au cours de l'évaluation : il s'agit d'apprécier une politique à partir d'une évaluation de ses effets, confrontant ceux-ci aux systèmes de valeurs en présence. « La pluralité des systèmes de valeurs dont les acteurs

sont porteurs interdit la construction d'un jugement unique sur l'action évaluée » (Duran & Monnier, 1992 :245). L'évaluation est produite non pas en bout de course de la programmation mais elle participe à la définition politique elle-même par des processus itératifs d'ajustements et de déplacements. Cette présentation pluraliste de l'évaluation – qui résulte d'une réflexion menée il y a près de trente ans - est bien loin de l'acceptation de cette activité comme processus de contrôle gestionnaire telle qu'elle est défendue déjà à la même époque par une certaine élite administrative peu encline à s'intéresser à la plasticité des rapports sociaux et à la fluidité des positions des acteurs (Corcuff, 1993).

Bouchoux et al. (2006) dans le cadre de l'évaluation du RMI, démontrent comment l'utilisation d'une démarche ou d'une autre (pluraliste ou gestionnaire) est justifiée par le contexte politico-social. L'époque actuelle a néanmoins un côté paradoxal.

En effet, on met en évidence aujourd'hui un succès de l'évaluation quantitative ou gestionnaire qui semble expliqué en partie par l'échec relatif de l'évaluation pluraliste (Bureau 2010) et par l'extension des possibilités de construction de bases de données grâce au déploiement des TIC (Dahler-Larsen 2012). Cette tendance vient à rebours des appels à « un nouvel esprit participatif » (Blondiaux, 2008, p.15) dans de nombreux domaines de l'action publique mais en dehors du domaine de l'évaluation !

L'intérêt des indicateurs chiffrés repose également sur leur mobilisation par les responsables politiques auxquels ces dispositifs d'évaluation fournissent une prise sur le social et sur les activités politico-administratives dont ils revendiquent la responsabilité : avec ces indicateurs – surtout s'ils sont peu nombreux - la complexité sociale devient saisissable. comme point d'appui pour l'action » (Desrosières 1993, p.22) Le travail statistique fournit une description résumée mémorisable et utilisable. On comprend dès lors que l'évaluation pluraliste, par l'addition de centaines de dimensions du bien-être récoltées de manière qualitative et participative semble bien rendre compte des réalités locales mais pas de manière aussi saisissable pour les décideurs politiques. Dans la mathématisation du social, l'esthétique de la complexité est sacrifiée pour celle de l'utilité quand le réel se donne à lire de façon immédiate, sans intermédiaire ni traducteur, rigidifiant le programme politique et échappant à toute adaptation par les acteurs locaux, impuissant à réviser les déterminants de l'action face aux conséquences observées. Cette démarche exclut de la représentation ce qui n'est pas calculable, à savoir « les missions que les techniciens de la mesure sont incapables de chiffrer » (Ogien 2009:19), tout en renforçant l'évidence de l'idée que l'état doit assurer des fonctions collectives dans une pure logique d'efficacité et d'efficience.

On repère une bataille de légitimité. La légitimité de l'objectivité quantitative plus lisible semble aisément l'emporter. L'indicateur chiffré éclaire le débat public par sa simplicité et sa lisibilité (le chiffre est facile à retenir) et en même temps, il définit les cadres de l'action publique à travers sa normativité propre peu remise en question. Pourtant son information reste pauvre et insatisfaisante pour les gestionnaires. Si on observe une difficulté à généraliser au niveau régional l'information obtenue dans l'évaluation « d'impacts » participative menée au niveau local, c'est que les moyens d'« objectivation », ou les investissements de forme (Desrosières 1993) sont insuffisants pour construire des mises en équivalence aussi bien au niveau local (les actions du PCS font-elles une différence ?) qu'au niveau régional (le PCS de X ~~est-il~~ plus efficace qu'à Y ?). C'est à ce dernier niveau qu'il faut *in fine* évaluer les nombreux apports de cette méthode.

3. Conclusion

Les tenants des démarches d'évaluation défendent le rôle qu'elles peuvent jouer pour un certain renforcement démocratique, par une meilleure lisibilité de l'action publique, un renforcement de la logique de responsabilité de l'administration et de son devoir de rendre des comptes. La culture d'évaluation relève bien du projet de la modernité, alliant l'exercice de la rationalité instrumentale et « la conviction que l'on peut maîtriser toute chose par le calcul [...] avec la poursuite de finalités éthiques peu contestées telles que la justice, [...] la transparence démocratique et l'efficacité de l'action publique » (Bureau 2010:162). C'est pourquoi le principe même d'évaluation est considéré comme légitime et peu contesté, Néanmoins, les dispositifs concrets de sa mise en œuvre sont remis en question et dénoncés comme illégitimes. La quantification de la démarche évaluative qui se focalise sur les indicateurs a provoqué de nombreuses réactions critiques qui ont mis en évidence la dimension normative propre à l'indicateur qui appauvrit le regard politique

La nécessité d'introduire de la participation et plus de démocratie au sein du processus d'évaluation est présente dans des projets politiques comme les PCS. Néanmoins les résultats de cette démarche sont distincts des attentes que l'on peut avoir en termes d'évaluation gestionnaire/ de performance : « l'impact » du plan n'est pas réellement mesuré. L'apport principal de l'évaluation participative qui a été menée dans le cadre des PCS ne se mesure probablement pas en tant qu'évaluation au sens strict, théorique ou de sa prétention de légitimité objective, mais plutôt en tant que processus qui, par sa mise en œuvre a permis au niveau local d'adapter les pratiques mises en place sur le terrain.

La légitimité de la démocratie, du pluralisme semble aujourd'hui en recul, mais on ne peut pas encore proclamer la mort de la participation, la démarche reste utilisée par les acteurs public comme le montre l'évaluation des plans de cohésion sociale en est un bel exemple. Il s'agit aujourd'hui de revaloriser l'apport local et formateur des approches d'évaluation participative et d'en construire les modalités d'objectivation pour informer autrement les responsables politique régionaux.

Bibliographie

- BARDET F. ET JANY-CATRICE F., « Les politiques de quantification », *Revue Française de Socio-Économie* 1/2010 (n° 5), p. 9-17.
- BARON, G. ET MONNIER E. « Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », *Informations sociales*, Septembre 2003.
- BARRÉ R., « De l'arbitraire à l'arbitrage : les indicateurs de S&T en débat », in AKRICH M., et al. (ed.) *Débordements: Mélanges offerts à Michel Callon*, Presse des Mines, 2010, p.13-20
- BLONDIAUX, L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, coll. « La république des idées », 2008.
- BOUCHOUX J., HOUZEL Y., OUTIN J., « L'évaluation du RMI de 1990 à 2005 », *Travail et Emploi*, 2006, 106, p. 37-49.
- BUREAU M-C, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010/1 n° 128-129, p. 161-175.
- CALLON M., « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuc », *L'Année Sociologique, numéro spécial : La sociologie des Sciences et des Techniques*, 1986, 36, p.169-208.
- CORCUFF P., « Un O.V.N.I. dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, 1993, n°24, pp.190-209.
- COUSINS, J. B., & EARL, L. M. « The case for participatory evaluation. » *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1992, 14(4), 397-418.
- DESROSIÈRES A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris, 1993.
- DESROSIÈRES A., *Gouverner par les nombres*, Presses des Mines ParisTech, Paris, 2008.
- DICS. (2012). *Evaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013*.
- DAHLER – LARSEN P., *The evaluation society*. Stanford University Press, 2012.
- DUJARIER M-A, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010/1 n° 128-129, p. 135-159.

DURAN P. ET MONNIER E. « Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 1992, 42-2, p. 235-262.

OGIEN A., « Métamorphose de l'autonomie : l'université, de la rationalisation à la concurrence », Quaderni,[En ligne], 69 | Printemps 2009.

OGIEN A. , « La valeur sociale du chiffre », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010,1 (n° 5), p.19-40.

PAROTTE C., « Plan de Cohésion Sociale en Région wallonne : Enjeux du système d'évaluation au niveau local et critères pertinents pour l'évaluation de la qualité d'un partenariat local. » *Travail de fin de formation ; - Certificat en évaluation des politiques publiques*. Université de Liège, 2013.

PLOTTU B. ET PLOTTU E., « Contraintes et vertus de l'évaluation participative » *Revue française de gestion*, 2009, Vol.35(192), pp.31-44.

PERRET B., *L'évaluation dans les politiques publiques*, Repères, La découverte, Paris, 2001

ROSE N., « Governing by numbers: Figuring out democracy », *Accounting, Organizations and Society*, 1991, Volume 16, Issue 7, p. 673-692.

SALAI R., « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales* 1/2010 (n° 1-2), p. 129-147.

Annexes

1. L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux

L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF)

(www.iweeps.be/indicateur-synthetique-dacces-aux-droits-fondamentaux-isadf,

Dernière consultation le 25 septembre 2012)

L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF) a été élaboré par l'IWEPS dans le cadre du décret relatif au Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie.

Cet indicateur mesure le niveau de cohésion sociale de chaque commune wallonne approché par l'accès effectif de la population de la commune aux 6 droits fondamentaux repris dans la définition ci-dessous et à un facteur de risques par rapport au maintien de la cohésion sociale sur le territoire de la commune. Il sert donc à évaluer la situation de départ de la commune au regard de ces droits. C'est cet indicateur qui permet aussi d'objectiver l'octroi des subsides en renforçant le soutien aux communes qui en ont le plus besoin.

Chacun des six droits ainsi que le facteur de risque sont approchés par une sélection d'indicateurs choisis pour leur existence, leur représentativité, leur pertinence et leur disponibilité à l'échelle communale. Au total, 24 indicateurs sont pris en compte. [...]

Définition:

L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux reflète l'accès de la population de chaque commune wallonne aux droits fondamentaux, complété par un facteur de risque par rapport au maintien de la cohésion sociale sur le territoire de la commune.

Les droits fondamentaux sont déclinés selon six dimensions :

1/ Le droit à un revenu digne; 2/ Le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale;

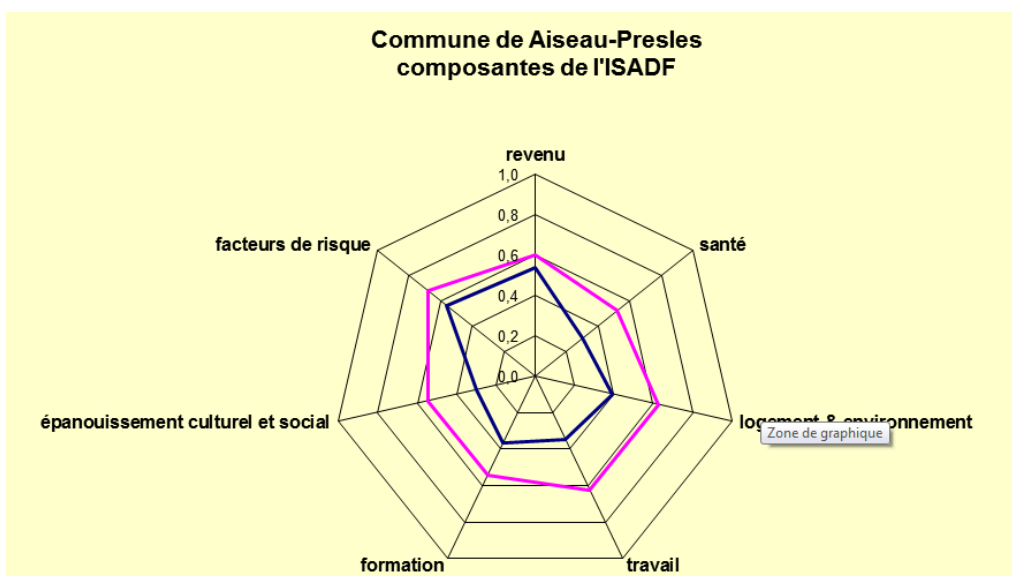
3/ Le droit à un logement décent et à un environnement sain; 4/ Le droit au travail; 5/ Le droit à la formation; 6/ Le droit à l'épanouissement culturel et social.

Le facteur de risque prend en considération trois publics cibles :

1/ Les ménages monoparentaux ; 2/ Les personnes isolées âgées de 65 ans et plus; 3/ Les demandeurs d'asile.

2. Variables de l'ISADF, exemple calcul sur 20 communes Wallonnes.

A		B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
1 Les indices moyens ont été standardisés pour assurer une comparabilité des résultats sur les radars																	
2 Révision 7bis 30 05 2013			indice moyen standardisé (complète rit. 1)	indice moyen standardisé (complète rit. 2)	indice moyen standardisé (complète rit. 3)	indice moyen standardisé (complète rit. 4)	indice moyen standardisé (complète rit. 5)	indice moyen standardisé (complète rit. 6)	indice moyen standardisé (complète rit. 7)	indice moyen standardisé (complète rit. 8)	indice moyen standardisé (complète rit. 9)	indice moyen standardisé (complète rit. 10)	indice moyen standardisé (complète rit. 11)	indice moyen standardisé (complète rit. 12)	indice moyen standardisé (complète rit. 13)	indice moyen standardisé (complète rit. 14)	indice moyen standardisé (complète rit. 15)
ordre	code INS		revenu	santé	logement & environnement	travail	formation	épanouissement culturel et social	facteurs de risque	revenu	santé	logement	travail	éducation	culture	facteurs de risque	
1	25005	Beuvechain	0,878	0,844	0,825	0,817	0,545	0,856	0,861	0,122	0,156	0,175	0,183	0,455	0,144	0,139	
2	25014	Braine-l'Alleud	0,761	0,818	0,710	0,736	0,815	0,693	0,744	0,239	0,182	0,290	0,284	0,185	0,307	0,256	
3	25015	Braine-le-Château	0,799	0,736	0,713	0,735	0,520	0,644	0,825	0,201	0,264	0,287	0,285	0,480	0,356	0,175	
4	25018	Chauumont-Gistoux	0,788	0,885	0,897	0,764	0,921	0,843	0,741	0,212	0,115	0,103	0,236	0,079	0,157	0,259	
5	25023	Court-St-Elie	0,740	0,772	0,571	0,751	0,694	0,870	0,750	0,260	0,228	0,429	0,249	0,306	0,130	0,250	
6	25031	Genappe	0,745	0,765	0,709	0,716	0,715	0,782	0,729	0,255	0,235	0,291	0,284	0,285	0,218	0,271	
7	25037	Grez-Doiceau	0,730	0,845	0,869	0,790	0,714	0,829	0,899	0,270	0,155	0,131	0,210	0,286	0,171	0,101	
8	25043	Incourt	0,767	0,835	0,713	0,808	0,739	0,909	0,820	0,233	0,165	0,287	0,192	0,281	0,091	0,180	
9	25044	Itre	0,778	0,735	0,667	0,762	0,616	0,832	0,866	0,222	0,265	0,333	0,238	0,384	0,168	0,134	
10	25048	Jodoigne	0,590	0,756	0,708	0,721	0,591	0,639	0,677	0,410	0,244	0,292	0,279	0,409	0,361	0,323	
11	25050	La Hulpe	0,780	0,885	0,837	0,790	0,799	0,707	0,780	0,220	0,115	0,163	0,210	0,201	0,293	0,220	
12	25068	Mont-St-Guibert	0,808	0,704	0,606	0,791	0,799	0,851	0,735	0,192	0,296	0,394	0,209	0,201	0,149	0,285	
13	25072	Nivelles	0,690	0,694	0,478	0,605	0,750	0,610	0,543	0,310	0,306	0,522	0,395	0,250	0,390	0,457	
14	25084	Perwez	0,775	0,650	0,720	0,846	0,620	0,757	0,775	0,225	0,350	0,280	0,154	0,380	0,243	0,225	
15	25091	Rensart	0,766	0,869	0,809	0,762	0,880	0,692	0,715	0,234	0,131	0,191	0,238	0,120	0,308	0,285	
16	25105	Tubize	0,571	0,660	0,439	0,528	0,354	0,571	0,702	0,429	0,340	0,561	0,472	0,646	0,429	0,298	
17	25107	Villers-la-Ville	0,804	0,751	0,762	0,750	0,659	0,907	0,756	0,196	0,249	0,238	0,250	0,341	0,093	0,244	
18	25110	Waterloo	0,757	1,000	0,895	0,744	0,703	0,759	0,755	0,243	0,000	0,105	0,256	0,297	0,241	0,245	
19	25112	Wavre	0,652	0,826	0,675	0,689	0,766	0,611	0,635	0,348	0,174	0,325	0,311	0,234	0,389	0,365	
20	25117	Chastre	0,826	0,763	0,752	0,741	0,655	0,998	0,731	0,174	0,237	0,248	0,259	0,345	0,002	0,269	



3. Les huit dimensions du bien-être.

