

# Dans la peau de l'évaluateur

La participation citoyenne  
à l'évaluation de la Stratégie  
nationale de prévention  
et de lutte contre la pauvreté

Johanna Barasz et Marine de Montaignac



**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

## **Table des matières**

<b>Résumé</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Définition, enjeux et dispositifs d'évaluation participative</b> .....	<b>5</b>
1.1. À la croisée de l'évaluation et de la participation .....	5
1.2. Formes et limites de l'évaluation participative .....	9
1.3. Le développement des dispositifs d'évaluation participative en France.....	13
<b>2. Une expérimentation pour élargir le champ des voix susceptibles de contribuer aux travaux d'évaluation</b> .....	<b>17</b>
2.1. La genèse et les objectifs.....	17
2.2. L'organisation et le déroulé des consultations.....	22
<b>3. Le bilan</b> .....	<b>29</b>
3.1. Le périmètre de l'exercice.....	30
3.2. Les modalités de consultation.....	32
3.3. Les effets de la participation sur l'évaluation et les participants.....	35
3.4. Renouveler l'expérience ? Pistes de recommandations .....	39
<b>Annexe 1</b> – Liste des personnes auditionnées ou rencontrées.....	<b>43</b>
<b>Annexe 2</b> – Lettre de mission du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 .....	<b>44</b>
<b>Annexe 3</b> – Composition du comité d'évaluation.....	<b>47</b>
<b>Annexe 4</b> – Modalités de production des avis et des contributions des citoyens.....	<b>49</b>
<b>Annexe 5</b> – Questions proposées au 5 <sup>e</sup> Collège et au panel citoyen dans le cadre des cinq consultations .....	<b>50</b>

## Résumé

Si la consultation des parties prenantes et de personnes concernées dans le cadre de travaux d'évaluation se développe, l'association à ces travaux de citoyens – concernés ou non par la politique évaluée – en tant « qu'évaluateurs » est beaucoup plus rare, tout comme les analyses sur le sujet<sup>1</sup>.

France Stratégie a construit un dispositif original d'association de citoyens aux travaux d'évaluation menés par le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, dont elle a coordonné et accompagné les travaux.

Loin de se substituer aux travaux des chercheurs et aux avis des experts, le dispositif devait permettre de compléter les réflexions du comité en enrichissant à la fois les questions évaluatives à construire (en amont des travaux) et l'interprétation des résultats (en aval) par l'expérience des personnes concernées et par la réflexion, orientée vers l'intérêt général, de personnes prêtes à consacrer du temps à ces sujets.

Cette démarche a-t-elle conduit à construire une évaluation « qui répondent aux questions des citoyens telles qu'ils se les posent » ? A-t-elle enrichi les réflexions du comité d'évaluation ? Les participants y ont-ils trouvé un intérêt ? *In fine*, la participation des citoyens et des personnes concernées à l'évaluation a-t-elle eu un impact sur la politique publique elle-même ? L'objectif de cette étude est de proposer, à partir d'entretiens avec des acteurs de l'évaluation, de la littérature grise et des avis et rapports du comité d'évaluation, un bilan de cette expérimentation, d'en présenter les perspectives et les enjeux associés et d'en tirer des enseignements pour de futures expériences d'association du public à des exercices d'évaluation de politiques publiques.

Le bilan revient sur le contexte de cette expérimentation et sur les enjeux associés à l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, détaille les modalités mises en place pour la consultation et précise les effets de la participation pour l'évaluation et pour les participants. Douze recommandations visant à faciliter la participation citoyenne dans le processus d'évaluation des politiques publiques viennent le clore.

Ainsi, il apparaît utile de poursuivre l'expérimentation de dispositifs d'évaluation participative, en favorisant l'évaluation d'objets précis et clairement délimités, pour lesquels des éléments pour évaluer sont effectivement disponibles. Il convient de clarifier les objectifs du dispositif dès son lancement auprès des commanditaires, des acteurs de l'évaluation et des citoyens, puis tout au long du dispositif. Il s'agit d'être à la fois explicite et réaliste, en clarifiant les attendus à l'égard des citoyens lors de chaque consultation, mais aussi les utilisations et les suites des différentes consultations. Un suivi étroit du dispositif est à mettre en place et une

---

<sup>1</sup> Ce document de travail a fait l'objet d'une synthèse : voir Barasz J. et Montaignac (M. de) (2024), « Dans la peau de l'évaluateur. Les leçons d'une expérience d'évaluation participative », *Note de synthèse*, France Stratégie, janvier.

marge de manœuvre effective doit être accordée aux citoyens en amont et en aval des travaux d'évaluation.

En outre, il apparaît utile de consulter deux publics de manière distincte : des bénéficiaires de l'objet évalué d'une part et la population générale d'autre part, selon des modalités qui peuvent différer entre les deux groupes. Une attention est à porter à la taille des groupes pour prévenir l'attrition tout en assurant la qualité des échanges. Les moyens financiers et en ressource humaine permettant la tenue des consultations doivent être anticipés et sanctuarisés. Un cadre souple est nécessaire pour être en mesure d'adapter le dispositif au fil du temps.

L'accompagnement des citoyens des deux groupes doit être réalisé en mobilisant des professionnels spécialistes de la participation citoyenne et en soumettant des documents préparatoires clairs et intelligibles.

Enfin, l'acculturation des commanditaires à l'évaluation participative, la fidélisation des participants, la reconnaissance de leur investissement et la valorisation de leurs contributions auprès des pouvoirs publics et des médias sont des éléments nécessaires à la réussite d'un tel dispositif d'évaluation participative.

**Mots clés** : évaluation des politiques publiques, participation citoyenne, évaluation participative, lutte contre la pauvreté

# Dans la peau de l'évaluateur

## La participation citoyenne à l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Johanna Barasz<sup>2</sup> et Marine de Montaignac<sup>3</sup>

avec la participation de Zoé Boucherie<sup>4</sup>

---

« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration. »

*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article 15*

### Introduction

Dans un contexte de forte défiance à l'égard des institutions<sup>5</sup>, les initiatives et les dispositifs prônant davantage de participation citoyenne se sont multipliés ces dernières années. Pourtant, l'évaluation participative, au croisement de la participation citoyenne et de l'évaluation des politiques publiques, demeure un champ peu exploré. Et si la consultation des parties prenantes et de personnes concernées dans le cadre de travaux d'évaluation se développe, l'association de citoyens – concernés ou non par la politique évaluée – aux exercices d'évaluation en tant « qu'évaluateurs » est beaucoup plus rare, tout comme les travaux sur le sujet.

C'est dans ce contexte et avec le souhait de poursuivre ses travaux sur l'expertise et la défiance que France Stratégie a construit un dispositif original d'association de citoyens aux travaux d'évaluation menés par le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 (« la Stratégie » ou « la Stratégie Pauvreté » dans la suite du document). Original, ce dispositif l'est à plusieurs titres :

- ni simple consultation de citoyens ni intégration de parties prenantes au sein du comité d'évaluation, il a constitué une sorte de troisième voie : une contribution participative à l'évaluation, mobilisant des citoyens concernés directement ou non par la politique publique évaluée, de la conception des questions à l'interprétation des résultats ;

---

<sup>2</sup> Cheffe de projet, France Stratégie.

<sup>3</sup> Cheffe de projet, France Stratégie. Rapporteuse du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2019-2022).

<sup>4</sup> Stagiaire, France Stratégie.

<sup>5</sup> France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie : Faire avec la défiance*, rapport, décembre.

- cette démarche a eu la particularité d'associer, dans un cadre similaire, à la fois un panel de citoyens « *ad hoc* » et un groupe de personnes concernées, dans le but de recueillir une expression à la fois complémentaire et comparable.

L'objectif de ce document est de proposer un bilan de cette participation à l'évaluation de la Stratégie Pauvreté, d'en présenter les perspectives et les enjeux associés et d'en tirer des enseignements pour de futures expériences d'association du public à des exercices d'évaluation de politiques publiques. Ce retour d'expérience vise ainsi à favoriser la diffusion de ce type de participation, et à proposer aux décideurs et aux praticiens des éléments réflexifs sur sa pertinence et sur les dispositifs *ad hoc* à mettre en place.

Après une rapide présentation de l'évaluation participative, nous proposerons un regard rétrospectif sur le dispositif. Nous décrivons les conditions dans lesquelles cette expérimentation a été conçue et mise en place dans le cadre de l'évaluation de la Stratégie : constitution des groupes, questionnements, organisation et contenu de la formation, calendrier, processus d'élaboration des avis, etc. Puis nous nous interrogerons sur l'intérêt, l'ambition et l'impact de ce dispositif. Cette démarche a-t-elle conduit à construire une évaluation « qui répondent aux questions des citoyens telles qu'ils se les posent »<sup>6</sup> ? A-t-elle enrichi les réflexions du comité d'évaluation ? Les participants y ont-ils trouvé un intérêt ? La participation des citoyens et des personnes concernées à l'évaluation a-t-elle eu *in fine* un impact sur la politique publique elle-même ? Des recommandations visant à faciliter la participation citoyenne dans le processus d'évaluation des politiques publiques viennent clore ce bilan.

Ce document de travail s'appuie sur une dizaine d'entretiens et d'auditions avec les acteurs de l'évaluation de la Stratégie – membres du panel *ad hoc* et du 5<sup>e</sup> Collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), président et membres du comité d'évaluation, secrétariat général du CNLE, IFOP, délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté et experts de la participation et de l'évaluation<sup>7</sup> –, sur les trois rapports annuels et les deux notes sur la crise du coronavirus du comité d'évaluation, sur les avis citoyens produits dans ce cadre, sur les descriptions détaillées annexées à chaque rapport annuel des modalités de la consultation, et enfin sur la littérature scientifique et administrative consacrée à l'évaluation participative.

## 1. Définition, enjeux et dispositifs d'évaluation participative

### 1.1. À la croisée de l'évaluation et de la participation

Grand débat national, Convention citoyenne pour le climat, réforme du CNLE en 2019, réforme du CESE en 2021 qui ouvre la porte à des citoyens tirés au sort, ouverture citoyenne de la Cour des comptes... Les initiatives prônant davantage de participation

---

<sup>6</sup> France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie : Faire avec la défiance*, *op. cit.*

<sup>7</sup> Le recueil de la parole des membres du panel citoyen et du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE a été réalisé par l'IFOP. Les conclusions préliminaires de ce travail ont par ailleurs été soumises au membres du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE lors d'une session d'échange supervisée par le secrétariat général du CNLE et animée par France Stratégie. Les entretiens bilatéraux ont été réalisés par France Stratégie.

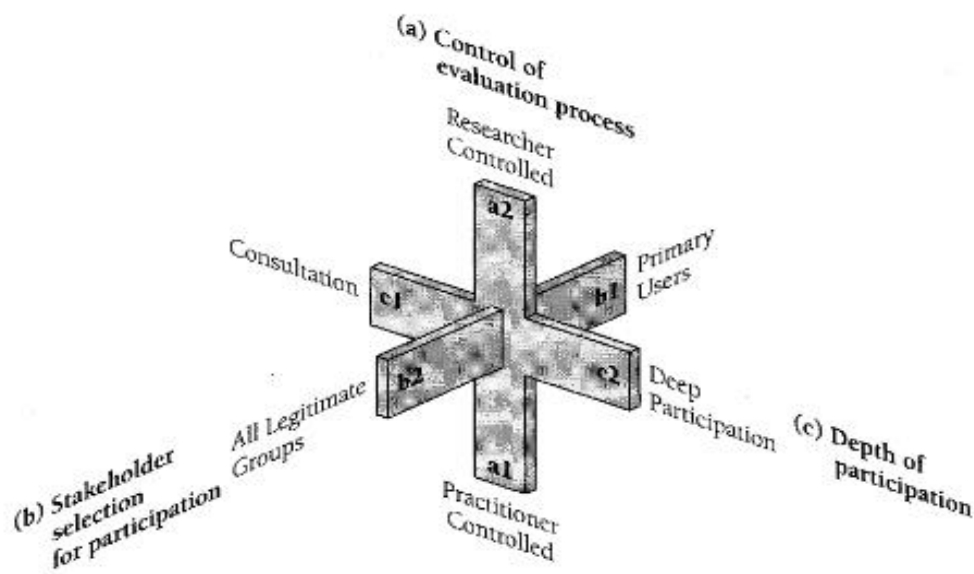
citoyenne se sont multipliées ces dernières années en France<sup>8</sup>. Parallèlement, l'évaluation des politiques publiques se développe. Elle est le fruit d'une institutionnalisation longue et fragile, qui répond à un double enjeu. Il s'agit à la fois d'organiser un contre-pouvoir face aux décisions de l'exécutif et de mettre à disposition une information scientifique permettant d'en juger la valeur et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques<sup>9</sup>.

À la croisée de cette double dynamique, l'évaluation participative s'inscrit dans une aspiration démocratique revendiquant à la fois une plus large prise en compte de la parole des citoyens et une exigence envers les représentants politiques, appelés à rendre compte de leur action<sup>10</sup>. Il n'est donc pas surprenant que la réflexion sur le recours à des dispositifs participatifs ascendants (« *bottom up* ») ait accompagné l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France depuis les années 2000<sup>11</sup>.

### Qu'appelle-t-on l'évaluation participative ?

Cousins et Whitmore proposent un cadre d'analyse tridimensionnel pour toute démarche d'évaluation participative, en fonction de trois critères indépendants : l'exercice du contrôle du processus évaluatif ; la sélection des parties prenantes (seulement les utilisateurs finaux ou plus large), soit la *largeur* de la participation ; et enfin le niveau de participation (consultation ou participation), soit la *profondeur* de la participation<sup>12</sup>.

Figure 1 – Les trois dimensions de la démarche d'évaluation participative



Source : Cousins J. B. et Whitmore E. (1998), « Framing participatory evaluation », *New Directions for Evaluation*, n° 80, p. 11

<sup>8</sup> « [Les nouvelles formes de participation citoyenne](#) », sur le site Vie publique.fr, consulté le 2 août 2023.

<sup>9</sup> Lacouette-Fougère C. et Lascoumes P. (2013), « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n° 4, p. 859-875.

<sup>10</sup> Blondiaux L. (2008), *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil/République des idées.

<sup>11</sup> Lacouette-Fougère C. et Lascoumes P. (2013), *op. cit.*

<sup>12</sup> Cousins J. B. et Whitmore E. (1998), « Framing participatory evaluation », *New Directions for Evaluation*, n° 80, p. 5-23.



Plus qu'un type d'évaluation, ces critères permettent de définir un espace de l'évaluation participative reposant sur la mobilisation de la société civile : il s'agit d'élargir les parties prenantes de l'évaluation – longtemps restée le monopole des experts évaluateurs et des commanditaires – aux bénéficiaires directs et indirects de l'action publique évaluée<sup>13</sup>.

À la suite de Béatrice Plottu, on peut ainsi définir l'évaluation participative comme « tout type de dispositif qui vise à intégrer le plus largement et le plus activement les diverses parties prenantes et/ou le citoyen à l'évaluation des politiques publiques, afin de porter un jugement sur la valeur des dites politiques et de contribuer à leur planification ou réalisation<sup>14</sup> ». Ainsi, l'évaluation participative recouvre, selon les acteurs<sup>15</sup> et le contexte, des dispositifs et des pratiques variées<sup>16</sup>. Pour être qualifiée comme telle, la démarche doit combiner une réalisation minimale de chacun de ces critères, c'est-à-dire une implication – même faible – de citoyens au sens large, une diversité – même limitée – de types de participants et un contrôle – même limité – de la démarche évaluative par les participants<sup>17</sup>.

L'évaluation participative peut prendre des formes variées, déclinaisons de dispositifs existants de démocratie participative. Il n'existe pas *a priori* de modalités de participation réservées pour chaque type d'évaluation (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) mais certaines apparaissent plus adaptées à certaines situations : le débat public ou le sondage délibératif par exemple, pensés pour des contextes de préparation d'un projet de politique publique, semblent plutôt adaptés pour des évaluations *ex ante* ; les jurys de citoyens, dispositifs qui reposent sur la constitution d'assemblées de citoyens chargées de produire un avis éclairé sur une question à l'issue de sessions d'information et de discussion peuvent être plus facilement mobilisés sur différents type d'évaluation.

### **Les objectifs et effets recherchés de l'évaluation participative**

Dans un contexte de crise démocratique et de complexification de l'action publique, le caractère participatif de l'évaluation répond à une double exigence de démocratie et d'efficacité<sup>18</sup>. Les évaluateurs qui recourent à ce type de démarche en attendent des effets sur l'un, l'autre ou une combinaison de ces deux objectifs.

Il existe deux courants d'évaluation participative qui font écho à deux finalités de ce type d'évaluation : une finalité pratique et une finalité émancipatrice<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Guba E.G., Lincoln Y.S., 1989, *Fourth generation evaluation*, London, Sage.

<sup>14</sup> Plottu B. (2013), « [Évaluation participative des politiques publiques](#) », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.

<sup>15</sup> Chédin G., Plottu É., Simon B., Rousseau K., Aubree L. et al. (2009), « [La participation dans l'évaluation du développement durable : qui, quand, comment ? Les nouvelles frontières de l'évaluation](#) », 9<sup>e</sup> *Journées françaises de l'évaluation*, Marseille, France.

<sup>16</sup> Cousins J. B. et Whitmore E. (1998), « Framing participatory evaluation », *op. cit.*

<sup>17</sup> Daigneault P.-M. (2012), [La participation à l'évaluation : du concept à la mesure](#), thèse de doctorat en sciences politiques, université de Laval.

<sup>18</sup> Société française d'évaluation (2015), [L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen](#), *Les Cahiers de la SFE*, n° 9, décembre.

<sup>19</sup> Cousins J. B. et Whitmore E. (1998), *op. cit.*



L'évaluation participative a d'abord une finalité pratique comme outil d'aide à la décision publique et d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques : la participation doit améliorer la pertinence de la démarche et l'utilisation des résultats d'évaluation<sup>20</sup>. En récoltant de l'information riche et plurielle, notamment sur des aspects qui ne sont pas facilement mesurables à l'aide d'indicateurs quantitatifs, en suscitant un débat et des échanges entre les évaluateurs et les citoyens, en faisant remonter des réflexions inédites, il s'agit d'améliorer la validité des résultats de l'évaluation. L'évaluation participative est alors conçue comme apportant des garanties d'indépendance, de compétence, de transparence et de pluralisme, nécessaires à toute évaluation de politiques publiques<sup>21</sup>. Si l'objectif est toujours d'enrichir l'évaluation par la multiplication des perspectives et des points de vue susceptibles d'éclairer les décideurs publics, la valeur et le rôle accordés à la contribution des citoyens peut cependant varier. Le plus souvent, il s'agit de compléter, voire de contrebalancer l'expertise des évaluateurs<sup>22</sup>. Certains auteurs la conçoivent comme un véritable contrepoids. Weaver et Cousins par exemple accordent une finalité épistémologique à l'évaluation participative en tant que démarche constructiviste remettant en cause le caractère universel du savoir scientifique<sup>23</sup>. L'ouverture de l'évaluation aux publics de l'action publique vise alors à produire des connaissances nouvelles et à rendre visible le savoir situé et l'expertise du quotidien des citoyens. Enfin, des auteurs en attendent plutôt un dépassement d'une opposition perçue comme « binaire » entre experts et citoyens<sup>24</sup>. Dans cette perspective, la participation citoyenne n'est pas réduite à l'expression d'une opinion « à côté » de l'expertise : par la participation à un dispositif d'évaluation, les citoyens acquièrent de la connaissance qui leur permet de contribuer à l'expertise à partir de leurs expériences et de leur situation mais aussi de leurs savoirs acquis.

L'évaluation participative a par ailleurs une finalité émancipatrice : les citoyens qui y participent sont mieux informés et leur implication accroît leur contrôle sur le cours de l'action publique tout en développant leur pouvoir d'agir. L'évaluation participative apparaît alors comme un vecteur d'enrichissement du débat public qui porte les germes d'un changement social. Cette finalité émancipatrice est particulièrement visée dans le cas de politiques sociales – notamment les politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté dont il est question ici. La participation de citoyens en situation de pauvreté fait espérer qu'ils recouvrent un certain pouvoir d'agir sur eux-mêmes et les politiques publiques qui les concernent<sup>25</sup>. La participation à l'évaluation est vue ici comme une pratique valorisante qui permet de reconnaître le savoir des personnes en situation de pauvreté et leur citoyenneté active.

---

<sup>20</sup> Cousins J. B. et Whitmore E. (1998), « Framing participatory evaluation », *op. cit.*

<sup>21</sup> Viveret P. (1989), *L'Évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris ; notamment le chapitre 1 « L'évaluation de l'action publique : un enjeu démocratique ».

<sup>22</sup> Entretien avec Daniel Agacinski.

<sup>23</sup> Weaver L. et Cousins J. B. (2007), « Unpacking the participatory process », *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, vol. 1(1), p. 19-40.

<sup>24</sup> France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, rapport, décembre.

<sup>25</sup> Carrel M. (2008), « Faire participer les habitants dans une perspective comparée », in Anne-Marie Guillemard éd., *Où va la protection sociale ?*, Presses universitaires de France, p. 355-371.

La contribution attendue de l'évaluation des politiques publiques à la démocratie quant à elle recoupe différentes dimensions, de légitimation et d'inclusion, voire d'émancipation<sup>26</sup>. Elles s'articulent selon des modalités propres selon qu'on se situe dans le cadre d'une évaluation *ex ante*, *in itinere* ou *ex post*<sup>27</sup>. Dès 1989, le rapport Viveret soulignait les fonctions et les enjeux démocratiques de l'évaluation des politiques publiques. Pour son auteur, qui plaidait pour la mise en place d'un panel de bénéficiaires du RMI et la réalisation d'enquêtes sur les positions de l'opinion publique sur le RMI et la pauvreté, il s'agissait d'accroître « la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques ». Il recommandait également d'assurer un droit de saisine citoyenne des instances d'évaluation.

Pour ses défenseurs, la participation citoyenne dans l'évaluation des politiques publiques peut contribuer à dépasser les oppositions – voire la défiance – entre les experts, les décideurs publics et les citoyens, en apportant de la légitimité à la démarche évaluative. Fabrice Lengart et Daniel Agacinski soulignent ainsi que pour que les citoyens « tiennent compte des évaluations » et en reconnaissent la valeur dans le cadre du débat public, il est nécessaire que les évaluations tiennent compte réciproquement des citoyens et répondent à leurs questions telles qu'ils se les posent<sup>28</sup>.

## 1.2. Formes et limites de l'évaluation participative

### ***Les conditions de l'évaluation participative : profondeur et garanties***

#### *Profondeur*

La définition et la pondération des objectifs poursuivis sont intimement liés aux choix retenus en matière de « profondeur » de la participation par l'évaluateur et le commanditaire lors de la conception de la démarche évaluative<sup>29</sup>. Cette profondeur se mesure par la fréquence d'association des citoyens aux différentes étapes de l'évaluation et leur degré d'implication.

Il y a peu à attendre en l'espèce de dispositifs minimalistes, qui ont leur propre intérêt mais ne permettent pas de répondre à la pluralité des enjeux évoqués ci-dessus et ne peuvent réellement être qualifiés de « participatifs ». Des citoyens qui ne seraient consultés que lors d'une phase de collecte de données, sous la forme d'une enquête de satisfaction par exemple, peuvent contribuer à alimenter l'évaluation mais n'y participent pas. De même, une unique réunion de consultation d'usagers ne fait pas d'eux des participants à l'évaluation d'une politique publique.

Choisir de faire participer les citoyens à une phase plutôt qu'à une autre du processus d'évaluation est un choix motivé en fonction des objectifs et des apports attendus de la

---

<sup>26</sup> Blondiaux L. (2008), *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

<sup>27</sup> Entretien avec Daniel Agacinski. Voir aussi Plottu B. et Plottu É. (2009), « [Contraintes et vertus de l'évaluation participative](#) », *Revue française de gestion*, vol. 192, n° 2, p. 31-58.

<sup>28</sup> France Stratégie (2017), « [Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?](#) », contribution de France Stratégie à l'Université d'été du CNESCO, août.

<sup>29</sup> Barron G. et Monnier E. (2003), « [Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile](#) », *Informations sociales*, n° 110, p. 120-130.

participation dans l'évaluation<sup>30</sup>. Ainsi, la dimension participative peut intervenir à différents moments de la démarche de l'évaluation : lors de la formulation des questions évaluatives, de la collecte de données, de l'interprétation des résultats ou de la formulation du jugement évaluatif et des recommandations. Mais s'il n'existe pas d'étape *a priori* propice à l'évaluation participative, dans les faits, elle advient plus souvent pour la définition du référentiel d'évaluation et la formulation des questions évaluatives que pour la collecte des données<sup>31</sup>. En tout état de cause la participation sera d'autant plus profonde que les participants prennent part à un nombre important d'étapes de la démarche d'évaluation – de la construction du référentiel d'évaluation à la rédaction du rapport final – et que leur degré de participation à une ou plusieurs de ces étapes sera élevé sur l'échelle classique proposée par Sherry Arnstein<sup>32</sup> (au plus bas degré, l'information, puis la consultation et la concertation, la co-décision et, en haut de l'échelle, la délégation du pouvoir aux citoyens). Enfin, la profondeur de la participation est directement liée au temps que les participants y consacrent. La durée et la fréquence des moments d'échanges et de production peuvent varier, la participation peut être itérative ou ponctuelle, en fonction de la durée de la démarche d'évaluation, des attentes du commanditaire et du type de politique publique ou de programme à évaluer<sup>33</sup>. En tout état de cause, le temps – de formation, de débat, de restitution – est une dimension importante.

### *Délibération, garanties et contrôle*

Béatrice et Éric Plottu mettent par ailleurs en avant trois principes sur lesquels doit reposer une démarche d'évaluation participative : l'inclusion, le dialogue et la délibération<sup>34</sup>. Ces démarches supposent la confiance des citoyens participants dans les instances d'évaluation et les évaluateurs, ce qui nécessite notamment de repenser le « branchement » entre la participation citoyenne et les processus de décision et d'action publique. Le rapport *Soutenabilités !* publié par France Stratégie<sup>35</sup> en 2022 recommande de construire un « continuum délibératif », c'est-à-dire de « faire de la participation une composante essentielle de la délibération pensée comme un continuum », dans lequel l'évaluation des politiques publiques tient une place de choix. Ici, il s'agit d'articuler cette participation citoyenne avec le travail des instances d'évaluation, d'une part, et avec les décideurs publics d'autre part. Cette articulation repose à la fois sur des garanties processuelles et sur une acculturation des évaluateurs aux démarches de participation citoyenne. Pour que l'évaluation participative, qui regroupe autour de la table des experts et des citoyens, produise des débats éclairés, il faut fournir aux citoyens des informations lisibles et réfutables, rendre visible la pluralité des analyses et des expertises disponibles et clarifier les positions éthiques et philosophiques qui sous-tendent les valeurs et les priorités des politiques publiques évaluées. La forme dans laquelle cette évaluation est produite doit

---

<sup>30</sup> Milet H. et Warin P. (2013), « [La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques](#) », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n° 4, p. 991-1002.

<sup>31</sup> Société française d'évaluation (2015), [L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen](#), *op. cit.*

<sup>32</sup> Arnstein S. (1969), « [A ladder for citizen participation](#) », *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35(4), p. 216-224.

<sup>33</sup> Entretien avec Adam Baïz, 1<sup>er</sup> août 2022.

<sup>34</sup> Plottu B. et Plottu É. (2009), « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *Revue française de gestion*, vol. 192, n° 2, p. 31-58.

<sup>35</sup> France Stratégie (2022), [Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique](#), rapport, mai.

également permettre que ses résultats soient repris dans les médias sans déformation<sup>36</sup>. Enfin, la gouvernance et le contrôle du dispositif d'évaluation sont des enjeux importants. Plusieurs possibilités existent : des citoyens peuvent participer directement à des comités d'évaluation ou à des comités de pilotage en charge de la définition et l'application du référentiel de l'évaluation. Un comité citoyen peut aussi être constitué à côté du comité de pilotage, regroupant les experts et les parties prenantes de la politique publique évaluée, de manière à ce que ces deux comités co-pilotent l'évaluation. Des citoyens peuvent aussi être consultés à plusieurs étapes de la démarche évaluative tout en réservant le pilotage global de la démarche à un comité d'évaluation.

À ces conditions de profondeur et de garanties, les démarches d'évaluation participative sont susceptibles de concilier participation citoyenne et rigueur scientifique, de produire une connaissance riche et « multi-située » et ainsi de contribuer à la vie démocratique.

### **La largeur de l'évaluation participative : choix, sélection et formation des participants**

#### *Des citoyens divers...*

Les différents objectifs assignés à l'évaluation participative sont également à mettre en regard avec sa « largeur », concept qui fait référence à la diversité des participants associés à la démarche d'évaluation et à leur poids relatif dans le dispositif<sup>37</sup>. Une participation de faible largeur associe peu d'acteurs : en général, les commanditaires et les principaux opérateurs de la politique évaluée, les opérateurs de la mise en œuvre et éventuellement les acteurs de la définition et de la mise en œuvre de la politique. Une participation de forte largeur associe également des bénéficiaires directs de la politique, des bénéficiaires indirects ou potentiels et des citoyens ou leurs représentants, en proportion ou nombre relativement importants.

A minima, l'évaluation participative – parfois qualifiée de pluraliste<sup>38</sup> – repose sur l'implication active de parties prenantes à la démarche évaluative<sup>39</sup>. Les parties prenantes désignent des personnes qui ont un intérêt direct pour la politique publique évaluée, soit parce qu'elles l'ont décidée, soit parce qu'elles la mettent en œuvre ou qu'elles en bénéficient<sup>40</sup>. Dans cette conception, c'est parce que ces personnes ou ces institutions ont un intérêt dans la politique publique qu'elles en ont un dans son évaluation. Le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté est un exemple de comité d'évaluation pluraliste, qui regroupe des personnalités qualifiées, des représentants d'associations et des universitaires, auxquels sont associés les opérateurs de la politique et les services statistiques ministériels. Mais l'évaluation ne devient réellement participative – ou citoyenne – que lorsque des acteurs qui n'ont pas d'engagement politique ou professionnel dans la politique publique évaluée participent à la démarche d'évaluation, que cette dernière associe

---

<sup>36</sup> France Stratégie (2017), « [Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?](#) », *op. cit.*

<sup>37</sup> Barron G. et Monnier E (2003), « [Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile](#) », *Informations sociales*, n° 110, p. 120-130.

<sup>38</sup> Société française d'évaluation (2015), « [L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen](#) », *Les Cahiers de la SFE*, n° 9, numéro coordonné par Hélène Millet, décembre, p. 9.

<sup>39</sup> Plottu B. et Plottu É. (2009), « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *op. cit.*

<sup>40</sup> Mathison S. (2004), « Stakeholders », in *Encyclopedia of Evaluation*, SAGE Publications, p.397-398.

« les publics de l'action publique »<sup>41</sup>. Ces derniers – qui peuvent être des citoyens organisés, des représentants des intérêts particuliers ou des citoyens « ordinaires » – sont alors appelés à participer à la démarche d'évaluation au nom de leur expertise d'usage s'ils sont bénéficiaires ou usagers de la politique publique évaluée ou au nom de leur statut d'électeur, de contribuable ou de citoyen ordinaire, intéressé par la vie de la cité.

Les modalités de choix entre ces différents publics d'une part et les critères de sélection (représentativité, diversité, expertise, etc.) des individus participant effectivement à la démarche d'autre part varient nécessairement en fonction des objectifs alloués à la participation. Des dispositifs reposent sur le tirage au sort, d'autres sur la constitution d'un panel à partir de la méthode des quotas : les participants sont alors sélectionnés en fonction de certaines de leurs caractéristiques sociodémographiques. Les deux modalités peuvent être combinées – comme cela a été le cas pour la Conférence citoyenne pour le climat – avec un tirage au sort suivi d'une phase de sélection des participants. La participation au processus d'évaluation peut aussi résulter d'un appel à volontaires. Enfin, les citoyens peuvent être nommés au titre de leur expertise ou d'un quelconque engagement. La modalité retenue dépend des objectifs poursuivis : si l'évaluateur recherche la représentativité des participants, le tirage au sort ou la constitution d'un échantillon représentatif par la méthode des quotas apparaissent comme les plus appropriés. Si l'évaluateur recherche la diversité des points de vue, un appel à volontaires, plus aisé à mettre en place et peu coûteux, peut suffire. Enfin, si l'évaluateur souhaite bénéficier de l'expertise d'usage des bénéficiaires d'une politique publique ou de l'expertise du quotidien de certains citoyens, la nomination semble particulièrement adaptée. Notons que ces critères ne sont pas exclusifs les uns des autres. Leur hiérarchisation découle des priorités et des objectifs donnés à l'évaluation.

### *... mais des citoyens formés*

Si les participants peuvent être divers, il importe qu'ils soient formés. L'originalité de l'évaluation participative repose sur la confrontation des expertises et sur la rencontre entre savoir savant et profane, celui-ci nécessitant un processus de formation préalable<sup>42</sup>, à l'image de ceux conçus dans le cadre de dispositifs existants de démocratie participative : débat public, jurys citoyens, sondages délibératifs, etc.<sup>43</sup>. Il convient donc d'envisager, dès la conception de la démarche, les modalités de formation et d'accompagnement des participants en amont de leur participation, et les méthodes d'animation et les outils supports des participants pendant leur participation à l'évaluation.

---

<sup>41</sup> Société française d'évaluation (2015), *L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen*, op. cit.

<sup>42</sup> Blondiaux L. (2008), *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, op. cit. L'auteur souligne les critiques adressées aux dispositifs participatifs, qui peuvent être transposées aux démarches d'évaluation participative.

<sup>43</sup> Le sondage délibératif, théorisé par James Fishkin, consiste à réunir un échantillon représentatif de plusieurs centaines de personnes, à les informer par des documents et des informations contradictoires sur une question précise puis à les faire débattre de manière à ce que chaque voix compte. Voir Fishkin J. (1995), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press.



## **Les limites de l'évaluation participative**

Toutefois, l'évaluation participative est une démarche délicate dont l'adoption et la mise en œuvre peuvent rencontrer des limites. D'abord, elle suppose que le commanditaire et l'évaluateur accordent tous deux de la crédibilité aux vertus de la participation citoyenne. La question de l'acceptabilité de l'évaluation participative peut ainsi se poser spécifiquement en France, où le champ de l'évaluation des politiques publiques fait généralement intervenir experts et acteurs proches du milieu administratif<sup>44</sup>, et renvoie à des formes d'expertise très situées. Or, l'évaluation participative met en confrontation des expertises qui sont fondées sur des légitimités différentes (académiques et scientifiques, électives, d'usage, etc.)<sup>45</sup>.

Béatrice et Éric Plottu montrent combien les démarches d'évaluation participatives sont délicates à mettre en œuvre dans la mesure où chaque avantage qui peut être retiré de la démarche correspond symétriquement à une critique qui peut lui être adressée<sup>46</sup>. Les démarches participatives sont parfois critiquées pour leur absence de sincérité et leur propension à instrumentaliser les citoyens participants quand les règles du jeu de la démarche évaluative restent le monopole de l'évaluateur et du commanditaire de l'évaluation<sup>47</sup>. Elles apparaissent parfois comme des exercices de communication dans lesquels la participation est mise en scène sans réelle plus-value évaluative et démocratique. Mal accompagnées, elles peuvent aboutir à des résultats sans nuance, ou peu éclairés, ou ne pas déboucher sur une parole collective.

Par ailleurs, l'évaluation participative peut rencontrer des limites pratiques. En effet, les démarches d'évaluation participative – qui requièrent une formation, un accompagnement et des outils spécifiques – supposent des moyens financiers et humains plus importants que des démarches classiques d'évaluation, et s'inscrivent dans une temporalité différente. La participation nécessite du temps, que les impératifs et les impulsions des commanditaires ne permettent pas toujours d'accorder.

### **1.3. Le développement des dispositifs d'évaluation participative en France**

L'appréciation, notamment quantitative, du développement de l'évaluation participative est délicate. En effet, il n'existe pas, à notre connaissance, de travail récent de recension de cette démarche en France, à l'échelle nationale ou territoriale, à la suite par exemple du travail initié par le groupe de travail « Évaluation participative » de la Société française d'évaluation<sup>48</sup> ou du recensement des dispositifs participatifs entrepris par le Centre interministériel de la participation citoyenne<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> France Stratégie (2018), « [La France évalue encore peu l'impact de ses politiques publiques](#) », *Note de synthèse*, décembre.

<sup>45</sup> Blondiaux L. (2008), *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, *op. cit.*

<sup>46</sup> Plottu B. et Plottu É. (2009), « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *op. cit.*

<sup>47</sup> Blondiaux L. (2008), *op. cit.*

<sup>48</sup> Société française d'évaluation (2015), « [L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen](#) », *Les Cahiers de la SFE*, *op. cit.*

<sup>49</sup> [Trouver une concertation | participation-citoyenne.gouv.fr](#)

De manière générale, la France a connu un développement tardif et assez singulier du champ de l'évaluation des politiques publiques<sup>50</sup>. Dans ce contexte, « l'évaluation participative a [eu] du mal à trouver sa place dans le champ de l'évaluation des politiques publiques »<sup>51</sup> et peine encore à s'incarner. Loin d'être généralisée, sa pratique apparaît encore « émergente » et « en cours d'expérimentation »<sup>52</sup>. En 2018, dans leur document de travail sur la production des évaluations d'impact, Rozenn Desplatz et Clément Lacouette-Fougère<sup>53</sup> notent ainsi que si les évaluations pluralistes associant les parties prenantes aux travaux d'évaluation se développent, elles ne vont généralement pas jusqu'à intégrer le point de vue des citoyens. L'analyse proposée par le baromètre 2018 de la Société française d'évaluation est intéressante à cet égard : sur la quarantaine d'évaluations de l'échantillon<sup>54</sup>, si près des deux tiers des démarches associent d'une manière ou d'une autre des publics de la politique évaluée, aucune ne se revendique « participative ». D'une part l'ouverture à des citoyens ordinaires y reste largement minoritaire par rapport à l'association de bénéficiaires directs. D'autre part, l'association des citoyens prend le plus souvent la forme de la consultation. Leur association à la fabrique et à la gouvernance de l'évaluation demeure peu fréquente<sup>55</sup>. L'évaluation participative semble plus développée à l'échelle territoriale et locale. En effet, à ces échelles, l'évaluation a été développée selon des mécanismes et des approches différentes du niveau national<sup>56</sup>, plus influencées par les pratiques de l'urbanisme et de la politique de la ville.

Néanmoins, malgré l'absence de données quantitatives, on peut relever un développement de ces pratiques, dont témoignent entre autres la multiplication des supports et des guides pratiques disponibles à destination des professionnels de l'évaluation et des commanditaires. Par exemple, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a publié dès 2011 des recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'évaluation des politiques publiques<sup>57</sup> et, en 2023, un bilan sur l'adaptation des modalités de cette participation suite au « choc de participation » de 2019<sup>58</sup> (voir Encadré 1 page suivante).

---

<sup>50</sup> France Stratégie (2018), « [Vingt ans d'évaluation d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](#) », *Document de travail*, n° 2018-06, décembre.

<sup>51</sup> Plottu B. et Plottu É. (2009), « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *op. cit.*

<sup>52</sup> Société française d'évaluation (2015), « [L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen](#) », *Les Cahiers de la SFE, op. cit.*, introduction.

<sup>53</sup> France Stratégie (2018), « [Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](#) », *op. cit.*

<sup>54</sup> Quarante rapports d'évaluation relatifs aux années 2016 et 2017.

<sup>55</sup> Société française d'évaluation (2018), *Baromètre de l'évaluation des politiques publiques en France*, édition 2018.

<sup>56</sup> Lacouette-Fougère C. et Lascoumes P. (2013), « [L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ?](#) », *op. cit.*

<sup>57</sup> Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, Les rapports du CNLE, octobre.

<sup>58</sup> Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2023), *Les leçons du choc de participation*, Les rapports du CNLE, mai.



## **Encadré 1 – Bilan sur la participation au sein du CNLE suite au « choc de participation »**

### *Création et organisation*

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a été créé par l'article 43-1 de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. Placé auprès du Premier ministre, il assiste de ses avis le gouvernement sur toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et assure la concertation entre les pouvoirs publics et les associations, les organismes sociaux, les partenaires sociaux et les personnalités qualifiées agissant en ce domaine. Présidé depuis août 2023 par Nicolas Duvoux, il est composé de 64 membres titulaires, nommés pour trois ans et regroupés en collèges, et d'un comité scientifique depuis la fusion en 2019 du CNLE et de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, né de la volonté de mettre en dialogue les savoirs de vie avec d'autres types de savoirs et de responsabilités, est composé de personnes nommées par le Premier ministre sur proposition des associations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des affaires sociales.

Tous les collèges participent à l'ensemble des travaux : des réunions plénières réunissent tous les membres plusieurs fois par année, le reste du travail se faisant dans le cadre de groupes de travail thématiques, composés de volontaires de chacun des collèges et du comité scientifique du CNLE.

### *Un « choc de participation » en 2019*

Le Décret n° 2019-1077 du 22 octobre 2019 a créé un « choc de participation » en modifiant fortement la composition du CNLE. Le nombre des « personnes concernées » est passé de 8 à 32 – soit la moitié des membres du CNLE – et le nombre de collèges de 8 à 5 (le 5<sup>e</sup> Collège étant celui des personnes concernées).

Dans son bilan de l'association des personnes en situation de pauvreté, le CNLE fait plusieurs constats, notamment :

- parmi les deux modalités de travail en place au sein du CNLE, les groupes de travail constitués sur la base du volontariat par des membres de tous les collèges et du comité scientifique sont préférés aux réunions en plénière car ils permettent des échanges en profondeur et en petits groupes, un partage des savoirs et la co-construction des travaux (à condition cependant que les membres du 5<sup>e</sup> Collège soient au moins deux dans le groupe) ;
- au-delà du lieu du débat, la question du temps est essentielle pour assurer une participation de qualité, pour la préparation des membres du 5<sup>e</sup> Collège, pour les échanges avec les intervenants et les participants aux réunions, et après les réunions, pour partager les ressentis de chacun. La pluralité des points de vue est considérée comme garante de la richesse de débats ;
- l'accompagnement local et national des personnes concernées est une composante essentielle de la démarche de participation, l'absence de marché d'accompagnement depuis fin 2020 ayant eu pour conséquence de « dégrader la mise en œuvre de la participation » ;
- Confiance en soi et pouvoir d'agir sont les moteurs de la participation du membre du 5<sup>e</sup> Collège. La valorisation individuelle pour reconnaître leur investissement est nécessaire.

L'Agence nouvelle des solidarités actives a publié en 2018 un kit de la participation pour guider les commanditaires et les évaluateurs dans la construction de leurs dispositifs participatifs associant des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion<sup>59</sup>. En 2021, l'association ATD Quart Monde a publié un guide pratique pour « réussir la participation de toutes et tous »<sup>60</sup>. À noter que ces outils sont généralement développés par des acteurs de la participation (militants et professionnels de la démocratie participative, représentants de parties prenantes). Chez les acteurs de l'évaluation des politiques publiques, formés à des pratiques plus descendantes, cette réflexion semble plus balbutiante. Malgré la création en 2009 du groupe de travail « Évaluation participative » de la Société française d'évaluation<sup>61</sup> et la publication d'un cahier entièrement consacré à ce type d'évaluation en 2015, peu de revues et d'articles scientifiques traitent spécifiquement de la participation de citoyens à l'évaluation des politiques publiques et les rares articles existants relèvent plutôt des sciences de gestion que des sciences politiques et sociales.

En tout état de cause, l'évaluation participative semble avoir été particulièrement promue et développée dans le champ social, notamment celui de la lutte contre la pauvreté. Dès 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions demande un rapport d'évaluation du gouvernement auquel les personnes en situation de précarité et les acteurs de terrain seront particulièrement associés. Cet article de loi fait écho à la proposition de Patrick Viveret, neuf ans auparavant, d'associer un panel de bénéficiaires à l'évaluation du RMI<sup>62</sup>. L'association des personnes en situation de précarité et des bénéficiaires des minimas sociaux à l'évaluation de ces dispositifs a continué en 2008 lors de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA). L'article 32 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 prévoit en effet l'organisation d'une conférence nationale trois mois après cette généralisation, qui associe entre autres des représentants des bénéficiaires du RSA. Trois représentants des bénéficiaires étaient ainsi membres du comité d'évaluation du RSA, alors présidé par François Bourguignon, et un panel de bénéficiaires a été consulté sous la forme d'entretiens individuels et collectifs pour nourrir cette évaluation<sup>63</sup>. De même, depuis 2021, les rapports annuels de suivi de la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS) font l'objet d'une consultation préalable du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) avant leur remise au Parlement. Concrètement, le projet de rapport est soumis chaque année au CNLE, composé pour la moitié par des personnes en situation de pauvreté, qui remet un avis à la Direction de la Sécurité sociale, publié en annexe du rapport. Par ailleurs, dans le secteur associatif aussi, les démarches d'évaluation participative sont promues, notamment pour leur visée émancipatrice. L'association ATD Quart Monde, particulièrement investie sur ces enjeux, prône le croisement des savoirs avec les personnes en situation de pauvreté<sup>64</sup> et travaille à l'heure actuelle à la co-construction d'un outil participatif pour l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques par des

---

<sup>59</sup> Agence nouvelle des solidarités actives (2020), *Kit de la participation*, février.

<sup>60</sup> ATD Quart Monde (2021), *Réussir la participation de toutes et de tous*, décembre.

<sup>61</sup> Ce groupe de travail ne paraît plus actif aujourd'hui.

<sup>62</sup> Viveret P. (1989), *L'Évaluation des politiques et des actions publiques*, op. cit., notamment le chapitre 1 « L'évaluation de l'action publique : un enjeu démocratique ».

<sup>63</sup> Comité national d'évaluation du RSA (2011), *Rapport final*, Dares, décembre.

<sup>64</sup> Carrel M. (2020), « Vers une épistémologie post pauvreté ? Le croisement des savoirs avec les personnes en situation de pauvreté », Maïté Juan éd., *Du social business à l'économie solidaire. Critique de l'innovation sociale*, Érès, p. 261-282.

praticiens de l'évaluation, des universitaires, des professionnels du secteur médicosocial et des personnes en situation de pauvreté dans le cadre d'un projet avec le rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme des Nations unies Olivier De Schutter.

## **2. Une expérimentation pour élargir le champ des voix susceptibles de contribuer aux travaux d'évaluation**

### **2.1. La genèse et les objectifs**

#### ***Des citoyens mis « dans la peau de l'évaluateur » pour contrer la défiance***

##### *L'application d'une recommandation de France Stratégie*

L'expérimentation de l'évaluation participative menée à France Stratégie trouve son origine dans le rapport *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, paru en 2018. Prenant acte d'une crise de la confiance envers la parole dite « experte », cette étude recommandait de « faire avec » pour éviter qu'elle ne fragilise l'action publique. À cet effet, elle préconisait la mise en place de dispositifs visant à « rendre l'expertise plus lisible et transparente, à rapprocher les cultures et surtout à répondre aux questions des citoyens, telles qu'ils se les posent ». Il s'agissait ainsi d'incorporer la parole « défiante » dans la production même de l'expertise mobilisée dans le cadre de l'action publique, par exemple en associant des non-spécialistes à des dispositifs d'évaluation. Et notamment au moment de la formulation des questions d'évaluation, le rapport citant le philosophe Bruno Latour : « Comment prétendre que l'on a consulté sur un problème ceux à qui on n'a pas donné l'occasion de reformuler les termes de la question ? »<sup>65</sup>.

France Stratégie a souhaité rapidement appliquer cette recommandation à ses propres travaux, en associant à l'un des comités d'évaluation qu'elle pilote des réflexions et avis de personnes directement concernées par les politiques évaluées et d'un groupe de citoyens issu de la population générale. Loin de se substituer aux travaux des chercheurs et aux avis des experts, le dispositif devait permettre de compléter les réflexions du comité en enrichissant à la fois les questions évaluatives à construire (en amont des travaux) et l'interprétation des résultats (en aval) par l'expérience des personnes concernées et la réflexion, orientée vers l'intérêt général, de personnes prêtes à consacrer du temps à ces sujets.

##### *L'évaluation de la SNLP, une occasion opportune*

L'évaluation *ex post* de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2022) (ci-après « la Stratégie ») semblait fournir un bon support pour mener une telle expérimentation, tant pour des raisons de fond que de faisabilité. Les politiques de lutte contre la pauvreté concernent en effet non seulement les personnes, nombreuses et diverses, directement visées par les politiques mises en œuvre, mais aussi les citoyens dans leur ensemble, parce que ce sont des questions éminemment politiques. Elles engagent

---

<sup>65</sup> Latour B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, cité dans France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie : Faire avec la défiance*, op. cit.

notre modèle social et nos conceptions de la justice sociale, de l'égalité et de l'équité, et reposent sur une allocation importante de ressources collectives.

### **Encadré 2 – La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 et son évaluation**

Présentée le 13 septembre 2018 par le président de la République Emmanuel Macron, la Stratégie était constituée d'un grand nombre de mesures articulées autour de cinq grands engagements<sup>66</sup>. Dotée à son lancement d'un budget prévisionnel de 8,5 milliards d'euros sur quatre ans (2019 à 2022) et pilotée par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), sa mise en œuvre comprenait une démarche de contractualisation entre les départements et l'État et mobilisait plusieurs ministères comme le ministère des Solidarités, le ministère du Travail ou encore le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. Une mise en œuvre renforcée était prévue dans les Outre-mer.

Un an après le lancement de la Stratégie, Agnès Buzyn, alors ministre des Solidarités et de la santé, a confié son évaluation *ex post* à France Stratégie. À cet effet a été mis en place en [septembre 2019](#) un comité mixte d'évaluation composé de personnalités reconnues des sociétés civile et académique (présidents d'associations de lutte contre la pauvreté, personnalités qualifiées et chercheurs), présidé par Louis Schweitzer et dont France Stratégie assurait le secrétariat (voir la composition du comité en [Annexe 3](#)). Ce comité s'est appuyé sur l'Insee, les services statistiques des ministères et opérateurs (CNAF, PE) concernés par la Stratégie. Il a réalisé près de 150 auditions de responsables associatifs, d'élus locaux, de responsables d'organisations syndicales, de responsables administratifs de l'État au niveau national et au niveau local, d'opérateurs et de personnalités qualifiées.

En conformité avec la lettre de mission instituant le comité, trois rapports annuels ont été produits : un premier rapport méthodologique en [avril 2020](#), et deux rapports en [avril 2021](#) et en [juillet 2022](#). Deux notes d'étapes sur les effets de la crise du coronavirus sur la pauvreté, la [première](#) en octobre 2020 et la [seconde](#) en octobre 2021, sont venues compléter ces travaux à l'initiative du comité d'évaluation.

Suite à l'annonce en octobre 2022 par Élisabeth Borne, Première ministre, de sa volonté qu'un Pacte des solidarités prenne le relais de la Stratégie et engage un nouveau cycle de l'action publique dans le domaine, une [réunion conclusive des travaux](#) du comité d'évaluation s'est tenue en janvier 2023.

Sur le plan opérationnel, le choix de l'évaluation de la Stratégie pauvreté permettait de profiter de l'existence d'un organisme précisément chargé d'instituer la parole des personnes concernées, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Celui-ci dispose en effet en son sein d'un outil de concertation de personnes pauvres avec le 8<sup>e</sup> Collège, devenu 5<sup>e</sup> Collège en 2019.

---

<sup>66</sup> Ces engagements sont : (1) l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ; (2) garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants ; (3) un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ; (4) vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité ; (5) investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi.

Enfin, associer les bénéficiaires des politiques de lutte contre la pauvreté à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de ces mesures faisait l'objet d'un engagement gouvernemental énoncé clairement depuis 2013 et renouvelé dans le cadre de la Stratégie<sup>67</sup>. La consultation s'est ainsi déroulée dans le contexte du choc de participation voulu par le président de la République, qui se matérialisait dans la Stratégie par la volonté d'une participation accrue des personnes concernées à l'élaboration et au suivi des mesures.

#### *Le souhait de consulter en amont et en aval des travaux d'évaluation*

Si la lettre de mission du comité d'évaluation (en [Annexe 2](#)), dans la logique du choc de participation, engageait celui-ci à recourir à la consultation des personnes concernées, le dispositif proposé par France Stratégie allait « plus loin » en recherchant une participation active des citoyens – concernés ou non – à l'acte d'évaluation lui-même, en particulier à l'élaboration des questionnements sur « ce qu'il convient d'évaluer ». L'expérimentation visait ainsi à déterminer s'il était souhaitable – et possible – de mettre des citoyens de la population générale et des personnes concernées « dans la peau de l'évaluateur », à la fois en amont et en aval des premiers travaux d'évaluation.

La participation telle qu'envisagée au moment de la réflexion sur l'expérimentation peut être représentée schématiquement comme suit.

### **Schéma 2 – Les deux phases de la participation des citoyens à l'évaluation de la Stratégie**

*Une phase amont, année N, avant les premiers travaux d'évaluation quantitatifs et qualitatifs*



*Une phase aval, après les premiers résultats des travaux d'évaluation (à réitérer chaque année)*



Source : France Stratégie

#### *Des parties prenantes favorables à une participation active des citoyens sur l'ensemble du périmètre*

La proposition de France Stratégie de compléter les travaux d'évaluation par une double démarche consultative a rapidement reçu l'approbation des parties prenantes. Dès leur

<sup>67</sup> Ainsi, lors de la présentation du plan Pauvreté début 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault précisait que les bénéficiaires devraient être associés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation (voir *Les Cahiers de la SFE*, n° 9). Une annonce réitérée lors du lancement de la Stratégie pauvreté en 2018 par Emmanuel Macron.



installation en 2019, le Comité d'évaluation et son président, Louis Schweitzer, en ont accepté le principe. Le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté Olivier Noblecourt, qui a élaboré la Stratégie et pilotait alors sa mise en œuvre, a souhaité accompagner ce projet. Le CNLE pour sa part a confirmé après quelques échanges sa participation, via l'accompagnement des membres du 8<sup>e</sup> (puis 5<sup>e</sup>) Collège dans le dispositif.

Il a aussi été décidé de faire porter la consultation sur l'intégralité du périmètre des travaux du comité, tel que défini dans sa lettre de mission et complété par la suite : l'évaluation quantitative (déploiement des 35 mesures) et qualitative (efficacité, utilité, gouvernance) de la Stratégie. Ce périmètre s'est élargi de deux manières au fil du temps : en 2020, lorsque le comité a décidé d'intégrer à ses travaux une réflexion sur les effets de la crise du coronavirus ; puis l'année suivante, lorsqu'à la demande du gouvernement, l'évaluation du plan Logement d'abord 2018-2022 est entrée dans le périmètre de sa mission. Cinq consultations, au lieu de trois initialement prévues, ont donc été organisées – une adaptation rendue possible par l'agilité du dispositif et la souplesse des parties prenantes, CNLE, IFOP, DIPLP, comité d'évaluation. En définitive, la participation des personnes concernées et des citoyens s'est traduite par la publication d'avis dans chaque rapport annuel d'évaluation et de contributions dans chacune des notes sur les effets de la crise du coronavirus<sup>68</sup>.

### ***Deux groupes de participants aux logiques spécifiques***

Pour rendre compte à la fois du regard et de l'expérience de vie des personnes les plus directement concernées par cette politique et de la diversité des points de vue de citoyens « représentatifs », France Stratégie a fait le choix de poursuivre en parallèle les deux démarches de consultation complémentaires. Deux groupes « d'évaluateurs » ont donc été constitués : un groupe de personnes concernées par les politiques de lutte contre la pauvreté, en tant que porteurs de savoirs de vie essentiels « que personne ne peut connaître ou exprimer à leur place<sup>69</sup> », et un groupe ad hoc de personnes issues de la population générale, entretenant des relations très différentes avec la pauvreté.

#### *Le groupe des personnes concernées*

Le groupe de personnes concernées était composé des membres (8 au début de l'exercice, 32 ensuite) du Collège de personnes en situation d'exclusion ou de précarité du CNLE<sup>70</sup>. Il a été accompagné la première année par le prestataire du CNLE alors en place, l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)<sup>71</sup>, puis par le secrétariat général du CNLE, qui fait partie de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé.

---

<sup>68</sup> Voir le rapport méthodologique publié en [avril 2020](#), les rapports publiés en [avril 2021](#) et en [juillet 2022](#), les notes d'[octobre 2020](#) et d'[octobre 2021](#).

<sup>69</sup> Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, Les rapports du CNLE, octobre, p. 48.

<sup>70</sup> Pour faciliter la lecture, ce groupe sera désigné comme « le collège » ou « le collège des personnes concernées » dans la suite du document.

<sup>71</sup> Le contrat qui liait l'ANSA au CNLE pour l'accompagnement des personnes concernées a pris fin en 2020.

La participation était ouverte à l'ensemble du collège, sur la base du volontariat via un appel à participer en amont de chaque consultation. Onze personnes ont contribué au rapport annuel de 2020, dix-neuf à celui de 2021 (suite à l'élargissement du 5<sup>e</sup> Collège), quatorze au rapport de 2022 et cinq ont participé à l'ensemble des trois consultations. Par ailleurs, treize personnes ont été mobilisées dans le cadre de la préparation de la note Covid en 2021<sup>72</sup>.

### *Le « panel citoyen »*

La nouveauté du dispositif résidait surtout dans la constitution d'un groupe « ad hoc » composé d'une trentaine de personnes recrutées par téléphone à l'automne 2019. Faute de précédent identifié à la participation de citoyens à l'évaluation « en tant que citoyens »<sup>73</sup>, il a en effet fallu innover, avec l'intuition que l'organisation d'une forme délibérative accompagnée permettrait d'obtenir d'autres formes de réflexions que celles issues de citoyens déjà organisés dans des associations, des partis ou des syndicats, et/ou dans le cadre d'instances représentant la société civile « organisée » telles que le CESE. Pour y parvenir, France Stratégie a consulté différents spécialistes de la participation citoyenne et a bâti, avec le concours de l'institut IFOP (prestataire sélectionné dans le cadre des marchés publics du Service d'information du gouvernement), un dispositif original, adapté aux besoins et au calendrier de l'opération. Le modèle délibératif des conférences de consensus a ainsi servi de référence pour créer un cadre dans lequel les citoyens participant à l'exercice pourraient s'informer, se former aux questions en jeu et aux principales approches de l'évaluation, et être accompagnés dans l'élaboration et la rédaction de leurs contributions.

Si elle ne peut à proprement parler être qualifiée de « représentative », la composition de ce « panel citoyen » constitué et animé par l'IFOP visait donc une certaine diversité sociodémographique, notamment selon des critères de sexe, d'âge, de région et de type de commune d'habitation, de profession et de niveau d'études. Ses membres, dont chacun a une histoire et un rapport à la pauvreté qui lui est propre, y intervenaient en tant que citoyens. S'il importait que les citoyens sélectionnés manifestent un intérêt minimum pour le sujet, une disposition certaine à l'écoute et au débat, et témoignent d'une claire adhésion à la procédure engagée, il était également nécessaire qu'aucun des panélistes n'exerce de responsabilité politique, professionnelle ou associative significative en lien avec le sujet (notamment pour éviter un leadership excessif sur le groupe).

### *Un engagement sur trois ans*

Le dispositif consultatif était prévu pour accompagner le Comité d'évaluation pendant les trois années censées couvrir la période de mise en œuvre de la Stratégie. Si la composition du groupe des personnes concernées dépendait par construction des évolutions internes au CNLE, il était souhaité, dans la mesure du possible, que celle du panel citoyen reste inchangée tout au long de l'exercice. L'objectif de ce choix structurant était double. D'une part, le temps long paraissait indispensable pour développer une forme d'expertise chez les personnes impliquées, tant à l'égard de la pratique de l'évaluation que des enjeux de la politique évaluée – moins familiers pour les membres du panel citoyen que pour ceux du

---

<sup>72</sup> Le nombre de participants du 5<sup>e</sup> Collège à la note Covid de 2020 n'est pas connu.

<sup>73</sup> Ce dispositif a été imaginé concomitamment à la mise en place de la Convention citoyenne pour le climat.



5<sup>e</sup> Collège. Il s'agissait de leur permettre de capitaliser sur un socle de connaissances bâti tout au long du processus et de les mettre en capacité de percevoir des évolutions. D'autre part, cette continuité dans la participation était destinée au développement d'une relation de confiance entre l'ensemble des « évaluateurs » (comité, personnes concernées, « citoyens »).

En contrepartie, il était indispensable de recruter un nombre suffisant de participants pour couvrir une éventuelle attrition sur la période des trois années – une précaution nécessaire, le nombre de citoyens participant à la préparation des avis ayant diminué chaque année, passant de 26 personnes en 2020 à 23 en 2021 et 14 en 2022.

#### *Le positionnement des groupes « à côté » du comité d'évaluation*

Les deux groupes ne faisaient pas partie du comité d'évaluation mais se réunissaient et travaillaient parallèlement pour en alimenter les travaux. Les contributions et les réflexions des deux groupes sont ainsi venues nourrir les travaux du comité durant la préparation des rapports et notes, qui restaient de son ressort. Le comité s'y référait dans ses productions, sans qu'elles l'engagent directement. Parallèlement, les avis des groupes étaient publiés en tant que tels, en leur nom, selon des modalités un peu différentes. En effet, si chacun des avis du collège des personnes concernées était accompagné de la liste nominative des participants (un souhait des membres du groupe), ce n'était pas le cas pour ceux du panel citoyen, réputés collectifs et non signés<sup>74</sup>.

## **2.2. L'organisation et le déroulé des consultations**

### ***Un cadre partagé***

#### *Une même logique d'ensemble*

Parallèles, les consultations du collège des personnes concernées et du panel citoyen ont légèrement différencié dans leur organisation (voir infra) mais répondaient à la même structure : un temps de formation/information, un temps d'échange et de préparation des contributions ou avis, le cas échéant, un temps de validation et enfin un temps de restitution.

L'organisation, dont la méthodologie a été construite et aménagée au fil des consultations par les équipes de France Stratégie avec l'IFOP, l'ANSA puis le Secrétariat général du CNLE n'était pas exactement la même pour la préparation des avis dans le cadre des rapports annuels du comité et pour les contributions plus légères intégrées aux notes sur le coronavirus (voir Encadré 3 page 27). L'objectif étant initialement de remettre au comité d'évaluation les contributions *en amont* de la rédaction des livrables du comité. Dans les faits, nous y reviendrons, ces exercices ont parfois été menés simultanément.

Le calendrier et le contenu de la consultation ont été revus chaque fois que le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> Collège ont été consultés, le dispositif pouvant ainsi s'ajuster en fonction des besoins – et des contraintes matérielles et temporelles. Une des difficultés était en effet de faire

---

<sup>74</sup> Contrairement aux avis sur les rapports, les réflexions sur les notes Covid sont des synthèses des échanges entre membres du panel et n'ont pas fait l'objet d'une procédure formalisée d'adoption : elles ne sont donc pas signées, même collectivement.

coïncider le calendrier de travail du comité d'évaluation (lui-même contraint par des éléments exogènes comme la disponibilité des données et des publications nécessaires à ses travaux) et celui des deux groupes. Il fallait notamment avoir suffisamment d'éléments à présenter aux participants pour qu'ils puissent effectivement contribuer à l'évaluation. En même temps, il était nécessaire d'organiser les consultations assez tôt pour avoir le temps de prendre en compte les avis pour préparer les rapports du comité et tenir compte des délais de discussion – y compris sur la plateforme en ligne pour le panel – de rédaction et de validation.

### *Des travaux parallèles*

Les groupes ont travaillé en parallèle, et sans contact entre eux, les deux premières années. Outre les raisons organisationnelles, ce sont la nécessité de garantir la liberté et la circulation de la parole et l'indépendance de chacun des avis qui ont guidé ce choix. Pour les personnes accompagnées, susceptibles de rendre compte de leurs expériences personnelles, il s'agissait de ne pas imposer un regard extérieur ou « curieux ». Inversement, pour le panel, il s'agissait de garantir la légitimité de chacun à s'exprimer, sans être directement concerné.

La troisième année cependant le temps d'information et de formation s'est déroulé en commun. Les échanges et la préparation des avis pour leur part sont demeurés distincts.

### ***Des modalités qui diffèrent un peu entre les deux groupes***

Si le cadre était commun, dans le détail, les calendriers, les partenaires mobilisés pour l'animation des travaux, les modalités de formation, de dialogue et de recueil des avis ont légèrement différé entre le panel et le collège. Les groupes étaient en effet constitués selon des principes différents et animés par des opérateurs distincts et de nature hétérogène. L'organisation de la consultation du 5<sup>e</sup> Collège s'est ainsi greffée dans un cadre pré-existant, tandis que pour le panel citoyen le dispositif *ad hoc* a été co-construit par France Stratégie et l'IFOP. Leur mobilisation s'est donc effectuée selon des modalités propres, visant à répondre aux spécificités de chacun.

### *Mobilisation et défraiements*

Généralement recommandé pour une consultation assez chronophage et mobilisant sur un temps long, est, le défraiement des participants s'est opéré de manière différente selon la forme d'encadrement des deux groupes : gratification pour le temps consacré à la consultation afin de les fidéliser sur plusieurs années pour les membres du panel citoyen ; suivi des modalités en place pour le 5<sup>e</sup> Collège du CNLE (rétribution des participants à partir de la troisième année de consultation).

### *Le déroulement des échanges – présentiel et distanciel*

Pour les deux groupes, les réunions et les temps de travail en présentiel ont d'abord été privilégiés, pour créer une dynamique de groupe et favoriser la qualité des échanges. Toutefois, afin d'approfondir et de prolonger les échanges, sans toutefois demander un effort excessif, une formule mixte a été retenue, combinant présence physique pour les formations et la rédaction ou validation des avis et interactions à distance.

Ces modalités ont été bouleversées par la crise du coronavirus. Les restrictions de déplacement ont conduit à tenir intégralement à distance les consultations pour la première note sur les effets attendus du coronavirus, en septembre 2020, puis pour le rapport 2021. La crise n'a cependant pas été la seule motivation de l'usage de la visioconférence qui s'est révélée plus souple, plus facile à mobiliser, moins onéreuse et moins aléatoire.

En 2022, les conditions permettant de nouveau de se réunir, le système en place la première année a été repris. Il paraissait alors important, au-delà de la meilleure qualité des échanges observée en présentiel, de clore la consultation par une réunion physique de tous les participants pour les garder engagés dans la consultation. En effet, début 2021, l'IFOP avait relayé à France Stratégie un sentiment de lassitude et de découragement de nombreux citoyens : s'ils demeuraient convaincus de la nécessité de poursuivre la réflexion et le travail engagés jusqu'alors, encore plus dans le contexte de crise du coronavirus qui à leurs yeux rebattait les cartes en matière de lutte contre la pauvreté, le manque d'éléments nouveaux à interpréter entre les différentes consultations risquait d'amener certains à vouloir se désengager.

### **Pilotage**

La mise en place d'un comité de pilotage formel a été envisagée pour garantir la transparence et la neutralité du processus ainsi que sa qualité. Supervisant l'ensemble des étapes du dispositif, il aurait notamment été en charge :

- de définir les critères de sélection du groupe de citoyens ;
- de définir le contenu de l'information dispensée aux deux groupes, d'en garantir la neutralité et le pluralisme ;
- d'assurer le suivi du dispositif sur les trois ans.

Dans les faits, si ces garanties d'objectivité et de qualité ont bien été recherchées, le pilotage du dispositif a été réalisé de manière informelle par France Stratégie, qui l'a construit au fil de l'eau avec le support de l'IFOP, du CNLE et du président du comité d'évaluation.

À noter que les coûts budgétaires et humains – notamment en termes de pilotage – d'une telle opération ne doivent pas être sous-estimés. La présence d'un opérateur pour accompagner chaque groupe sur toute la durée de la consultation était à ce titre souhaitable et n'a pas pu être obtenue pour l'ensemble du processus : la fin du mandat de l'ANSA après la première consultation a fait reposer la charge d'organisation de la consultation du 5<sup>e</sup> Collège sur le secrétariat général de l'institution, qui ne l'avait pas anticipée. De même, l'ambition du dispositif requérait le suivi par une personne dédiée, sur la durée de l'expérience.

Le coût total du dispositif pour les cinq consultations ne peut pas être établi avec précision, car une partie est prise en charge via des frais de fonctionnement plus généraux (rémunérations des agents, occupation des locaux, etc.). À titre d'illustration, la consultation a été financée :

- via une allocation de la DIPLP à France Stratégie, visant à couvrir la prestation de l'IFOP et les coûts associés aux réunions (déplacement, restauration, etc.). À noter que France Stratégie était gestionnaire des fonds et produisait un bilan annuel de leur utilisation.
- par le CNLE via des frais internalisés : prestation de l'ANSA pour les deux premières consultations, rémunération des membres du secrétariat général et de la chargée de mission qui participaient à la consultation, mise à disposition de locaux, etc. ;
- par France Stratégie, également via des frais internalisés : rémunération des membres de l'équipe projet impliqués et des agents des services supports en charge des événements, de la communication, de la logistique et de l'édition ; ainsi que les coûts associés aux locaux, services de sécurité, communication, etc.

### ***Des pistes de réflexion proposées par le comité d'évaluation***

Pour chaque exercice, le comité, après échanges avec toutes les parties concernées, décidait des thématiques et pistes de recommandations soumises prioritairement à la réflexion des deux groupes. Cette liste n'était pas limitative et les avis élaborés comportaient la formulation d'attentes ou de suggestions sur lesquelles les groupes n'avaient pas été spécifiquement sollicités, y compris sur le fonctionnement même du dispositif de consultation.

Les demandes du comité étaient traduites par France Stratégie en une courte liste de questions, servant à la fois de guide d'animation de la réflexion collective et de cadre de restitution pour la rédaction des avis et contributions.

*Les rapports annuels : proposer des critères pour évaluer la politique  
puis porter un regard sur ses effets*

La première année de consultation était la plus originale dans son principe et ses objectifs puisqu'il s'agissait de faire contribuer les deux groupes à l'élaboration même des questions évaluatives. Il fallait donc les conduire à exprimer – et à entendre – ce qui leur semblait le plus important, ce qu'ils avaient besoin de savoir pour se faire un avis sur la politique évaluée. La question générale adressée aux deux groupes était, dans son principe, la même : il s'agissait d'établir collectivement les éléments qui, dans cette stratégie, leur paraissaient devoir faire spécifiquement l'objet d'une évaluation. Au terme de leur appropriation des enjeux de l'évaluation et des grands axes de la stratégie, il leur revenait de mettre en avant des priorités et des points de vigilance.

Pour la publication de son deuxième rapport, le comité d'évaluation envisageait de faire un focus sur huit thématiques identifiées comme pertinentes dans la réflexion sur la lutte contre la pauvreté. Il souhaitait étudier chacune d'entre elles et éventuellement émettre des recommandations spécifiques à destination des décideurs publics. Dans ce cadre, les membres du comité ont sollicité l'avis des deux groupes pour qu'ils puissent s'exprimer à ce sujet, en addition de leur avis sur l'avancée des travaux du comité d'évaluation depuis l'année précédente.

La troisième année, la consultation avait vocation à dresser un bilan « final » de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et à faire des propositions pour alimenter une prochaine stratégie.

### *Les « notes Covid » : réagir et contribuer aux analyses des experts*

Dans le cadre de l'élaboration des notes sur les effets de la crise sanitaire du coronavirus sur la pauvreté, les deux groupes ont été sollicités pour donner leur avis à la fois sur les impacts (attendus, puis observés) de la crise sanitaire sur l'évolution de la pauvreté, sur les mesures sociales et fiscales mises en place par le gouvernement pour y répondre et sur les points de vigilance identifiés par le comité d'évaluation. Leur contribution devait également éclairer le comité sur les conséquences de cette crise sur les travaux d'évaluation à mener et notamment sur les nouvelles questions à approfondir et les sujets à mettre en avant.

### **La préparation des avis et des contributions**

La préparation des contributions aux rapports annuels était un processus assez long, incluant une phase de formation/information, un temps d'échanges, un temps dédié à la production d'un projet d'avis et enfin une phase de relecture et de validation. Le dispositif mis en place pour les notes Covid – moins développées que les rapports – était plus léger, et placé plus tard dans le processus. Les groupes étaient en effet amenés à se prononcer à partir d'un projet de note proposé par le comité et produisaient une synthèse de leurs échanges dont la validation était moins formelle que pour les rapports annuels.

#### *Se préparer, se former*

Délibératives, ces consultations reposaient sur des échanges entre personnes informées et formées. Les phases de préparation étaient donc essentielles et pleinement intégrées au dispositif – nous reviendrons sur leur nature hybride, entre formation et information. Elles poursuivaient un double objectif :

- transmettre dans la plus grande neutralité possible les connaissances indispensables à une bonne compréhension du sujet et soumettre des pistes utiles à la réflexion dans la perspective de la rédaction d'un avis circonstancié ;
- préparer les groupes pour la rédaction des questions et des propositions à soumettre au comité d'évaluation.

Les consultations reposaient essentiellement sur des rencontres et des séances de questions-réponses avec des experts, en nombre suffisant pour balayer l'ensemble des sujets soumis à la réflexion des participants. Les experts étaient sensibilisés sur l'importance de mettre les participants dans une posture d'apprentissage et de questionnement, non de débat. L'objectif de ces sessions résidait en effet dans l'acquisition d'un socle de connaissances suffisant pour pouvoir, dans un second temps, débattre du sujet de manière pertinente et appuyer des opinions sur l'information reçue. Les besoins de formation, au début du processus en particulier, n'étaient naturellement pas les mêmes pour les deux groupes, dont le niveau de familiarité avec le sujet était par définition très différent.

Le programme des formations est détaillé dans les annexes « Modalités de consultation » de chaque rapport annuel du comité d'évaluation (voir Encadré ci-dessous).

Seul le 5<sup>e</sup> Collège recevait – à sa demande – des documents préparatoires à ces sessions, nous y reviendrons plus loin.

### **Encadré 3 – Les grandes lignes des programmes des formations pour la préparation des avis**

La première année, pour les citoyens, la formation devait donner une vision large de la pauvreté et de l'évaluation, et aborder à la fois : l'état des lieux de la pauvreté en France ; les politiques de lutte contre la pauvreté ; la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ; l'évaluation de politiques publiques. Experts de haut niveau et acteurs associatifs ont été sollicités pour délivrer cette information. Les besoins n'étaient pas identiques pour les membres du collège des personnes concernées, qui pour certains avaient intégré depuis plusieurs années le CNLE et avaient même participé à des réunions de concertation en amont de l'élaboration de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Les sessions ont donc porté sur la stratégie pauvreté elle-même et sur les enjeux et les méthodes de l'évaluation des politiques publiques.

La deuxième et la troisième année, il s'agissait de porter un regard sur le déploiement de la stratégie et de répondre à des questions sur les politiques de lutte contre la pauvreté soulevées par le comité. Les sessions d'information, identiques pour les deux groupes, se sont alors articulées autour de quatre temps : un état des lieux sur le déploiement de la stratégie ; des informations sur les travaux en cours et les résultats d'évaluation disponibles ; un focus sur des thématiques importantes et un échange avec le président ou des membres du comité d'évaluation. Les intervenants étaient là aussi de haut niveau : par exemple, le déploiement de la stratégie a été présenté par la déléguée interministérielle de la délégation qui en assurait le pilotage ; et l'échange sur le volet territorial réunissait un panel composé d'une commissaire à la lutte contre la pauvreté, d'un directeur adjoint de l'action sociale d'un conseil départemental et de la directrice générale de la Fédération des acteurs de la solidarité.

Le programme des formations est détaillé dans les annexes « Modalités de consultation » de chaque rapport annuel du comité d'évaluation<sup>75</sup>.

#### *Débatte, rédiger, valider*

Les échanges et les débats entre membres des groupes avaient lieu lors de sessions de travail organisées pendant les journées de formation, afin de favoriser l'appropriation collective des informations fournies et profiter de la dynamique de groupe. Le panel citoyen poursuivait la discussion en ligne sur une plateforme dédiée ouverte pendant une semaine, chaque journée étant dédiée à un questionnement thématique. Les échanges, préparés par France Stratégie et l'IFOP et animés par ce dernier pouvaient prendre plusieurs formes : échanges individuels, forums de discussions, injections d'articles, prises de parole, etc. Les participants étaient invités à participer activement et quotidiennement sur la plateforme en postant des commentaires et en échangeant entre eux. L'animation, directive et construite, et la modération des échanges étaient réalisées par la même animatrice que les sessions de travail.

Les avis étaient ensuite rédigés et mis en forme par les opérateurs, IFOP pour le panel citoyen, ANSA puis le secrétariat général du CNLE pour le 5<sup>e</sup> Collège, soumis aux membres des groupes qui pouvaient les amender et modifier jusqu'à obtention d'un texte recevant

<sup>75</sup> Voir le rapport méthodologique publié en [avril 2020](#), et les deux rapports d'[avril 2021](#) et de [juillet 2022](#).



l'accord de tous. Pour les contributions Covid, comme indiqué plus haut, les propositions rédigées par les opérateurs étaient plus simplement validées par mail par les contributeurs.

### ***Restitution et prise en compte***

Avis et contributions étaient ensuite remis à la rapporteure de France Stratégie, pour transmission au comité d'évaluation. France Stratégie accompagnait cette transmission d'une synthèse des principaux messages et de propositions d'intégration dans les rapports des apports des deux groupes.

#### *La prise en compte des avis et contributions*

Les avis et contributions des deux groupes étaient ensuite intégrés dans les productions du comité, sous forme d'argument, d'éclairage ou de recommandations, touchant tant au processus d'évaluation (demande de transparence et données complémentaires par exemple) qu'aux politiques évaluées (voir l'Encadré 4 page suivante et le Tableau 1, p. 36).

La manière dont ces réflexions étaient prises en compte, ainsi que les réponses à certaines interpellations et interrogations, faisaient ensuite l'objet d'une réponse écrite détaillée et d'un échange entre des représentants des groupes et le président du comité d'évaluation. Très formelle la première année, cette restitution a par la suite évolué pour permettre des échanges plus directs.

#### *La valorisation*

Les contributions *in extenso* étaient annexées aux rapports et aux notes du comité d'évaluation et publiées en propre sur le site internet de France Stratégie. La démarche de consultation était mentionnée systématiquement dans les supports de communication sur l'évaluation (communiqué ou dossier de presse), lors des conférences de presse accompagnant la sortie des rapports (et notes) du comité d'évaluation, lors des auditions du président et de France Stratégie par différentes instances (Sénat, Assemblée nationale, etc.). Elle a fait l'objet de deux focus de valorisation sur le site de France Stratégie (voir « [Un panel citoyen pour démocratiser l'évaluation](#) »).



#### **Encadré 4 – Les publications du comité d'évaluation avec participation citoyenne**

Les deux groupes participants – le 5<sup>e</sup> Collège du CNLE et le panel citoyen – ont été consultés à cinq reprises entre 2019 et 2022, tout au long de l'évaluation de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ils ont produit chacun trois « avis » et deux « contributions », en amont des trois rapports annuels et des deux notes sur les effets sociaux de la Covid publiés par le comité d'évaluation. Toutes les contributions et les avis formulés par les deux groupes de citoyens non experts sont disponibles dans les publications du comité d'évaluation.

Mars 2020 : [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – Note d'étape](#), premier rapport du Comité d'évaluation présidé par Louis Schweitzer. Voir l'annexe 7 « Modalités d'association du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE et du panel citoyen », l'annexe 8, « Avis des membres du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE » et l'annexe 9 « Avis du panel citoyen ».

Octobre 2020 : [La lutte contre la pauvreté au temps du Coronavirus : recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#). Voir la « [Contribution des membres du 5<sup>e</sup> Conseil du CNLE](#) » et la « [Contribution du panel citoyen](#) ».

Mars 2021 : [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – Rapport 2021](#), deuxième rapport du comité présidé par Louis Schweitzer. Dans le volume [Compléments au rapport](#), voir le Complément 12 « Modalités de consultation du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE et du panel citoyen », le Complément 13 « Avis du 5<sup>e</sup> collège du CNLE » et le Complément 14 « Avis du panel citoyen ».

Octobre 2021 : [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#). Voir l'annexe 5 « Contribution du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE » et l'annexe 6 « Contribution du panel citoyen ».

Juillet 2022 : [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – Rapport 2022](#), troisième rapport de la commission présidée par Louis Schweitzer. Dans le volume [Compléments au rapport](#), voir le Complément 5 « Modalités de consultation du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE et du panel citoyen », le Complément 6 « Avis du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE » et le Complément 7 « Avis du panel citoyen ».

### **3. Le bilan**

Un bilan de cette expérimentation a été envisagé dès sa conception, afin d'en mesurer la pertinence, d'en comprendre les effets et d'identifier des voies d'amélioration (modalités comme finalités).

L'association d'une équipe de recherche au projet a un temps été envisagée, mais le risque d'alourdir une expérimentation déjà complexe a conduit à privilégier le choix d'un bilan *ex post*. Afin d'alimenter ce regard rétroactif, toutes les étapes et les réactions qu'elles suscitaient ont été consignées par écrit. Un bilan a été réalisé lors de la dernière consultation par l'IFOP avec les membres de chacun des deux groupes réunis séparément<sup>76</sup>. Pour compléter ces apports, des auditions ont aussi été menées avec les parties prenantes de l'évaluation (voir la liste en [Annexe 1](#)).

<sup>76</sup> Le dispositif est documenté de manière détaillée en annexe de chaque rapport d'évaluation.

### 3.1. Le périmètre de l'exercice

#### ***Un contexte particulier***

Avant d'évoquer la pertinence et les effets du dispositif mis en place, il paraît essentiel de revenir sur quelques éléments qui ont rendu l'exercice particulièrement complexe.

La crise du coronavirus a débuté alors même que le comité d'évaluation remettait son premier rapport. Outre qu'elle a nécessité d'adapter les modalités d'organisation des consultations, elle a pu avoir un effet sur la situation personnelle des participants et sur leur perception de la pauvreté. Surtout, la crise s'est traduite par un retour au premier plan des politiques de lutte contre la pauvreté, conduisant à un changement du périmètre de l'action des groupes consultés : de nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté sont entrées dans le champ de l'évaluation et les participants ont été amenés à multiplier les consultations pour produire des documents qui n'étaient pas prévus à l'origine (les « notes Covid »).

Par ailleurs, le contexte du « choc de participation » initié par la DIPLP et de la réforme du CNLE a pu générer une certaine confusion chez les participants, plus particulièrement parmi les personnes concernées. Plusieurs consultations ou exercices de participation associant le 5<sup>e</sup> Collège – plus ou moins concluants<sup>77</sup> – étaient en effet menés de front (concertations sur le RUA notamment), les exercices pouvant alors aisément se mélanger dans l'esprit de ses membres, d'autant que les moyens d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre du « choc » ont probablement été sous-estimés<sup>78</sup>.

#### ***Un objet à évaluer complexe***

L'intérêt d'associer des non-spécialistes à l'évaluation des politiques publiques fait l'objet d'un consensus, aussi bien sur le principe, la pertinence et la faisabilité de l'exercice qui apparaît aussi légitime que la participation de citoyens à d'autres phases de l'élaboration des politiques publiques (conception, déploiement, etc.)

Cependant, l'objet choisi pour l'expérimentation – l'évaluation *ex post* d'une stratégie globale – était complexe. En effet, de l'avis de toutes les personnes auditionnées et du comité d'évaluation lui-même, la Stratégie était une politique très difficile à évaluer. Regroupant 35 mesures de nature différente – dans des domaines d'action publique variés : petite enfance et éducation, santé, formation, accompagnement et emploi, droits sociaux –, elles-mêmes en partie issues de différents « plans » sectoriels ou interministériels, à la gouvernance complexe, elle a vu son périmètre évoluer pendant l'exercice. Son public s'est élargi (elle

---

<sup>77</sup> Comme il est précisé dans le rapport 2022 du comité d'évaluation : « Le choc de participation des personnes concernées par la pauvreté voulu dans le cadre de la Stratégie n'est pas au rendez-vous. Les objectifs de participation n'ont pas été et ne seront pas atteints. La question de la participation souffre du manque de définition de ses objectifs. Les attentes doivent être clarifiées et les conditions de la participation assurées. Les parties prenantes de cette participation au niveau territorial (commissaires, associations, etc.) doivent être accompagnées pour une participation réelle au bon niveau de mise en œuvre. L'enjeu est de continuer à bénéficier des savoirs des personnes concernées et ainsi de produire des politiques mieux ciblées et plus efficaces. »

<sup>78</sup> CNLE (2023), *Les leçons du choc de participation*, rapport du groupe de travail « Participation », juin. Voir aussi Encadré 1, p. 15.

devait initialement viser uniquement les enfants et les jeunes) et des mesures ont été abandonnées, modifiées ou ajoutées au cours des trois années.

En outre, les deux groupes se sont heurtés à l'instar du comité d'évaluation à des difficultés importantes dans la réalisation de leurs missions<sup>79</sup> : l'ampleur de la stratégie à évaluer et le caractère relativement flou de ses objectifs, mais aussi le manque de données et d'informations sur son déploiement, le calendrier de l'évaluation et les délais d'obtention de données permettant d'observer les effets des mesures. Bien qu'intéressés et impliqués, les participants ont plusieurs fois témoigné de leur difficulté à bien comprendre les attentes du dispositif au cours d'échanges informels et dans le cadre même de leurs contributions :

« L'évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté nous semble également compliquée, à plus d'un titre (les objectifs ne sont pas clairs pour nous, il manque une indication sur les effets recherchés par mesure, il manque un échéancier avec un planning précis de déploiement des mesures, il n'y a pas de définition consensuelle de la pauvreté) », *Avis du panel citoyen, rapport 2020*, p. 4 et 5

### ***Une mission trop complexe pour se mettre « dans la peau de l'évaluateur » ?***

Unanimes sur l'intérêt global du dispositif, les acteurs associés à cette évaluation ont cependant souvent souligné qu'il était difficile pour les citoyens de se mettre dans une posture d'évaluateur, l'évaluation d'impact ayant en particulier un volant quantitatif très technique. La valeur ajoutée de la parole citoyenne sur les dimensions les plus techniques apparaît à certains interlocuteurs d'un intérêt limité. En tout état de cause, l'acquisition de cette posture était dans le contexte de l'évaluation de la stratégie particulièrement difficile.

Dès la première édition, les participants ont ainsi exprimé à la fois leur intérêt pour l'ensemble de ces questions et leur grande curiosité à l'égard des données qui leur étaient présentées, mais aussi une certaine difficulté à appréhender les enjeux et les outils de l'évaluation de politiques publiques<sup>80</sup>.

« En ce qui concerne l'évaluation de la stratégie, la question qui nous a été posée, à savoir : "quels sont les critères à retenir pour évaluer cette stratégie ?", nous a semblé difficile à appréhender. Nous nous interrogeons aujourd'hui sur notre capacité à contribuer à un tel exercice d'évaluation et sur notre légitimité à le faire en tant que citoyens. En effet, au-delà de l'avis que nous pouvons donner sur les mesures de la stratégie, nous ne nous sentons pas suffisamment à l'aise, ni armés pour nous mettre dans la peau de l'évaluateur », *Avis du panel citoyen, rapport 2020*, p. 4

Pour le panel citoyen, la marche vers la posture de l'évaluateur était d'autant plus haute que le sujet n'appartenait pas à leur quotidien. Il fallait donc aux participants acquérir déjà un « premier niveau de lecture » avant d'être en mesure de se positionner sur les travaux d'évaluation. Ceci explique, avec la volonté des personnes concernées d'être entendues sur ces sujets, que les échanges avec les deux groupes aient fréquemment dérivé sur le

---

<sup>79</sup> Voir le rapport 2022 du comité d'évaluation pour une description détaillée des enjeux rencontrés par le comité d'évaluation dans l'exercice de sa mission d'évaluation.

<sup>80</sup> La vidéo de la première réunion plénière du panel citoyen est disponible [sur le site de France Stratégie](#).

contenu même de la politique et pas seulement sur la mesure de ses effets. Cette « dérive » est cependant inévitable et doit sans doute être anticipée pour « faire avec », au risque sinon de démotiver des participants pour lesquels la consultation est aussi – avant tout ? – une occasion de s'exprimer auprès des pouvoirs publics.

« En tant que comité citoyens, nous pensons que nous pouvons apporter une réflexion de bon sens sur les choses auxquelles les politiques ou les professionnels ne pensent pas ou plus. Selon nous, notre rôle est d'aider le comité d'experts dans le travail d'évaluation, donner des éléments supplémentaires pour établir des critères d'évaluation, mais aussi surveiller sur le terrain les effets de la mise en œuvre de la stratégie, comme des observateurs », *Avis du panel citoyen, rapport 2020*, p. 10

Face à ces difficultés, anticipées dès le début du projet, l'option de simplifier l'exercice et ses attendus pour tendre vers une consultation plus classique sur les politiques menées n'a cependant pas été retenue. C'est bien à l'évaluation elle-même que les participants ont été amenés à contribuer, par l'élaboration des questions et des méthodes d'évaluation dans un premier temps ; et à l'interprétation des résultats de l'évaluation (principalement le suivi du déploiement de la stratégie), ainsi qu'à l'élaboration des préconisations issues de cette analyse d'autre part<sup>81</sup>.

Sur ce dernier point, le choix du comité, sous l'impulsion de son président, de ne pas se limiter à sa mission d'évaluation de l'impact de chacune des mesures de la stratégie mais d'en avoir une approche plus politique et de formuler des recommandations – sur l'expérimentation d'un revenu pour les jeunes ou la prise en compte de certains publics particulièrement vulnérables, par exemple – a été déterminant pour le travail des participants, plus à l'aise dans cette dimension de l'exercice.

## **3.2. Les modalités de consultation**

### ***Le positionnement des participants***

#### *La nécessité de deux groupes distincts...*

La nécessité de constituer deux groupes distincts a été reconnue par la plupart des parties prenantes du dispositif, en particulier par le président du comité d'évaluation qui avait une vision très précise de la différence de nature entre les deux types de contributions, qu'il a pu insuffler lors de la construction du dispositif.

Consulter les personnes à qui la politique est destinée apparaît habituel, essentiel et légitime. La participation des panélistes, plus inusitée, a également été jugée pertinente par la perspective spécifique qu'ils ont apportée – et qui ne pouvait pas être obtenue par un sondage, par exemple. Elle a permis par ailleurs d'anticiper la réception dans l'opinion publique des messages du comité d'évaluation, et ainsi de ne pas enfermer les questions de pauvreté dans des échanges entre spécialistes.

---

<sup>81</sup> Audition de Daniel Agacinski.

*... mais un parallélisme des formes non essentiel*

Si l'existence de deux groupes séparés n'a pas été remise en question, le parallélisme des formes retenu s'est avéré moins évidemment pertinent. Les avantages attendus – praticité, économies d'échelle (en particulier pour la formation), simplification du calendrier et comparabilité des paroles recueillies dans des conditions similaires – ne se sont pas confirmés compte tenu des besoins de formation et d'accompagnement distincts des deux groupes.

En outre, les moments de dialogue et de rencontre entre les deux groupes ne se sont pas révélés particulièrement productifs – notamment par manque de préparation – même s'ils ont permis aux personnes concernées de se sentir dans la position valorisante de « sachants » et aux citoyens de s'ouvrir aux réalités vécues par les personnes concernées.

*Un débat : intégrer les groupes au comité ?*

Le choix de positionner les deux groupes à l'extérieur du comité d'évaluation a aussi été discuté. D'autres modalités étaient envisageables – et privilégiées par certains acteurs<sup>82</sup> : la présence de représentants des deux groupes dans le comité par exemple ou la constitution de « collègues » d'évaluateurs auraient pu contribuer à tirer le dispositif vers une véritable co-construction dépassant la simple consultation. Toutefois, la présence minoritaire, au sein d'un collectif d'experts, de non-spécialistes ou non-professionnels de l'évaluation paraissait peu propice à l'émergence de la parole spécifique qui était recherchée. Quant à la constitution de « collègues » de membres du comité d'évaluation à part entière, elle aurait requis un formalisme incompatible avec le caractère expérimental du dispositif.

Une telle intégration aurait en outre soulevé des questions quant au mode de sélection des personnes, des enjeux d'intégration à des échanges parfois techniques, de difficultés éventuelles dans la prise de parole au sein d'un groupe d'experts, soit qu'elle se traduise par des formes d'autocensure, soit qu'elle conduise à des échanges trop politisés et insuffisamment techniques. Des échanges réguliers entre les représentants des groupes et le comité ont paru ainsi plus adaptés qu'une intégration formelle.

### ***Les défis du temps long***

Pour les personnes auditionnées et pour les panélistes, la durée de la consultation a eu des effets positifs. Au fil du temps, les groupes se sont acculturés et sont montés en expertise, et un véritable dialogue au sein du groupe et avec le président du comité d'évaluation s'est instauré. Cela a permis le développement d'une confiance réciproque entre les participants mais aussi avec le comité d'évaluation.

Cependant, la durée de trois ans a présenté des défis : une attrition importante (même si jugée dans la norme par l'IFOP<sup>83</sup>), certains participants quittant le dispositif pour diverses raisons telles que des problèmes de santé, des changements de vie ou de la lassitude –

---

<sup>82</sup> ATD Quart Monde en particulier aurait aimé la présence de personnes concernées au sein du comité d'évaluation.

<sup>83</sup> L'IFOP a souligné que l'attrition n'avait pas été très importante dans le panel, comparativement à d'autres exercices de consultation de ce type.

avec à la clé la question de la représentativité de ceux qui sont restés, qui pouvaient être les participants les plus motivés. Pour les personnes concernées, le turnover au sein des associations ou du 5<sup>e</sup> Collège a pu nuire au dispositif – tout comme la pratique de l'appel à candidats qui a parfois eu pour effet la contribution à des avis par des personnes... n'ayant pas participé à la formation. Le recours, dans ce temps long, à un groupe préalablement institutionnalisé pose également des problèmes de biais : un risque de « professionnalisation » de la participation a ainsi été souligné, qui entraîne à la fois des jeux de postures ou d'altération de la parole pour répondre à des attentes projetées. La constitution de groupes « ad hoc » pour éviter ces biais a donc été évoquée sans que la manière d'identifier ces personnes sans l'aide des associations ne fasse l'objet d'une proposition concrète.

### ***Des modalités de formation et de recueil de la parole des citoyens perfectibles***

#### *Un calendrier à améliorer*

La question du calendrier paraît essentielle à plusieurs titres, dans la conception et l'organisation du dispositif évaluatif. En l'espèce, selon les personnes interrogées, le calendrier retenu pour les consultations ne laissait pas assez de temps aux membres du comité d'évaluation pour s'approprier réellement le contenu des avis, et les informations disponibles entre chaque consultation n'étaient pas suffisamment nombreuses pour créer un effet de nouveauté à chaque consultation.

#### *Une animation professionnelle utile mais à compléter par un accompagnement des participants plus intense*

Le dispositif a en outre fait apparaître de forts besoins de professionnalisation dans l'accompagnement et l'animation. Le recours à un animateur professionnel avec le panel a en effet permis d'atteindre la dynamique de groupe recherchée. Le panel a notamment souligné le respect des opinions de chacun et la qualité des échanges. De même, la contribution de l'ANSA auprès du 5<sup>e</sup> Collège s'est avérée déterminante la première année. La prise en charge (efficace) par le secrétariat général du CNLE de cette animation après la fin du contrat avec l'ANSA a mis en avant la nécessaire et lourde charge d'accompagnement et d'animation de ce groupe.

#### *Des apports d'informations à mieux calibrer*

La nature et la qualité des formations dispensées sont des points cruciaux. Apporter suffisamment de contenu pour permettre une montée en compétence sans risquer de « perdre » ou de laisser les participants peut paraître une gageure d'autant plus importante que ces derniers n'entrent pas dans le dispositif avec la même familiarité des sujets traités.

En l'espèce, si la qualité des interventions a été relevée par tous, des points d'amélioration possibles ont été soulignés. Les formations ont été jugées utiles et intéressantes, mais trop denses, et le temps dédié aux échanges insuffisant.

Le nombre important des interventions et les statuts divers des intervenants ont pu entraîner de la confusion chez les participants qui ont souligné qu'ils ne savaient pas toujours qui leur parlait précisément (IFOP, France Stratégie, experts, acteurs, etc.). La nécessité d'être très explicite quant au rôle de chaque acteur a été évoquée.



Par ailleurs, les interventions « de terrain » ont été préférées aux présentations sur l'avancement de la mise en œuvre des mesures par les porteurs de projet au niveau national. Elles ont été vécues comme plus opérationnelles, plus concrètes et plus « crédibles » que celles des promoteurs de la politique évaluée, jugées très institutionnelles.

L'appropriation du contenu des formations par les participants nécessite également des supports adaptés ou un temps de préparation aux échanges avec les intervenants. En l'occurrence, ceux-ci ont pu être jugés insuffisants par les participants. Aucun échange préparatoire n'était prévu en amont des journées de formation et les supports prévus (documents présentant le sujet ou les enjeux de la consultation) malgré les efforts de simplification, transmis dans un format trop long ou trop complexe et trop tardivement pour une prise en main aisée. La transmission des projets de rapports eux-mêmes n'a jamais été envisagée. Pour les consultations sur les notes Covid, si le projet de note était envoyé dans son intégralité (environ 15 pages), une présentation à l'oral par France Stratégie visait à en faciliter la prise en main.

### **3.3. Les effets de la participation sur l'évaluation et les participants**

#### ***Des apports quantitatifs et qualitatifs à l'évaluation, mais peu d'influence***

La démarche de participation avait pour ambition d'enrichir les réflexions du comité d'évaluation dans les phases de définition des questions évaluatives (et des critères d'évaluation) ainsi que dans la formulation du jugement évaluatif.

D'un point de vue quantitatif, la démarche de participation a incontestablement été une réussite opérationnelle : les avis des deux groupes ont été recueillis et transmis pour être exploités par le comité d'évaluation dans tous les rapports et notes ; on retrouvait bien dans ces avis la parole des citoyens ; le comité d'évaluation a bien intégré les remarques des deux groupes dans les rapports ; les avis ont été publiés comme prévu.

Qualitativement, le dispositif a permis de confronter les avis des techniciens et experts avec les préoccupations des citoyens et une acculturation réciproque s'est opérée (« de la pédagogie à double sens »), contribuant ainsi à une meilleure compréhension de l'impact politique des décisions prises et du ressenti des citoyens. Il a également permis de sortir de l'entre-soi et de mettre en discussion la parole des experts.

Mais nombre des interlocuteurs doutent que cette parole ait réellement « fait bouger les lignes ». Les experts du comité d'évaluation n'ont pas fondamentalement transformé leur appréhension du sujet ni modifié leurs priorités : l'intégration de la parole citoyenne dans les « livrables » de l'évaluation a plutôt permis de renforcer – voire de légitimer – celle du comité, tout en lui apportant certains éléments à sa réflexion. Quelques exemples sont présentés dans le tableau ci-dessous.



**Tableau 1 – Exemples de prise en compte des avis des citoyens par le comité d'évaluation dans ses rapports annuels et dans les modalités de la consultation**

Propositions issues des avis des deux groupes	Prise en compte dans les rapports et/ou positions prises par le comité
<b>Note d'étape de mars 2020 (questions évaluatives et démarche d'évaluation)</b>	
<i>Renforcement de la parole du comité</i>	
<p><i>Panel citoyen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le panel citoyen a émis le souhait que le comité d'évaluation suive à la fois la réalité de la mise en œuvre des mesures et leur impact sur les différentes dimensions de la pauvreté, en ne se limitant pas à la pauvreté monétaire.</li> <li>Il a recommandé de s'intéresser dans l'évaluation à ceux qui ne sont pas explicitement ciblés par la stratégie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le comité a effectivement pris en compte dans le suivi des effets de la Stratégie l'évolution des indicateurs non seulement de la pauvreté monétaire mais aussi de la pauvreté matérielle et sociale, ainsi que les indicateurs associés aux thématiques de la stratégie (chômage des jeunes, par exemple).</li> <li>Le comité a intégré la question des personnes en situation de grande pauvreté dans le champ de l'évaluation et a consacré une recommandation à ce public spécifique (recommandation 5 du rapport 2023).</li> </ul>
<p><i>5<sup>e</sup> Collège du CNLE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les personnes concernées ont insisté sur la nécessité de s'assurer que les moyens financiers annoncés sont bel et bien déployés.</li> <li>Ils ont demandé à ce que soient identifiées « dès la phase conception de l'évaluation » les différentes échéances de déploiement des mesures et qu'il en soit tenu compte pour l'évaluation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une analyse des montants prévus et dépensés pour la Stratégie a été produite dans le cadre du rapport 2022 du comité d'évaluation.</li> <li>Des fiches ont été produites par France Stratégie pour chaque mesure précisant notamment ces échéances.</li> </ul>
<i>Apports dans la réflexion</i>	
<p><i>Panel citoyen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Parmi les recommandations du panel figure la création de panels ou de cohortes de bénéficiaires pour voir si leur situation s'est améliorée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cette recommandation a été reprise par le comité d'évaluation qui a appelé à la création d'une nouvelle cohorte ELFE (Étude longitudinale française depuis l'enfance) dans sa recommandation 3.</li> </ul>
<p><i>5<sup>e</sup> Collège du CNLE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les membres du 5<sup>e</sup> Collège ont réclamé de pouvoir s'appuyer sur les données chiffrées des administrations mais aussi sur celles des associations et des professionnels de terrain.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des auditions des responsables des grandes associations de lutte contre la pauvreté ont été organisées pour chacun des rapports et des notes du comité d'évaluation, et les travaux de ces associations ont été utilisés (Fondation Abbé Pierre, Secours catholique).</li> </ul>

<b>Propositions issues des avis des deux groupes</b>	<b>Prise en compte dans les rapports et/ou positions prises par le comité</b>
<b>Rapport annuel de mars 2021 (déploiement de la stratégie, premiers éléments d'évaluation, thématiques d'intérêt ou prioritaires dans le cadre de la lutte contre la pauvreté)</b>	
<i>Renforcement de la parole du comité</i>	
<p><i>Panel citoyen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le panel a réclamé un tableau de bord présenté sous la forme d'un échancier présentant les mesures mises en place, les montants effectivement dépensés et des résultats chiffrés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans sa recommandation 3, le comité d'évaluation a repris cette demande et réclamé la mise à disposition d'un tableau de bord avec des données précises sur l'état d'avancement des mesures de la Stratégie par rapport aux objectifs poursuivis, et sur les dépenses réalisées par rapport aux dépenses prévues (mentionné également dans la recommandation 18 du rapport 2022).</li> </ul>
<p><i>5<sup>e</sup> Collège du CNLE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les personnes concernées ont souhaité rappeler que dans le contexte de la crise du coronavirus, une baisse générale du niveau de vie est une hypothèse envisageable. Si tel est le cas, celle-ci entraînera mécaniquement une baisse du taux de pauvreté monétaire mais cela ne signifiera pas pour autant qu'il y aura moins de personnes pauvres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cette précision a été apportée dans le rapport d'évaluation.</li> </ul>
<i>Apports dans la réflexion</i>	
<p><i>Panel citoyen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le panel a suggéré, pour répondre aux interrogations posées par l'accompagnement (quand ? pour qui ? quels moyens ? quelles frontières avec le contrôle ?), d'en mesurer les bénéfices via plusieurs indicateurs : taux d'insertion sur le marché du travail, type d'emploi et de logement trouvé, qualité de l'expérience d'accompagnement.</li> </ul> <p><i>5<sup>e</sup> Collège du CNLE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les membres du 5<sup>e</sup> Collège ont demandé une meilleure prise en compte des enjeux de l'accompagnement pour les personnes en situation de pauvreté ou de précarité (et ils ont souligné l'ambivalence de l'accompagnement, qui adjoint à la notion d'aide celle de contrôle des droits et devoirs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le comité a fait de la nécessité d'« évaluer l'efficacité de l'accompagnement dans sa globalité » un point d'attention dans son rapport de 2021 et émis en 2022 une recommandation sur la nécessité d'évaluer les effets de l'accompagnement sur d'autres dimensions que le retour à l'emploi (qualité de l'accompagnement, accès aux soins, au logement, etc. (recommandation 24)</li> </ul>
<b>Rapport annuel de juillet 2022 (déploiement de la stratégie, éléments d'évaluation, orientations pour la suite)</b>	
<i>Renforcement de la parole du comité</i>	
<p><i>Panel citoyen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le panel dans son avis de 2022 appelle à accorder une attention centrale aux territoires ultramarins.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le comité a réalisé un focus sur le déploiement de la stratégie dans ces territoires dans son rapport et repris la recommandation de porter une attention particulière aux territoires ultramarins en matière de lutte contre la pauvreté (recommandation 13).</li> </ul>

<b>Propositions issues des avis des deux groupes</b>	<b>Prise en compte dans les rapports et/ou positions prises par le comité</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Il appelle également à poursuivre l'accompagnement vers l'emploi des jeunes précaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recommandation reprise par le comité d'évaluation(recommandation 10).</li> </ul>
<p><i>5<sup>e</sup> Collège du CNLE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les personnes concernées ont souligné dans leur avis la nécessité de faire attention aux situations de pauvreté des personnes âgées, des chômeurs et des travailleurs pauvres, notamment à la suite de la réforme de l'assurance-chômage et dans le cadre d'une possible réforme des retraites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le comité d'évaluation a repris cette recommandation sur la prise en compte des effets des politiques et des crises sur les plus pauvres (recommandation 3)</li> </ul>
<i>Apports dans la réflexion</i>	
<p><i>Panel citoyen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le panel a souligné que la question du logement des personnes en situation de pauvreté ne se réduisait pas à la question des personnes sans-abri.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le rapport appelle effectivement à améliorer l'accès au logement des personnes précaires.</li> </ul>
<p><i>5<sup>e</sup> Collège du CNLE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dans leur avis, les membres du 5<sup>e</sup> Collège ont insisté sur la nécessaire prise en compte de certains publics spécifiques (sortants de prison, femmes isolées, etc.) qui nécessitent la mise en place de politiques de lutte contre la pauvreté dédiées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cette demande a été traduite dans la recommandation 12 du rapport du comité d'évaluation portant sur la prise en compte des enjeux des publics spécifiques</li> </ul>
<b>Concernant les modalités de consultation</b>	
<p><i>Panel citoyen et 5<sup>e</sup> Collège</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les deux groupes ont souhaité rencontrer des acteurs de terrain, notamment les commissaires régionaux afin de mieux identifier leur rôle et leur action concrète. Ils ont souligné l'importance du « retour des acteurs de terrain, quels qu'ils soient » pour conduire l'évaluation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>France Stratégie, en accord avec le comité, a organisé un échange avec des acteurs du déploiement territorial de la Stratégie : commissaire à la lutte contre la pauvreté, DG d'une association de lutte contre la pauvreté, DGA Affaires sociales d'un conseil départemental) lors de la séance d'information commune organisée dans le cadre de la préparation des avis du rapport 2022.</li> </ul>

Source : France Stratégie

### ***Une montée en compétence des citoyens, une participation à valoriser davantage***

Du côté des participants, la consultation visait un triple objectif :

- leur montée en compétences de citoyens par une appropriation ou un changement de regard sur le sujet évalué et plus généralement sur les enjeux de politique publique, notamment par la prise de conscience de la diversité des intérêts en présence, des contraintes qui pèsent sur les acteurs concernés, de la difficulté de faire des choix mais aussi de l'enjeu que cela représente pour la société ;

- le développement de compétences personnelles valorisables (confiance en soi, prise de parole, posture d'évaluateur, etc.) ;
- d'un point de vue plus collectif, le renforcement de la confiance des citoyens envers les décideurs et les institutions (sentiment d'être écouté et reconnu, changement de regard des décideurs et acculturation à la participation, diffusion de la culture de la participation par les participants à leur entourage, par ricochets).

Interrogés sur ces points, les participants des deux groupes ont globalement jugé l'expérience enrichissante et valorisante, même si une minorité d'entre eux, plutôt membres du 5<sup>e</sup> Collège, se sont sentis insuffisamment valorisés – un ressenti non spécifique à cette consultation. Ils ont souligné leur montée en compétence, exprimé des sentiments d'utilité et leur impression d'avoir été entendus. Le panel a notamment porté un regard très positif sur cette expérience, et a souligné son apport en termes de connaissance, d'approche et de regard sur la pauvreté en France. Bien que certains aient avoué « n'avoir pas tout à fait compris ce que l'on attendait d'eux au départ », ils se sont majoritairement sentis utiles, et ont eu l'impression que leur contribution aux réflexions du comité d'évaluation n'avait pas été vaine. Ils se sont notamment sentis parties prenantes du rapport de forces qui a permis au comité d'obtenir, de la part de la délégation en charge de sa mise en œuvre, un outil de suivi du déploiement de la Stratégie, et moteurs dans l'intégration dans les travaux du comité de réflexions sur des thématiques qui ne figuraient pas dans la Stratégie, à l'instar de la grande pauvreté.

### **3.4. Renouveler l'expérience ? Pistes de recommandations**

Nous nous questionnions au début de ce bilan sur la pertinence et sur la valeur ajoutée de la participation citoyenne à l'évaluation. Notre analyse nous amène à recommander de poursuivre l'expérience à la fois pour produire une évaluation susceptible de faire évoluer des politiques publiques vers plus d'efficacité et de légitimité et pour enrichir la compréhension globale de ces politiques grâce à une parole « multi-située ». Une démocratie participative et inclusive en découle.

Les enseignements tirés de cette évaluation participative nous amènent à faire les recommandations suivantes pour améliorer le dispositif à l'avenir et renforcer le sentiment d'utilité des participants comme la plus-value pour les pouvoirs publics.

#### ***Poursuivre l'expérimentation de dispositifs d'évaluation participative***

Il serait utile de répéter l'expérimentation de ce type de dispositif d'évaluation participative, en y dédiant les moyens nécessaires et en appliquant les modalités adéquates. La participation de citoyens en tant qu'évaluateurs permet l'acculturation et l'enrichissement réciproque des commanditaires, des experts et des citoyens. Elle est utile et éclairante pour toutes ces parties prenantes.

#### ***Choisir un objet à évaluer adéquat***

Il faut construire des dispositifs d'évaluation participative qui associent des citoyens dans le cadre de l'évaluation d'objets clairement délimités, pour lesquels on dispose de données quantitatives ou qualitatives permettant d'évaluer. Ce type de dispositif sera moins adapté

pour des évaluations à technicité trop élevée, notamment pour l'interprétation des résultats. Les dispositifs consultatifs paraissent pouvoir être mobilisés aussi bien pour des évaluations *ex ante*, pour une contribution lors de la conception de la politique, que lors d'une évaluation *in itinere*, pour permettre des ajustements durant son déploiement, ou pour une évaluation *ex post*. Il faut privilégier la montée en généralité et les questionnements sur la pertinence de l'objet évalué et sur la recherche des effets qualitatifs et quantitatifs. Une bonne définition du périmètre assure la qualité de la démarche. La participation des citoyens doit être possible sur le plan matériel et utile sur le plan politique.

### ***Accorder une vraie marge de manœuvre aux citoyens en amont et en aval des travaux d'évaluation***

Une marge de manœuvre effective doit être accordée aux citoyens en amont et en aval des travaux d'évaluation. Ils peuvent être mobilisés sur la formulation des questions évaluatives (en interrogeant les critères à l'aune desquels une politique serait jugée comme réussie), sur l'interprétation des résultats et sur l'élaboration des recommandations.

### ***Expliciter les objectifs du dispositif aux différentes parties prenantes***

Dès le lancement du dispositif, il convient d'en clarifier les objectifs aux commanditaires, aux acteurs de l'évaluation et aux citoyens, puis tout au long du dispositif. A chaque consultation, il faut exposer de manière explicite et réaliste les attendus à l'égard des citoyens, mais aussi les utilisations et les suites des différentes consultations.

### ***Conserver le principe de deux consultations parallèles***

Il est utile de consulter de manière distincte deux publics, bénéficiaires des mesures évaluées d'un côté et population générale de l'autre, en suivant le même triptyque formation/échanges/validation des avis. Ces deux publics ont en effet des spécificités reconnues. Les personnes concernées apportent leurs « savoirs de vie »<sup>84</sup>, tandis que le groupe issu de la population générale apporte une vision transversale et d'intérêt général. Il paraît nécessaire de privilégier une séparation fonctionnelle des deux groupes pour préserver l'originalité de leurs positions respectives. Le parallélisme des modalités ne nous paraît cependant pas impératif. En effet, il peut être contraignant et ne permettra pas forcément de faire des économies d'échelle, puisque le contenu de la consultation doit être adapté aux spécificités de chaque groupe.

### ***Définir des modalités de participation adaptées***

La taille des groupes doit être relativement restreinte pour garantir l'expression de tous, mais il faut anticiper une possible attrition au cours du temps. Il n'est cependant pas conseillé d'intégrer de nouveaux panélistes au fil du temps dans des groupes constitués.

---

<sup>84</sup> Le CNLE se réfère aux « savoirs de vie » comme des savoirs « essentiels que personne ne peut connaître ou exprimer à [la] place [des personnes concernées] ». « Ces savoirs, note l'institution, ne peuvent être source de changement et de transformations que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité ». Voir CNLE (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, Les rapports du CNLE, novembre.

### **Anticiper et planifier le dispositif**

Les moyens financiers doivent être sanctuarisés. Dès le lancement d'une évaluation participative, les coûts en temps et en argent doivent être anticipés et le dispositif doit être bien planifié<sup>85</sup>. Il s'agit de prévoir, sur l'ensemble du dispositif, un calendrier qui garantisse de disposer de suffisamment d'éléments nouveaux pour sous-tendre les échanges des citoyens, tout en veillant à ce que leurs avis soient envoyés suffisamment tôt dans la préparation des rapports pour garantir leur prise en compte par les membres du comité d'évaluation. Un cadre souple est à privilégier pour ce type de dispositif.

### **Accompagner les citoyens**

Une attention particulière doit être accordée à l'accompagnement des participants. Il s'agit de mobiliser des professionnels spécialistes de la participation citoyenne pour animer les groupes et accompagner le recueil de la parole et la rédaction des avis. Il faut aussi faciliter la prise en main des informations, en privilégiant les présentations à l'oral et la transmission de document concis, clairs et soignés. Les citoyens peuvent aussi être formés à la prise de parole. Il faut prévoir un temps de formation suffisant. Un dispositif agile permettra d'ajuster le contenu des formations et les objectifs des consultations à tout aléa. Pendant les consultations, il faut être explicite sur les objectifs de chaque temps de formation et sur le rôle de chaque intervenant pour faciliter la réception des informations par les citoyens.

### **Acculturer les commanditaires à l'évaluation participative**

L'acculturation des commanditaires et des évaluateurs aux démarches de participation citoyenne leur permettra de mieux appréhender l'apport des citoyens et comment l'intégrer de manière pertinente à l'évaluation. La réussite d'un tel dispositif dépend du développement d'une confiance réciproque entre les commanditaires, les évaluateurs et les citoyens.

### **Assurer un suivi étroit du dispositif**

Il est essentiel d'assurer un suivi étroit du dispositif et de ne pas le séparer du pilotage de l'évaluation elle-même. Il faut sanctuariser des moyens financiers pour pouvoir financer la consultation et prévoir le temps et surtout les ressources humaines spécifiquement consacrées à la participation dans l'équipe chargée de l'évaluation. Des points réguliers sur l'avancement du dispositif avec les parties prenantes et des échanges entre citoyens et évaluateurs permettent de favoriser l'intégration des avis des citoyens dans les réflexions du comité d'évaluation. Tous ces éléments permettent d'inscrire le dispositif dans la durée.

---

<sup>85</sup> Ces coûts dépendent des modalités retenues (taille des groupes, tenue en présentiel ou en distanciel, durée et lieu de la consultation, support pour l'animation, groupe ad hoc ou existant, etc.). À titre d'exemple, le coût de chaque consultation (animation, recueil des avis, mise à disposition d'une plateforme d'échange sur internet, rémunération des participants, etc.) s'est échelonné entre 10 000 et 25 000 euros, selon sa durée et son ampleur. Ces coûts s'entendent hors frais de déplacement, logement, etc., hors frais de personnel et frais internes de France Stratégie et du CNLE. Ils sont à mettre en perspective avec le coût de la politique à évaluer et les montants dédiés à son évaluation.



### ***Fidéliser les participants et reconnaître leur investissement***

La participation active des citoyens des deux groupes tout au long du dispositif est une des conditions de réussite de l'exercice. Pour maintenir l'intérêt des participants et les fidéliser, le présentiel est à privilégier : des contreparties monétaires et symboliques sont à prévoir afin de valoriser leur participation. Pour tenir compte de la lassitude qui peut s'installer chez les participants au fil du temps, le contenu des formations et les modalités des consultations doivent être variés.

### ***Valoriser les contributions des citoyens***

Il faut valoriser les contributions des citoyens auprès des pouvoirs publics et des médias. Cela permet de visibiliser le dispositif et de faire connaître l'apport de la participation citoyenne dans le processus d'évaluation et de décision publique.

## Annexe 1

### Liste des personnes auditionnées ou rencontrées

Les auditions ont été réalisées en 2023. Les échanges avec les citoyens ont eu lieu en avril 2022 et en 2023.

#### Groupes de citoyens

**Membres du 5<sup>e</sup> Collège du CNLE**

**Membres du panel citoyen ad hoc**

#### Experts de la consultation

**Delphine Aubert**, secrétaire générale du CNLE

**Marie Gariazzo**, IFOP

#### Comité d'évaluation de la stratégie

*Président*

**Louis Schweitzer**

*Responsables associatifs*

**Dominique Vienne**, représentant de la présidence d'ATD Quart Monde

*Personnalités qualifiées*

**Emmanuel Gagneux**, directeur général adjoint délégué aux politiques sociales de l'Oise

*Personnalités qualifiées*

**Nicolas Duvoux**, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis

*Délégation à la prévention et à la lutte contre la pauvreté*

**Marine Jeantet**, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté durant les travaux du comité d'évaluation

#### Experts

**Daniel Agacinski**, auteur du rapport *Expertise et démocratie : Faire avec la défiance*

**Adam Baïz**, coordinateur de l'évaluation des politiques publiques à France Stratégie en 2022

#### Rapporteurs de comités d'évaluation hébergés par France Stratégie

**Vincent Donne**, évaluation de Territoire zéro chômeur de longue durée

**Anne Faure**, évaluation du Plan Très Haut Débit

**Emmanuelle Prouet** et **Antoine Naboulet**, évaluation des ordonnances Travail

**Sylvie Montout**, évaluation du plan France Relance

## Annexe 2

### Lettre de mission du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022

Monsieur le Commissaire général, *Cher Gilles,*

Le Président de la République a annoncé, le 17 octobre 2017, une grande concertation pour élaborer une nouvelle stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté à destination des enfants et des jeunes. Parce que la lutte contre la pauvreté doit s'inscrire dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances, mais aussi parce que la pauvreté touche particulièrement ces publics, cette approche prendra comme point d'entrée la situation des enfants et des jeunes. Mais elle s'inscrira dans une approche plus globale, visant à prévenir les fragilités susceptibles de toucher toutes les personnes et à engager la réduction de la pauvreté et le renforcement de l'inclusion sociale sur toute la durée du quinquennat.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté introduira ainsi une double inflexion. En premier lieu, elle repose sur un changement de paradigme, en ciblant les personnes les plus touchées et en faisant des enfants et des jeunes une priorité, afin d'éviter que les enfants pauvres d'aujourd'hui deviennent les adultes pauvres de demain. En second lieu, elle veut mobiliser une logique de prévention et d'investissement social en modifiant les modalités d'intervention publique, davantage tournées vers l'amont et fondées sur l'accompagnement des personnes tout au long de leurs parcours. Cela suppose d'intervenir dès la petite enfance, en assurant un continuum d'accompagnement éducatif et social de l'enfance jusqu'au jeune adulte autonome par le travail, puisque le risque de pauvreté est largement fonction, en France, de l'âge et du niveau de formation.

Durant la phase de concertation, nous avons installé un Conseil scientifique. Celui-ci aura trois missions, au cours des années à venir, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et veiller à son efficacité :

- la première consiste en un rôle d'appui et d'expertise quant aux politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes tout au long du mandat ;
- la seconde mission a trait au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Elle s'appuiera sur un pilotage renouvelé et une méthode ouverte de coordination adossée à des indicateurs visant à mesurer l'atteinte de chaque objectif. Le conseil a d'ores et déjà défini un tableau de bord des indicateurs de la pauvreté. En opportunité, il pourra initier des évaluations d'impact sur des mesures ciblées de la stratégie ;
- la troisième mission est un soutien au pilotage du « fonds d'investissement social » qui aura vocation à financer des appels à projets, selon la méthode des investissements d'avenir.

Parallèlement, je souhaite confier l'évaluation ex post de la stratégie à France Stratégie. La diversité des mesures qui seront élaborées et mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale appelle à assurer une évaluation de ses effets, de façon large et transversale, à partir d'une délimitation de quelques grands axes structurants (petite enfance, jeunesse, accompagnement, réforme des prestations sociales, travail social, contractualisation territoriale). L'évaluation s'appuiera sur les méthodes scientifiques les plus pertinentes. Elle pourra également s'appuyer sur les résultats issus du tableau de bord de suivi de la stratégie.

France Stratégie mettra en place un comité d'évaluation composé d'une dizaine de personnalités reconnues issues du monde académique et de la société civile.

Le premier travail consistera à établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce travail donnera lieu à un rapport exposant les grands axes de la démarche et présentant les grandes phases du calendrier des travaux à mener. Je souhaite qu'il me soit remis au cours du deuxième semestre 2019.

Dans une seconde étape, qui pourra se prolonger au-delà de l'échéance finale de la stratégie prévue en 2022, la mise en œuvre de l'évaluation proprement dite mobilisera des équipes scientifiques reconnues sur le plan académique et combinera une approche quantitative de la mesure de l'impact de la stratégie nationale avec une approche plus qualitative, visant notamment à comprendre et analyser les modalités d'appropriation et de mise en œuvre de la Stratégie par les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, y compris les personnes accompagnées ou accueillies. Elle fera l'objet de restitutions intermédiaires tout au long de la mise en œuvre de la stratégie.

L'évaluation conduite par France Stratégie conduira ainsi à quantifier, à comprendre et à valoriser les impacts des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté en établissant mieux la nature des retours attendus en termes de bénéfices pour les personnes et pour la société dans son ensemble.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, en l'assurance de ma sincère considération.

*Bien amicalement*

  
Agnès BUZYN



## Annexe 3

### Composition du comité d'évaluation

Les fonctions indiquées sont celles occupées pendant la présence au sein du comité d'évaluation.

#### Président

**Louis Schweitzer**

#### Rapporteure

**Marine de Montaignac**, cheffe de projet, France Stratégie

#### Responsables associatifs

**Patrick Doutreligne**, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

**Véronique Fayet**, présidente du Secours catholique-Caritas France

**Marie-Aleth Grard**, présidente d'ATD Quart Monde

#### Personnalités qualifiées

**Carine Chevrier**, conseillère d'État

**Emmanuel Gagneux**, directeur général adjoint délégué aux politiques sociales de l'Oise

**Jean-Luc Gleyze**, président du conseil départemental de la Gironde

#### Chercheurs et universitaires

*Membres du conseil scientifique de la Stratégie pauvreté*

**Nicolas Duvoux**, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis

**Élise Huillery**, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine

*Chercheurs hors conseil scientifique*

**Bea Cantillon**, professeure de politique sociale à l'université d'Anvers

**Agnès Florin**, professeure émérite de psychologie de l'enfant et de l'éducation à l'université de Nantes

**Anne Fretel**, maître de conférences en économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Olivier Thévenon**, chef de l'unité sur le bien-être des enfants au Centre de l'OCDE pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE)

*Étaient associés au comité les principaux services statistiques concernés par la Stratégie :*

- Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
- Ministère du Travail



- Ministère de l'Éducation nationale
- Ministère des Solidarités et de la Santé
- Institut national d'études démographiques (Ined)
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
- Institut national de la jeunesse et de l'éducation (INJEP)
- Pôle emploi
- Commissariat général au développement durable (CGDD)

*Secrétariat et animation des travaux*

**France Stratégie**

## Annexe 4

# Modalités de production des avis et des contributions des citoyens

### Production des avis pour les rapports annuels du comité d'évaluation

*Panel citoyen : 2,5 jours d'échanges en direct + temps d'échange plateforme en ligne*

- Sessions d'information et de formation préparées par France Stratégie et d'échanges animés par l'IFOP sur une fin de semaine.
- Échanges entre les citoyens du panel sur une plateforme en ligne pendant une semaine.
- Nouveau temps de travail collectif sur une fin de semaine en vue de la rédaction de contribution mise en forme par l'IFOP.
- Rédaction finale de l'avis et validation à distance du texte par l'ensemble des membres du panel.
- Transmission au comité d'évaluation et temps de restitution de l'avis à son président.

*5<sup>e</sup> Collège du CNLE : 2 jours*

- Envoi en amont de la première réunion de documents présentant le sujet de la consultation (préparation des membres du 5<sup>e</sup> Collège par leur association).
- Sessions d'information et de formation préparées par France Stratégie et d'échanges et de recueil de l'avis animés par l'ANSA puis le SG du CNLE sur deux jours en semaine.
- Validation de l'avis puis transmission au comité d'évaluation et temps de restitution de l'avis à son président.

### Production des contributions pour les notes coronavirus

*Panel citoyen : 7 jours*

- Sessions de présentation par France Stratégie du projet de note du comité d'évaluation et d'échanges avec le président du comité d'évaluation ;
- Échanges entre les citoyens du panel sur une plateforme en ligne pendant une semaine.
- Préparation de la contribution écrite par l'IFOP et validation en distanciel.
- un temps de restitution de la contribution au comité d'évaluation.

*5<sup>e</sup> Collège du CNLE : 1,5 jour*

- envoi en amont de la première réunion de documents présentant le sujet de la consultation (préparation des membres du 5<sup>e</sup> Collège par leur association).
- Sessions de présentation par France Stratégie du projet de note du comité d'évaluation et d'échanges avec le président du comité d'évaluation.
- préparation de la contribution écrite par l'ANSA (an 1) / le SG du CNLE (an 2) et validation en distanciel.
- un temps de restitution de la contribution au comité d'évaluation.

## Annexe 5

### Questions proposées au 5<sup>e</sup> Collège et au panel citoyen dans le cadre des cinq consultations

Questions posées pour les consultations dans le cadre des rapports annuels du comité d'évaluation

#### Pour le rapport 2020 : questions évaluatives et méthode retenue pour l'évaluation

##### Panel citoyen

- Quel regard portez-vous sur la stratégie de lutte contre la pauvreté ?
- Quel est vos sentiments sur le travail d'évaluation de cette stratégie ?
- Quelles sont vos attentes en termes d'évaluation de cette stratégie ?
- Quels sont les points de vigilance que vous adressez au comité ?
- Comment envisagez-vous la suite des travaux d'évaluation ?

##### Collège des personnes concernées du CNLE

- Avez-vous déjà participé à un groupe de travail sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ?
- Quelles sont vos attentes vis-à-vis de la stratégie de lutte contre la pauvreté ?
- Quelles sont, selon vous, les actions prioritaires à mener parmi celles de la stratégie de lutte contre la pauvreté ?
- Qu'est-ce que la stratégie devrait couvrir qu'elle ne couvre pas ?
- Selon vous, comment faire et quand vérifier qu'une politique de lutte contre la pauvreté est mise en place ?
- Selon vous, comment vérifier qu'une politique mise en place fonctionne ?

Une question concernant les méthodes et les indicateurs n'a pas pu être traitée en tant que telle, mais les membres ont émis des préconisations et des points de vigilance transversaux à destination du comité d'évaluation de la Stratégie.

#### Pour le rapport 2021 : déploiement de la stratégie, premiers éléments d'évaluation, thématiques d'intérêt dans le cadre de la lutte contre la pauvreté

- Quels sont les points importants que le comité doit garder en tête pour le rapport de mars 2021 ?
- Quels sont les thèmes qui sont prioritaires à vos yeux pour les prochaines études que va lancer le comité d'évaluation (des sujets en particulier, des mesures de la Stratégie en particulier, ...) ?
- D'après vous, comment le comité peut-il prendre en compte la crise du coronavirus dans l'évaluation de la Stratégie pauvreté ?

- Quel est votre avis sur les sujets que le comité envisage de mettre en avant dans le rapport de mars 2021 (en particulier l'accompagnement, le non-recours et la prestation sociale pour les jeunes de 18 à 25 ans) ?
- Parmi ces sujets, lesquels vous semblent prioritaires et lesquels vous semblent manquer ?
- Avez-vous des demandes ou des suggestions pour la suite de la consultation, par exemple sur la fréquence des échanges avec le comité durant l'année, sur la manière dont se déroulent les consultations, etc. ?

### **Pour le rapport 2022 : déploiement de la stratégie, éléments d'évaluation, orientations à donner à la suite de la Stratégie**

- Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?
- Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème (les 35 mesures de la stratégie déclinées pour chaque thématique) ?
- Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la stratégie de lutte contre la pauvreté ?

*Questions posées pour les consultations dans le cadre des notes du comité d'évaluation sur la crise du coronavirus :*

### **Pour la note de 2020 sur les effets attendus sur la pauvreté de la crise du coronavirus : état des lieux, réponse des pouvoirs publics, points de vigilance pour la période à venir**

- Quel est l'impact de cette crise sur les populations les plus démunies, d'un point de vue sanitaire, économique et social ?
- Quelles sont et seront les catégories de population les plus fragilisées par cette crise ? Pourquoi ?
- Quel constat faites-vous de la mobilisation de l'État pour limiter les effets de la crise sanitaire sur la pauvreté (mesures d'urgence puis plan de relance) ?
- Le Comité a relevé un certain nombre de points de vigilance. Voyez-vous des points à ajouter ?

### **Pour la note de 2021 sur les effets constatés sur la pauvreté de la crise du coronavirus : état des lieux, réponse des pouvoirs publics, points de vigilance pour la période à venir**

- Les indicateurs socioéconomiques publiés récemment indiquent que la situation de la France est meilleure que prévu. Quelles sont vos réactions face à ces premières données ? Correspondent-elles à votre expérience et à vos connaissances de l'année écoulée ?
- Quelles ont été les conséquences principales de la crise pour les personnes en situation de pauvreté ? Quel est l'impact actuel de cette crise pour ces derniers ?
- Quel constat faites-vous de la mobilisation de l'État pour limiter les effets de la crise sanitaire sur les personnes précaires ?
- Quels sont les points de vigilance pour lesquels vous souhaitez attirer l'attention du comité d'évaluation ?

RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[@Strategie\\_gouv](https://twitter.com/Strategie_gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie\\_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**FRANCE STRATÉGIE**

---

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.