



La participation démocratique à l'évaluation des services, des programmes et des politiques publiques

Une perspective épistémologique,
éthique et politique

Mireille Tremblay, Ph D

DG Fédération québécoise des CRDI

Présentation au colloque de la SQEP

2 nov 2001



Plan de la présentation

- ◆ Pourquoi participer à l'évaluation?
- ◆ Qu'est-ce que la démocratie?
- ◆ Une grille d'évaluation de la participation démocratique.
- ◆ De l'évaluation à la politique...



La définition de l'évaluation

- ◆ La définition de l'évaluation dans le domaine de la santé est complexe: des actes posés, aux politiques, en passant par les programmes et les services et les stratégies d'intervention
- ◆ Comprend le jugement de usagers, des statistiques, des résultats de recherche (Demers 1987)
- ◆ Mais il s'agit toujours de porter un jugement pour améliorer l'efficacité, l'efficience ou la pertinence d'une intervention
- ◆ Quel que soit l'objet ou la méthode, l'évaluation s'inscrit dans un processus de prise de décision, inscrit dans un système politique donné.



Rationaliser ou démocratiser

- ◆ Deux enjeux de la réforme des années 1990: rationaliser et démocratiser les services de santé et les services sociaux
- ◆ La domination des enjeux liés à la rationalisation dans un contexte de compressions budgétaires
- ◆ La succession des approches de rationalisation: par programme, la planification stratégique, la gestion par résultats et plus récemment la gouverne stratégique
- ◆ Malgré tout, la question de l'imputabilité demeure centrale:
 - Qui décide, à qui doit-on rendre des comptes?



Évaluation, démocratie et participation publique

- ◆ Au-delà des enjeux méthodologiques, la participation publique contribue à rapprocher les décisions des citoyens et des citoyennes et à démocratiser les services
- ◆ L'évaluation des services, des politiques et des programmes constitue un lieu et un moment privilégié de la participation publique ou démocratique.
- ◆ La participation publique « c'est la participation du public à une décision publique, d'un organisme public »
(cadre de référence du CSBE de la participation publique, démocratique, utile et crédible)



Pourquoi participer...

La participation publique dans un récent avis du CSBE (Loi 28) répond à trois fonctions:

- ◆ Échanger de l'information
- ◆ Conciliation entre les différents groupes d'intérêt
- ◆ L'appropriation par la population des services publics

Pourquoi participer?

- ◆ Accroître la qualité des informations
- ◆ Accroître la pertinence des décisions
- ◆ Accroître l'adhésion de la population
- ◆ Accroître la légitimité des décisions
- ◆ Accroître la démocratie...

Cependant toute participation n'est pas démocratique...



Une distinction s'impose ...

- ◆ Les 3 fonctions retenues par le CSBE correspondent à différents degrés de pouvoir...d'informer, d'influencer, de négocier, de décider...(qu'on retrouve chez plusieurs auteurs)
- ◆ Une consultation par ailleurs n'est pas un processus démocratique en soi...
- ◆ La participation démocratique concerne l'exercice réel du pouvoir par les citoyennes et les citoyens sur les décisions publiques qui les concernent
- ◆ Il ne s'agit plus d'une question d'efficacité méthodologique, rationnelle ou administrative, mais cela devient une position éthique et politique...



La démocratie est un régime politique

- ◆ La démocratie est **un régime politique**, fondée sur une éthique de l'égalité et de la solidarité, dans lequel le peuple est souverain.

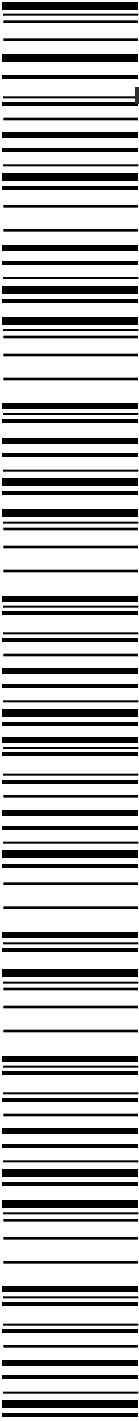
La démocratie :

- ◆ repose sur des valeurs, d'égalité, de justice et de solidarité
- ◆ elle est localisée et «personnalisée», liée à la notion d'État, de citoyenneté, de peuple (Schnapper)
- ◆ Elle permet au peuple d'exercer sa souveraineté:
 - Soit directement: démocratie directe
 - Soit par l'intermédiaire de représentants
- ◆ Si les valeurs fondatrices de la démocratie font consensus, les frontières qui délimitent l'État, les structures et les modalités qui permettent au peuple d'exercer sa souveraineté sont beaucoup plus difficiles à cerner



Les paradoxes qui hantent la démocratie

- ◆ Au niveau éthique
 - le bien individuel contre le bien public
 - liberté contre égalité
- ◆ Au niveau de la constitution
 - les limites des pouvoirs publics et de la vie privée ou civile
 - la centralisation vs la décentralisation
- ◆ Au niveau des structures
 - Démocratie directe contre démocratie indirecte
 - Les exigences de la gouverne contre les exigences de la représentation
- ◆ Au niveau des modalités de décision
 - Consensus et conflictualité
 - La minorité contre la majorité
 - Élections ou délibération (l'intensité contre l'efficacité)



Du paradoxe à la complexité

- ◆ L'exercice démocratique consiste à résoudre constamment ces paradoxes
- ◆ La pratique démocratique est issue d'une délibération permanente parce que tout le monde ne peut participer à tout tout le temps
- ◆ La démocratie s'élabore dans le temps et l'espace, elle évolue avec l'histoire
- ◆ «Ainsi la démocratie, qui exige à la fois consensus et conflictualité, est bien plus encore que l'exercice de la souveraineté du peuple. C'est un système complexe d'organisation et de civilisations politiques qui nourrit (en s'en nourrissant) l'autonomie d'esprit des individus, leur diversité d'opinion et d'expression, et l'idéal trinitaire Liberté, Égalité, Fraternité»
Edgar Morin



Le développement du modèle d'évaluation:

- ◆ La 4^e génération en évaluation de programmes avec Guba et Lincoln : « stakeholders »
- ◆ Le retour de l'acteur (Crozier, Friedbergh, Soulet) et du sujet
- ◆ Le paradigme constructiviste:
 - On construit le monde qu'on habite...physiquement, perceptuellement, théoriquement et politiquement
- ◆ Une perspective écosystémique et un regard pluridisciplinaire
- ◆ Une approche de type qualitative à partir d'une étude de cas: le PROS-SM Montérégie, une expérimentation continue FQCRDI

Figure 1: le modèle écosystémique

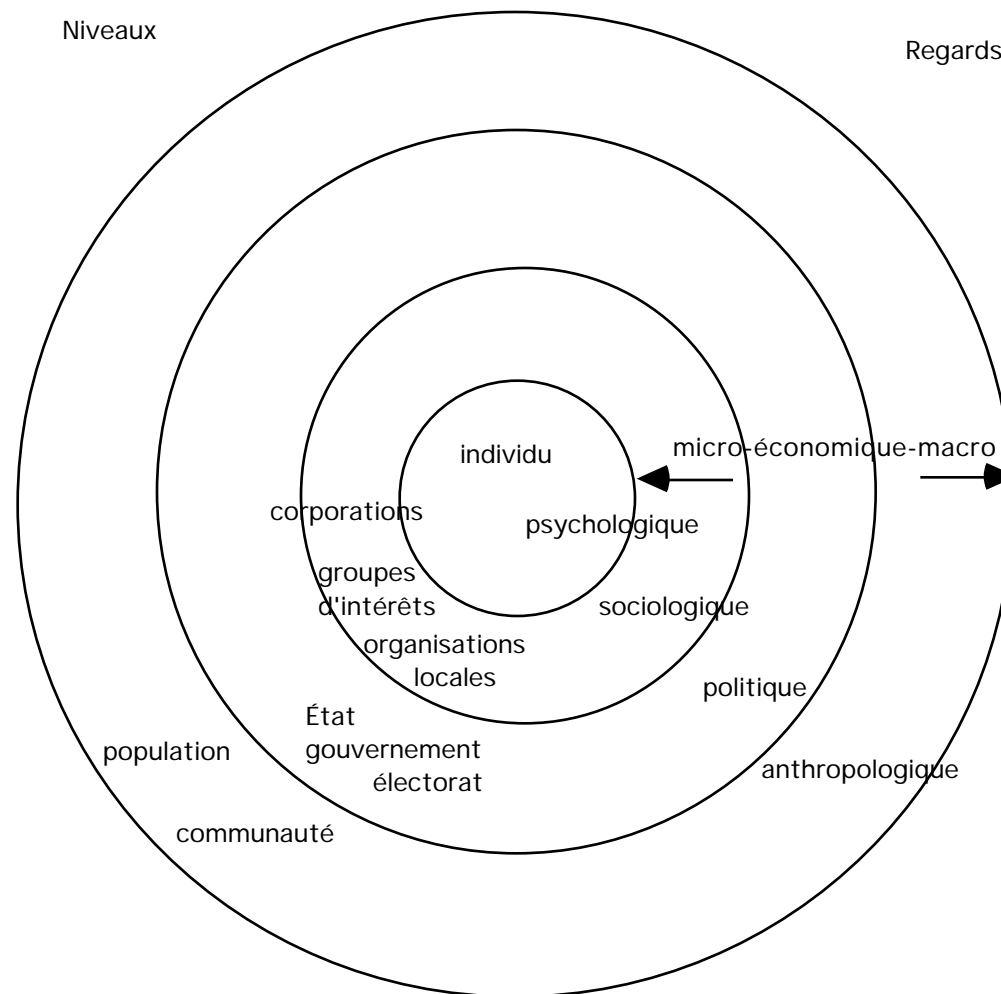
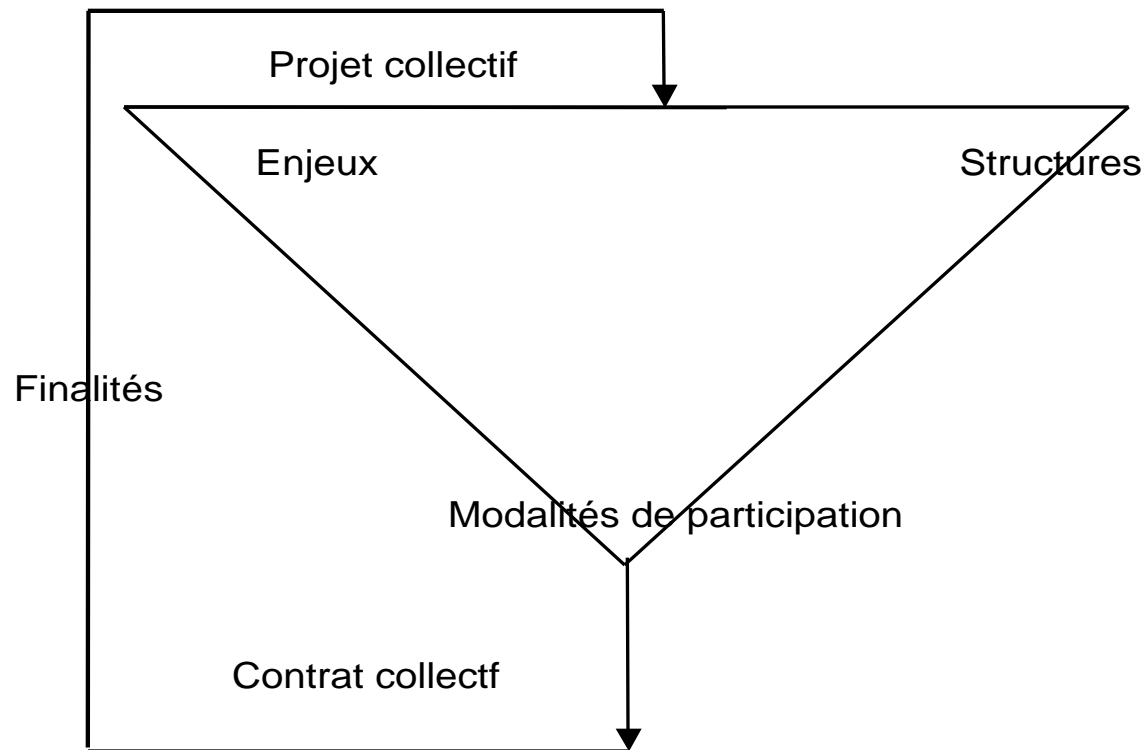
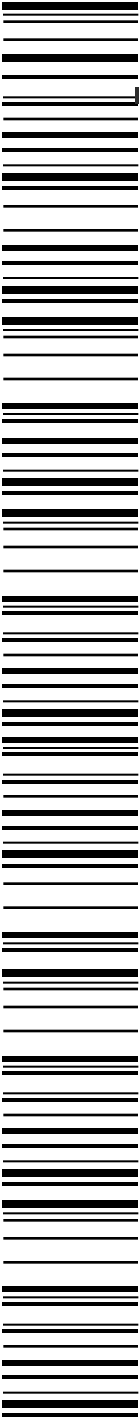


Figure 2: Les dimensions de la participation





Du paradoxe à la complexité

- ◆ La question de Vuori de l'OMS 1986 « pour dégager une problématique de la participation, à savoir qui participe à quoi, comment et pourquoi? »

En s'inspirant de cette question:

La démocratie est un processus de prise de décision fondé sur une éthique de la civilité, par lequel un peuple souverain, autorise les personnes légitimes, à négocier collégialement le contrat collectif (public).



Dimensions, conditions, phases et niveaux d'interaction

- ◆ Quatre dimensions: finalités, enjeux, structures, modalités de participation
- ◆ Quatre conditions: civilité, souveraineté, légitimité et collégialité
- ◆ Quatre phases de construction démocratique: affiliation, constitution, institution et délibération
- ◆ Quatre niveaux d'interaction: population, État, institutions publiques, interactions individuelles.



Un modèle, une grille et une typologie

- ◆ Le modèle de la participation démocratique
 - Illustre un processus qui se situe dans le temps, l'espace et l'histoire
 - Dont les éléments sont en interaction constante
- ◆ La grille d'analyse
 - Comporte 4 des critères auxquels correspondent 4 échelles ou typologies. (sources Lemieux V, Bélanger A-J, Lamoureux J, Turgeon J, Arnstein)
 - Dans une perspective qualitative, il s'agit de rechercher des significations plutôt que de mesurer.



Affiliation, civilité et cohésion

- ◆ L'univers des valeurs, de la culture, de la société civile
- ◆ Dans lequel se construit une identité partagée, un sentiment d'appartenance
- ◆ Duquel émerge la «civilité» (Donzelot, Lamoureux, J), conscience de soi et reconnaissance mutuelle..
- ◆ Et la demande d'État,
- ◆ Les diverses idéologies démocratiques tentent de résoudre le paradoxe entre les droits individuels et le bien commun en précisant le degré de cohésion (soumission) recherché



1er critère: le degré de cohésion

- ◆ L'anarchie: aucune autorité reconnue, cohésion minimale, État minimal
- ◆ Le libéralisme: valorise les droits individuels et la liberté
- ◆ Le corporatisme: tient compte de la diversité des intérêts en jeu, la nécessité de négocier ces intérêts
- ◆ La social-démocratie: se fonde sur l'éthique de la solidarité, de la justice de l'interdépendance, demande d'État plus forte



Constitution, souveraineté et autonomie

- ◆ La phase constitutionnelle crée l'État qui devient une «personne morale»
- ◆ La constitution détermine délimite les frontières de l'État et définit la citoyenneté
- ◆ Elle reconnaît aux citoyennes et aux citoyens des droits, des devoirs et des responsabilités
- ◆ L'État est territorialisé, situé, géographiquement et socialement
- ◆ La constitution est politique (politie vs non-politie)
- ◆ La politique c'est la régulation de ce qui est public (Lemieux)



La souveraineté

La démocratie exprime la souveraineté du peuple:

- ◆ Souveraineté: autorité suprême. Pouvoir suprême reconnu à L'État qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national et son indépendance dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements. Principe du droit français selon lequel la souveraineté, jadis exercée par le roi, l'est aujourd'hui par l'ensemble des citoyens. (Larousse)
- ◆ Il n'y a pas de démocratie sans autorité:
«les individus égaux et libres échangent leur obéissance à la loi civile contre la protection sociale» Carole Pateman.



Centralisation vs décentralisation

- ◆ Mais où et comment s'exercent cette souveraineté?
- ◆ La décentralisation rapproche les lieux de décision des citoyens et des citoyennes mais pose la question de l'autorité et de la double imputabilité.
- ◆ La question des non-polities: il existe des systèmes politiques dépendant de l'environnement externe qui font partie de systèmes politiques plus vastes.
- ◆ Un système démocratique doit disposer d'une autonomie suffisante pour se définir, de doter d'institutions et de structures, définir son fonctionnement et ses pratiques.

2è critère: le degré d'autonomie

Interprétation de la typologie de V. Lemieux

Les types et finalités des pouvoirs sont hiérarchisés

- ◆ Le pouvoir indicatif ou d'influence: dispose d'informations (c'est un presque pouvoir)
- ◆ Le pouvoir constitutif: a pour objet la constitution des acteurs sociaux (pouvoir +++)
- ◆ Le pouvoir prescriptif: définir des normes (pouvoir ++)
- ◆ Le pouvoir allocatif: disposer des ressources (pouvoir+)



Institution, légitimité et représentativité

- ◆ La constitution prévoit également des règles du jeu et reconnaît la légitimité de contrôles dans la représentation des intérêts de la nation
- ◆ Elle reconnaît la nécessité de déléguer les pouvoirs, de les spécialiser, de les séparer, bref de les instituer dans des structures
- ◆ Il faut préciser les modalités de nomination dont la plus connue est la forme électorale, mais on reconnaît également le pouvoir de nommer
- ◆ Les règles de nomination sont connues de tous, convenues et consenties
- ◆ La légitimité pour certains est fonction du taux de participation, pour d'autres de la ressemblance des élus avec le profil démocratique de la population
- ◆ La représentation exige une agrégation et une segmentation des intérêts en fonction de la conception collective des ces intérêts



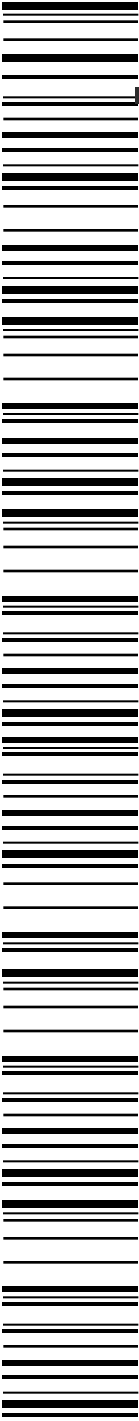
3è critère: la représentativité

- ◆ La représentation populationnelle: universelle, territorialisée
- ◆ La représentation politique: les intérêts sont agrégés par les partis, qui portés au pouvoir sont confrontés au dilemme de représenter la population dans sa diversité
- ◆ La représentation sectionnelle fonde sa légitimité sur la raison et la compétence: corporations, clients, technocrates, producteurs de services....
- ◆ La représentation individuelle, sans intermédiaire, pas de lien formel avec des groupes d'intérêt



Délibération, collégialité et réciprocité

- ◆ La démocratie (héritée d'Athènes) est avant tout délibérative
- ◆ L'arène politique est le lieu où la parole se substitue à la violence, tous conviennent de se soumettre à l'issue de cette joute
- ◆ La véritable délibération exige de nombreux échanges et interactions, elle exige du temps, repose sur la négociation et les compromis
- ◆ Les modalités de participation sont multiples et varient en intensité: consultations, sondages, assemblées délibérantes, référendums, élection, votation...
- ◆ La qualité des délibérations aura un impact sur la qualité du consensus, donc sur l'adhésion collective à la décision, mais tous adhèrent à la règle de la majorité
- ◆ Quelles que soient les modalités elles reposent sur la reconnaissance de l'égalité des droits de chacun à participer au processus. La délibération démocratique est collégiale et réciproque.



L'intensité et l'égalité du pouvoir

- ◆ «est ce qui marque un échange équivalent entre deux personnes, deux groupes, deux choses » Larousse
- ◆ La mesure de l'intensité: l'échelle d'Arnstein: information, consultation, concertation, cogestion..
- ◆ Au lieu de mesurer l'intensité du pouvoir associé au processus, il s'agit d'estimer l'égalité du pouvoir exercé par les différents protagonistes
- ◆ Lemieux: une structure de pouvoir est coarchique quand tous les acteurs sont prédominants et que chacune des paires d'acteurs est reliée dans les deux sens par un courant positif de pouvoir



4è critère: la réciprocité

- ◆ Manifester: unilatéral, pouvoir d'influence
- ◆ Autoriser: décision unilatérale d'une personne ou d'un groupe sur une autre personne ou d'autres groupes
- ◆ Prescrire: unilatéral, fondé sur la raison et la compétence, de type normatif, laisse une certaine autonomie au récepteur
- ◆ Transiger: exige une délibération et des arrangements réciproques.

Tableau 2: Critères et typologies de la participation démocratique

Phases\Critères	cohésion	autonomie	représentativité	réciprocité
Affiliation	anarchie	incitatif	populationnelle	manifeste
Constitution	libéralisme	constitutif	politicienne	autoriser
Institution	corporatisme	prescriptif	sectionnelle	prescrire
Délibération	social-démocratie	allocatif	individuelle	transiger



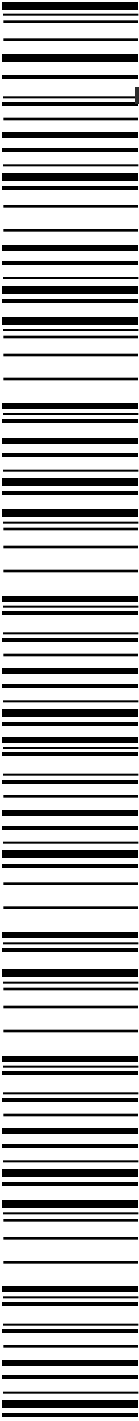
L'utilité du modèle

- ◆ L'étude de cas (PROS-SM Montérégie) a mis en lumière les conditions, difficultés et les paradoxes de la participation démocratique à l'administration publique
- ◆ Un discours socio-démocrate, puis la montée du néo-libéralisme
- ◆ Les difficultés d'ordre constitutionnelles: la question de la double imputabilité et de la décentralisation des pouvoirs
- ◆ Une représentativité plutôt sectionnelle, avec la montée d'un 4^e tiers: l'appareil administratif
- ◆ L'apprentissage de la délibération, le choc des cultures» et la nécessité de développer une pédagogie de la participation



Pour une culture démocratique

- ◆ Multiplier les lieux de débat, de formation de recherche, d'évaluation, de promotion sur les valeurs et les modalités d'exercice de la démocratie
- ◆ Soutenir les groupes de promotion et de défense des droits démocratiques



Soutenir l'exercice de la souveraineté de la population

- ◆ Soutenir la participation des citoyennes aux affaires publiques et des citoyens dans le plus grand nombre de lieux
- ◆ Accroître la participation locale et nationale...
- ◆ Rejeter toute concentration des pouvoirs
- ◆ Clarifier l'aire de négociation et les enjeux de la négociation (l'exemple des pouvoirs municipaux)
- ◆ Créer des aires de négociation disposant de pouvoirs autonomes
- ◆ Maintenir des mécanismes de coordination, gérer la double imputabilité et reconnaître la position des médiateurs



Pour échapper aux corporatismes...

- ◆ S'assurer de la représentativité des acteurs par rapport aux enjeux en cause
- ◆ S'assurer de l'équilibre de la représentation entre les différents groupes
- ◆ S'assurer de la diversité et de l'exhaustivité des points de vue
- ◆ Rechercher des interlocuteurs détenant une légitimité claire et explicite



Pour une pédagogie de la participation

- ◆ Développer la recherche sur les processus de participation, de prise de décision, les conseils d'administration, la gouverne
- ◆ Développer des modèles et des outils de soutien à la prise de décision en groupe
- ◆ Former et intéresser la population à la participation et aux affaires publiques
- ◆ Soutenir l'apprentissage de la citoyenneté
- ◆ Créer un bureau de soutien à la participation publique



La contribution de l'évaluation

- ◆ La participation au processus de prise de décision peut s'effectuer tout au long du processus d'émergence, de production ou de mise en place d'une politique ou d'un programme public.
- ◆ L'évaluation des besoins, des processus, des résultats constitue un lieu privilégié de participation publique et démocratique.
- ◆ L'évaluation devient un lieu et un moteur de changement, un espace de construction et de reconstruction sociales.
- ◆ Plus que jamais nous détenons les outils techniques et méthodologiques pour évaluer les services, les programmes et les politiques
- ◆ Plus que jamais l'évaluation des services publics est indispensable à la gestion de l'État.
- ◆ Il faut replacer les citoyennes et les citoyens non pas au cœur de nos préoccupations, mais bien au centre du processus de délibération et de décision
- ◆ Les citoyennes et citoyens ne peuvent être réduits au rôle de consommateurs.
- ◆ L'évaluation doit alimenter la culture démocratique et contribuer à démocratiser les pratiques...à diffuser plutôt qu'à concentrer le pouvoir.



Le rôle de l'évaluatrice et de l'évaluateur

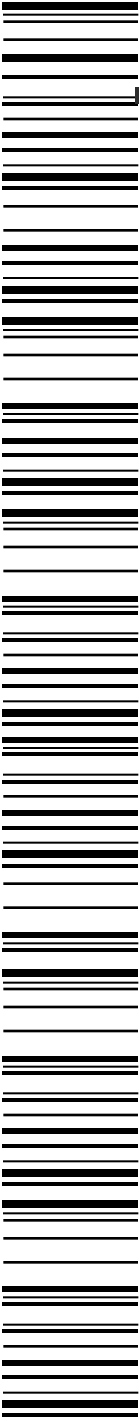
- ◆ Maîtriser les enjeux épistémologiques et méthodologiques
- ◆ Contribuer de par la «légitimité de son expertise» à éclairer le processus de prise de décision au niveau du contenu
- ◆ Gérer et animer le processus public d'évaluation
- ◆ Intéresser, informer, mobiliser la population au débat public
- ◆ Médiatiser la rationalisation et la démocratisation des services



Pour améliorer la participation à l'évaluation

Multiplier les lieux de débat

- ◆ Meilleur usage des mécanismes de plainte, des comités des usagers, des conseils d'administration
- ◆ Partenariat avec les groupes communautaire
- ◆ Utilisation de sondages, d'enquêtes
- ◆ Création de comités et de commissions d'évaluation des services et de révision des politiques
- ◆ Création de forums de discussion, ateliers, colloques, internet



De l'évaluation des politiques publiques..à la politique

- ◆ Pour démocratiser l'administration publique, et l'évaluation des services, des programmes et des politiques, il faut d'abord reconnaître que nous sommes imputables à l'ensemble des citoyennes et des citoyens de nos interventions: c'est cela le principe démocratique.
- ◆ La question se complique quant on s'interroge ensuite sur l'institution qui pour nous incarne cette autorité. On est alors confronté à la double imputabilité et l'on doit accepter de jouer le rôle de médiateur et de médiatrice.
- ◆ Un médiateur et une médiatrice non seulement compétents, mais également une personne engagée, inspirée par une éthique de la solidarité et consciente de sa condition et de sa responsabilité politique, parce qu'au-delà de la soumission à l'État nous affirmons que nous sommes nés libres et égaux.