



Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles

 École nationale
d'administration publique

**Analyse de l'initiative FRQ-IGN sur le développement
d'indicateurs d'évaluation de programme suivant une
approche de coproduction avec les parties prenantes.**

Par : Daniel J. Caron et Vincent Nicolini

Avril 2022

La Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles de l'ENAP a pour mission l'étude, le questionnement et le développement des instruments de gouvernance nécessaires pour maximiser l'exploitation des ressources informationnelles dans l'univers numérique. Ces instruments sont principalement représentés par les politiques publiques, les politiques et pratiques administratives, la culture des organisations et les solutions technologiques. Les activités de recherche seront concentrées autour de l'étude de solutions pour permettre l'intégration des nouveaux comportements et des nouvelles technologies numériques afin d'assurer l'exploitation optimale des ressources informationnelles dans les organisations et la société de façon générale.

ISBN : 978-2-89734-071-1 (PDF)

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022

Bibliothèque et Archives Canada, 2022

Table des matières

Sommaire exécutif.....	4
1. Objectif du rapport.....	5
2. Méthodologie	5
3. Description du projet étudié	5
3.1 Contexte	5
3.2 Objectifs et nature du projet.....	6
3.3 Sélection des indicateurs.....	8
3.4 Consultations publiques	8
3.5 La plateforme Cap Collectif et ses caractéristiques	10
3.6 Modèle logique et théorie du programme pour le projet étudié	12
4. Discussion et constatations	14
4.1 La coproduction/cocréation des politiques publiques.....	14
4.2 Les bénéfices et les risques de la coproduction des services publics	16
4.3 Bilan.....	19
5. Coproduction des évaluations et des indicateurs d'évaluation	21
6. La coproduction et l'usage des <i>civic tech</i>	24
8. Bibliographie.....	37

Sommaire exécutif

Ce rapport de recherche a pour objectif de documenter et d'analyser une démarche expérimentale dans le développement d'indicateurs d'évaluation de programme. L'initiative étudiée a été menée conjointement par les FRQ et l'Institut de gouvernance numérique. Elle a amené les parties prenantes du programme *Grands défis de société* des FRQ à élaborer les indicateurs de performance qui devaient servir à évaluer le programme. Le rapport décrit d'abord l'initiative de coproduction et la met en contexte. À cette fin, le rapport décrit les diverses étapes de l'approche prise par le FRQ et IGN et la modélise sous la forme d'un modèle logique et d'une théorie de programme. Ceci permet de comprendre où s'insère l'initiative dans le programme et quelle est la valeur ajoutée espérée de l'exercice. Ensuite, le rapport discute de l'approche en approfondissant les enjeux de coproduction dans le développement, l'analyse et l'évaluation des politiques publiques sur la base de la littérature existante. Cette partie permet de faire ressortir les principaux éléments à considérer dans les exercices de coproduction. Le rapport touche ensuite aux questions plus directes liées à la coproduction dans le cadre de l'évaluation de programme et de l'approche de coproduction par l'usage des *civic tech*. Encore ici, un certain nombre de critères à suivre, de mises en garde et de bonnes pratiques sont identifiés à partir de la littérature. Enfin, le rapport tire un certain nombre de conclusions sur l'initiative FRQ-IGN étudiée dans le cadre de ce rapport. Entre autres, il est noté que l'initiative a fait ressortir l'importance de sensibiliser les parties prenantes à l'atteinte des résultats car un programme public se fonde sur un lien causal entre une intervention et des effets escomptés qui ne peuvent être négligés. Aussi, on rappelle qu'il est crucial que les principes ayant guidé la sélection des participants soient clairement exposés afin que la représentativité de la démarche puisse être défendue.

1. Objectif du rapport

Ce rapport a pour principal objectif de décrire une initiative de participation citoyenne exploratoire en lien avec le développement d'indicateurs d'évaluation de programmes. Le but est de faire ressortir certaines leçons apprises en analysant l'initiative par rapport à la littérature portant sur l'évaluation de programmes, la participation citoyenne et l'utilisation des civic tech dans la participation citoyenne.

2. Méthodologie

La méthodologie a consisté en une revue de la documentation du projet, des entretiens informels avec les initiateurs du projet, la participation en mode observateur à certaines activités de consultations menées durant le projet, et à une revue de littérature. Les analyses ont été faites sur la base de ces sources de preuve.

3. Description du projet étudié

La présente section décrit le projet étudié et le modélise en vue d'en apprécier la pertinence et la contribution.

3.1 Contexte

Le projet IGN-FRQ s'inscrit dans une démarche de coproduction/cocréation de la valeur publique et s'appuie sur les technologies numériques pour favoriser la collaboration entre les institutions gouvernementales et les citoyens dans l'élaboration et la production des politiques publiques. L'hypothèse de travail est que les technologies numériques peuvent faciliter la participation des citoyens en offrant, entre autres, des plateformes où ceux-ci peuvent partager leur point de vue et leurs idées sur certains projets ou programmes. À travers une telle utilisation, ce projet-ci vise à « enrichir les exercices de planification des Fonds de recherche du Québec (FRQ) au moyen d'une démarche ouverte et d'une approche

collaborative engageant les parties prenantes de la recherche¹». Plus précisément, la démarche vise le développement participatif d'indicateurs pour le programme *Grands défis de société* du FRQ,² et ce, en phase avec la gestion par résultats telle qu'instaurée dans la Loi sur l'administration publique³.

3.2 Objectifs et nature du projet

Il est d'abord important de rappeler que les objectifs du projet dont fait état le présent rapport sont à distinguer des objectifs du programme *Grands défis de société*. Issu directement de la *Stratégie québécoise de la recherche et l'innovation 2017-2022*, le programme *Grands défis de société* a pour but de « mobiliser les acteurs issus de tous les secteurs afin de mieux répondre aux besoins de la société et surtout apporter des solutions appropriées au contexte québécois.⁴ » Il comporte trois volets : 1) Entrepreneuriat et créativité 2) Développement durable, changements climatiques et transformation numérique 3) Vieillesse de la population et changement démocratique. Ceux-ci ont été définis après une consultation avec la communauté de la recherche et les milieux utilisateurs⁵. Les fonds alloués à ce programme servent à financer des projets transdisciplinaires engageant la collaboration de différentes institutions au niveau national et international⁶. Dans la mesure où ces trois défis concernent l'ensemble de la société et posent des défis économiques, politiques et sociaux majeurs, l'intégration du point de vue des parties prenantes permet de faire le pont entre le milieu de la recherche et les attentes de la société.

En ce qui a trait au présent projet de consultation, il a été construit autour d'une approche de coproduction/cocréation de la valeur publique, en ciblant l'identification et la définition des indicateurs de résultats pour le programme *Grands défis de société*. Ceux-ci sont obligatoires pour tout programme financé par le Gouvernement du Québec et sont définis

¹ Charte de projet IGN

² FRQ (2019). Plan stratégique 2018-2022, Québec.

³ FRQ (2021). Retombées des initiatives liées aux défis de société pour 2018-2019. Test de six indicateurs de résultats. Analyse préliminaire, p. 2.

⁴ <http://www.scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/defis-de-societe/>

⁵ FRQ (2019), Plan stratégique 2018-2022, Québec.

⁶ La cible est fixée à 40 projets par année. *Ibid*, p. 21.

comme « Toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe.⁷ » Habituellement faite par l'organisation en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'identification des indicateurs suit ici une approche différente qui vise à prendre appui sur la délibération collective pour choisir ces indicateurs en permettant d'engager les parties prenantes et plus largement les citoyens dans l'évaluation du programme. L'objectif d'une telle coproduction est d'apporter de nouvelles idées pour l'évaluation des apports scientifiques, économiques et sociaux du programme *Grands défis de société*. Aussi et plus en aval, le projet souhaite créer une dynamique d'innovation sociale par l'implication des citoyens et des parties prenantes de la recherche dans le développement des savoirs scientifiques. En partageant leurs expériences et leurs idées, les membres de la communauté de la recherche et des milieux utilisateurs peuvent être à même de faire émerger de nouvelles perspectives pouvant rapprocher le processus d'évaluation de la réalité du terrain. Ce partage peut aussi ajouter de la légitimité à l'évaluation car ceux qui utilisent les fonds et ceux qui bénéficient directement du développement des connaissances scientifiques sont ainsi davantage engagés dans l'évaluation du programme.

Il ne s'agit donc pas d'évaluer la performance et les résultats du programme *Grands défis de société*, mais de co-construire des indicateurs de résultats avec la participation des parties prenantes. En même temps, le projet vise à tester la faisabilité d'une telle approche en s'appuyant sur des technologies numériques, et en particulier des plateformes de *civic tech*. Ces plateformes permettent en effet de rejoindre plus de citoyens et de stimuler la participation directe et active. Le principe de base des plateformes numériques étant de rassembler des agents autonomes qui coproduisent de la valeur (Hein et al. 2019); l'utilisation des plateformes dans le cadre de ce projet vise à faciliter la mise en valeur des propositions des parties prenantes en les réunissant en un seul endroit et en faisant varier les modes de participation (forums de discussion, votes, etc.).

⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor (2003). Guide sur les indicateurs. Gouvernement du Québec, Québec..

3.3 Sélection des indicateurs

Lors d'une première consultation, une liste d'indicateurs a été élaborée à partir des stratégies et des politiques gouvernementales sur la recherche et l'innovation, de divers documents gouvernementaux portant sur les trois enjeux concernés par le programme *Grands défis de société* et de certaines lois⁸. À travers cette consultation, les responsables du projet ont identifié 376 indicateurs potentiels. Ensuite, une valorisation des indicateurs a été faite à partir de six critères issus de la documentation du gouvernement du Québec et de l'expérience des FRQ : pertinence, validité, fiabilité, faisabilité, convivialité, comparabilité. Ces critères ont aussi été associés à des considérations d'ordre stratégique telles que la capacité du fonds à mesurer les résultats à partir des indicateurs qui seraient retenus. Après cette première itération, quatre indicateurs transversaux ont été retenus : 1) nombre d'entreprises technologiques créées grâce à un appui ; 2) nombre de produits et d'innovations issus de la recherche adoptés par les milieux utilisateurs ; 3) nombre de technologies éco-efficaces soutenues ; 4) nombre de nouvelles technologies propres résultant des travaux de R-D (brevets, licences et tous les autres droits d'utilisation de la propriété intellectuelle)⁹. Ces quatre indicateurs ont servi à lancer la deuxième itération soit les consultations publiques.

3.4 Consultations publiques

À la suite de cette première sélection, et après discussion entre IGN et les FRQ, une consultation publique a été lancée en utilisant les plateformes numériques. Comme discuté ci-haut, l'esprit de cette consultation était de faire participer les parties prenantes de la recherche et les acteurs concernés par les enjeux couverts par le programme *Grands défis de société* à la sélection des indicateurs de performance. Parmi celles-ci, en plus des acteurs du milieu de la recherche (universitaires, gestionnaires, étudiants aux cycles supérieurs, entrepreneurs, etc.), il y avait des groupes d'intérêts, acteurs économiques et/ou citoyens

⁸ IGN, *Les indicateurs de résultats*, p. 6. La liste est disponible dans l'Annexe I du document.

⁹ *Ibid*, p. 8-9.

directement concernés par ces enjeux. Ceci reflète bien la perspective de Knoepfel et al. (2015, 61) qui rappelle que « tout individu ou groupe social concerné par le problème dont traite une politique publique » fait partie de l'« espace » d'une politique publique et donc est à compter parmi les parties prenantes.

Durant cette consultation,

sur trois forums virtuels indépendants, les participant.e.s avaient la possibilité de commenter quelques indicateurs suggérés, en ajouter de nouveaux, voter pour leurs préférés et joindre des sources. En parallèle avec la consultation virtuelle, on a tenu trois ateliers-relais, des séances de trois heures, avec un groupe de 30 à 40 personnes invitées en fonction de leur position, dynamisme ou intérêt¹⁰.

Les participants aux forums en ligne et aux ateliers-relais ont principalement été recrutés à partir du compte LinkedIn de l'organisateur des consultations et des ateliers, de la liste d'envois des FRQ (5000 courriels) et d'appels téléphoniques à des organisations tiers. Pour les deux types d'activités, chaque volet du programme *Grands défis de société* a fait l'objet d'une consultation séparée. Alors qu'environ 190 personnes ont contribué aux forums en ligne, les trois ateliers-relais ont réuni de 30 à 40 personnes chacune, sélectionnées, comme cela a été noté ci-haut, « en fonction de leur position, dynamisme ou intérêt »¹¹. Le profil des participants aux ateliers-relais était, selon les organisateurs, assez divers et reflétait la diversité des parties prenantes concernées par les enjeux couverts par le programme *Grands défis de société*. Certains individus ont participé aux deux types de consultation.

Les discussions des ateliers-relais ont été alimentées par les résultats de la consultation en ligne et vice versa. Le contenu des discussions en ligne a été trié par les organisateurs dans le but de relier les commentaires similaires et de mettre ensemble les indicateurs ou propositions ayant reçu le plus de votes.

À l'issue de ces consultations, les responsables en sont arrivés à recommander six indicateurs, qui sont plus élaborés que les quatre indicateurs identifiés précédemment:

- Nombre d'initiatives financées dans le cadre des grands défis de société réalisées en partenariat ;

¹⁰ *Ibid*, p. 10.

¹¹ *Ibidi*, p. 10. Les chiffres se trouvent dans IGN, Note synthèse des rapports et recommandations.

- Nombre d'initiatives incluant des activités de partage des connaissances ;
- Nombre d'innovations, issues de la recherche financée dans le cadre des défis de société, adoptées par les milieux utilisateurs ;
- Nombre d'organisations innovantes créées dans le cadre des grands défis de société ;
- Nombre d'initiatives incluant des activités de diffusion large public dans le cadre des grands défis de société ;
- Appréciation qualitative du potentiel de transformation des innovations adoptées.

Le 22 juin 2021, une activité sur Zoom où les indicateurs désignés par l'initiative ont été présentés et discutés a réuni 33 personnes. Les participants ont pu exposer leur point de vue sur l'orientation donnée et sur la qualité des indicateurs.¹²

3.5 La plateforme Cap Collectif et ses caractéristiques

Le projet s'appuyant de façon importante sur les technologies numériques, il convient de s'intéresser à la plateforme utilisée. Pour rejoindre les participants lors de la consultation publique numérique, les responsables ont fait appel à la plateforme Cap Collectif. Sur son site Web, elle est décrite comme « une plateforme d'intelligence collective et une méthodologie de co-construction de la décision favorisant la transparence des processus décisionnels et la participation de tous.¹³» Issu de l'association Démocratie ouverte, lancée en 2012 dans la foulée du Partenariat pour un gouvernement ouvert de Barack Obama¹⁴, Cap Collectif se réclame de « trois idées fondamentales »¹⁵ :

- 1) Une décision co-construite à ciel ouvert est plus efficace et plus légitime que celle élaborée à huis clos par quelques-uns;
- 2) Les décisions publiques obéissent à des processus d'un autre âge qui tournent le dos aux usages et aux connaissances de notre époque : il faut profiter de l'extraordinaire potentiel du numérique pour transformer ces processus; et,

¹² Institut de gouvernance numérique (2021). *Atelier-relais du 22 juin 2021. Rapport d'événement.*

¹³ <https://cap-collectif.com/a-propos-2/>

¹⁴ <https://www.democratieouverte.org/nous-connaître/>

¹⁵ <https://cap-collectif.com/a-propos-2/>

- 3) La désignation de coupables d'un problème n'a de sens que si elle s'accompagne de la recherche des causes du problème et permet de trouver des solutions durables et efficaces.

La plateforme peut servir à développer des budgets participatifs, à recueillir et discuter des idées pour résoudre un problème, à consulter les citoyens par questionnaire ou à permettre à ces derniers de lancer des pétitions. Des formes plus traditionnelles de participation côtoient donc les usages mobilisant l'intelligence collective à travers le numérique. La plateforme est globalement pensée pour permettre la contribution des citoyens dans l'ensemble du cycle de vie d'une politique publique, de l'identification de la problématique à la surveillance des résultats.

Brix, Krogstrup et Mortensen (2019) ont développé un modèle logique générique pour les démarches de coproduction :

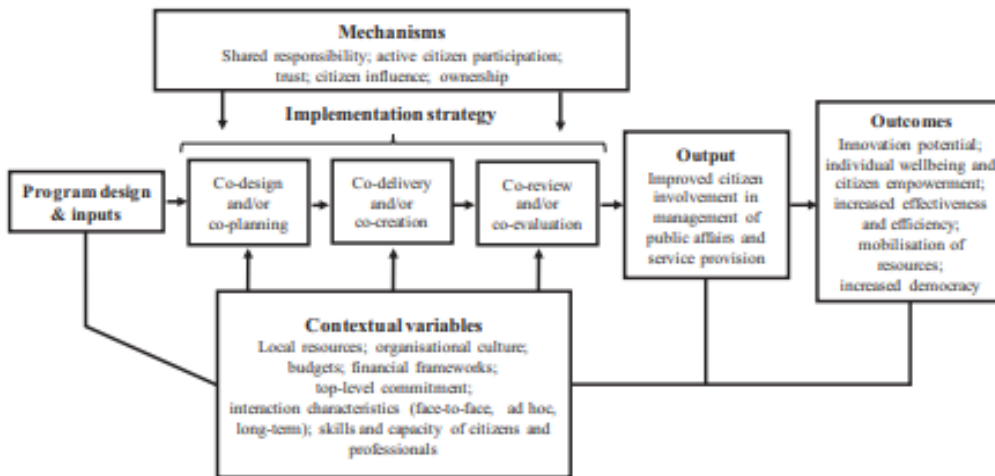


Figure 1 Théorie de programme générique pour la coproduction.

Ce modèle permet de dégager le raisonnement derrière les démarches de coproduction, qui sera décrit plus en détail dans la section dédiée à la coproduction du projet étudié ici. On voit bien que la coproduction, nonobstant le programme auquel elle est appliquée, possède ses propres extrants, résultats, mécanismes et variables contextuelles.

3.6 Modèle logique et théorie du programme pour le projet étudié

Lorsqu'elle est appliquée à l'évaluation plutôt qu'au design ou à l'implantation d'un programme, la coproduction a évidemment moins de répercussions immédiates sur celui-ci, bien qu'elle conserve les mêmes objectifs et résultats attendus. À ce titre, il est important de rappeler que l'évaluation sert à alimenter le cycle de gestion et donc, tout comme la recherche fondamentale, elle vient nourrir la conception du programme par itérations successives au sens où Haveman l'a décrit (Haveman, 1988).

En nous inspirant du modèle de Brix, Krogstrup et Mortensen (2019), nous avons élaboré un modèle logique applicable au projet FRQ/IGN :

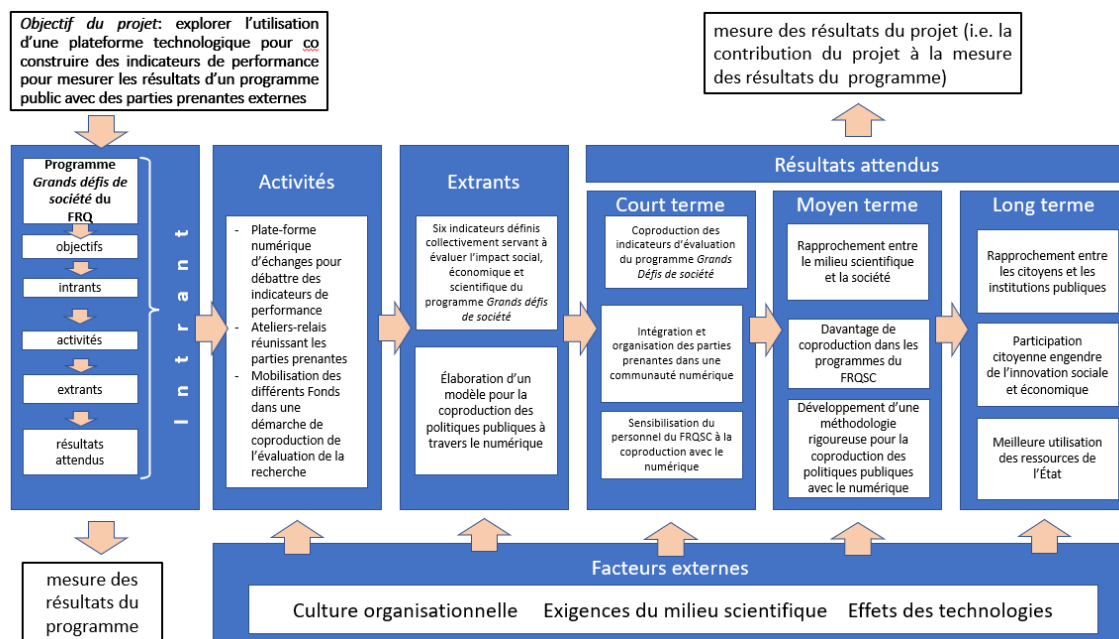


Figure 2 Théorie du programme

Les deux extrants du projet sont la coproduction d'indicateurs de performance pour l'évaluation du programme *Grands défis de société* et l'élaboration d'un modèle de coproduction des politiques publiques en utilisant des plateformes numériques tant pour la planification que l'évaluation des politiques. Les résultats attendus sont de deux natures : il s'agit, d'un côté, de voir comment la coproduction permet d'identifier des indicateurs

plus pertinents pour pouvoir évaluer le programme *Grands défis de société* et, de l'autre, comment la méthode de coproduction utilisée peut être étendue à d'autres secteurs, au sein des FRQ comme au sein du gouvernement et ainsi, à terme, permettre de produire des effets positifs sur la gestion publique des programmes par le biais de la coproduction. Ceci inclut le rapprochement entre les citoyens et les institutions publiques, l'innovation sociale et économique à travers la participation citoyenne et une meilleure utilisation des ressources de l'État.

Comme pour toutes les initiatives, la réalisation du présent projet doit faire face à des facteurs externes qui peuvent venir influencer sur la causalité adoptée dans le modèle logique. Le premier facteur est la culture organisationnelle. Les organisations ne sont pas toutes prêtes ou à tout le moins habituées à adopter une approche de coproduction. Dans le cas qui nous intéresse ici, ce défi organisationnel s'ajoute à un deuxième facteur, à savoir la spécificité du milieu scientifique, où la préservation de l'indépendance est une valeur importante. Enfin, le troisième facteur que nous avons identifié concerne l'effet des technologies. Celles-ci ne sont pas neutres et peuvent avoir une influence sur les types de participants comme sur les modalités de sélection des propositions. Par exemple, lorsqu'on doit utiliser un tri algorithmique des propositions, il faut s'assurer que les critères de ce tri soient connus de tous et que la sélection et le classement des propositions se fassent de façon transparente, sans quoi la légitimité et la valeur démocratique du processus pourraient être moindres (CNIL, 2019). Il s'agit d'un travail colossal.

Dans la suite de ce rapport, nous examinerons d'abord l'approche de coproduction/cocréation utilisée dans le projet. Ensuite, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'intégration des technologies numériques dans le projet, et ce dans l'esprit des *civic techs*. Finalement, nous verrons comment le projet se positionne par rapport au cadre d'évaluation des programmes publics élaboré par le Conseil du Trésor et auquel doivent se conformer l'ensemble des organismes publics québécois.

4. Discussion et constatations

4.1 La coproduction/cocréation des politiques publiques

La coproduction/cocréation¹⁶ des services publics est une approche de plus en plus mise en avant par les administrations publiques. Ses origines datent de la fin des années 1970 et du début des années 1980 (Ostrom 1975; Parks et al. 1981), mais elle a gagné une nouvelle impulsion depuis la fin des années 90, notamment avec les recherches en économie d'Elaine Ostrom (1996) et les réformes administratives du *New Labour* en Angleterre (Burgess et Durrant 2019). Le développement des réseaux sociaux et l'avènement de l'ère d'Internet en général ne sont pas non plus étrangers à sa diffusion (Linders 2012). L'important rayonnement de la coproduction vient aussi du fait qu'on l'estime en mesure de rapprocher les citoyens et le gouvernement et de transcender les limites des modèles traditionnels de la prestation de services, jugés désuets face à des problèmes sociaux de plus en plus complexes (Durose et al. 2013). Par exemple, une importante réflexion sur la co-production a été initiée entre autres sous le thème de *Public Value Management*. Après le *New Public Management* centré sur l'efficacité et les pratiques du secteur privé, le *Public Value Management* met de l'avant des pratiques d'ouverture et de co-production avec les citoyens (Stoker, 2006).

Du point de vue théorique, la coproduction se fonde sur une conception de l'État comme coordonnateur d'un réseau d'acteurs et de partenariats interorganisationnels, dans le sillon de la nouvelle gouvernance publique (Osborne 2006; 2010). Selon Osborne et Stokosch (2013, S34), la nouvelle gouvernance publique

replaces public service organizations with public service delivery systems, where the interaction of a multiplicity of actors is required to achieve societal goals and to deliver public services – with the emphasis being upon partnership and collaboration as being, variously, an effective means with which to lever new resources into the delivery of public services, a holistic way in which to address complex social needs and an instrument for social inclusion.

¹⁶ Dans le cadre de ce rapport, nous considérons cocréation et coproduction comme des synonymes, comme le suggèrent Voorberg, Bekker et Tummers (2014). Nous incluons aussi co-construction dans les synonymes. Afin d'alléger le texte, nous utilisons simplement coproduction.

Il s'agit ainsi d'intégrer dans le fonctionnement des administrations publiques des pratiques éprouvées dans le secteur privé, où les utilisateurs potentiels sont souvent impliqués dans la création de nouveaux produits et services. En ce sens, la coproduction se démarque, dans son approche, autant de la bureaucratie traditionnelle que du « nouveau management public » : elle s'appuie sur un réseau d'acteurs non bureaucratiques et vise à aller au-delà de la stricte évaluation de la performance et des résultats. Elle mise sur la formation de réseaux et de partenariats avec la société civile plutôt que sur une logique de marchandisation de l'action publique (Hartley 2005). On comprend que les technologies de l'information et des communications sophistiquées sont un levier puissant pour venir soutenir cette approche en réseau.

Définir la coproduction est ardu, puisqu'elle existe sous de multiples formes et peut intervenir à différents niveaux et dans différents contextes. Les citoyens et les usagers de services ont toujours en partie coproduit certains services publics à travers le partage de leurs expériences et leurs interactions avec les différents professionnels (Osborne, Radnor et Strokosch 2016; Torfing, Sørensen et Røiseland 2016). La conception des politiques publiques a toujours aussi impliqué des formes de concertation et de consultation des citoyens et des parties prenantes. Qu'est-ce qui donne alors sa spécificité à la coproduction? D'abord, elle engage de façon directe la participation des citoyens dans la prestation de services ou sa planification; puis, elle se décentre de l'administration publique et ses professionnels pour englober l'ensemble de la société civile.

Sachant cela, la coproduction peut être définie plus spécifiquement comme « a relationship between a paid employee of an organization and (groups of) individual citizens that requires a direct and active contribution from these citizens to the work of the organization. (Brandsen et Honingh 2015, 431) ». Une autre définition résume quant à elle succinctement la coproduction et sa raison d'être: « Public service organizations and citizens making better use of each other's assets, resources and contributions to achieve better outcomes or improved efficiency. (Loeffler et Bovaird 2021, 41) ». Elle peut se dérouler à des niveaux différents (individuel, collectif et social), mais comporte toujours au moins un professionnel/fonctionnaire et un citoyen/usager (Bovaird 2007; Nabatchi, Sancino et Sicilia 2017). C'est l'idée d'une fonction publique qui coordonne plutôt que dicte les

orientations des politiques publiques, mais sans s'en extraire pour autant. Elle vise à faire participer les citoyens et les parties prenantes à la planification, le design, la prestation et l'évaluation des services publics (OECD 2011, 32). Le tableau suivant résume les types de coproduction selon Brandsen et Honingh (2015) et donne des exemples pour chacun d'eux.

	Implantation	Design et implantation
Complémentaire	Citoyens dans la mise en place de tâches complémentaires au service	Citoyens engagés dans le design et la mise en place de tâches complémentaires au service
Non complémentaire	Citoyens engagés dans la mise en place des parties centrales du service	Citoyens engagés dans le design et la mise en place des parties centrales du service

Tableau 1 : Types de coproduction.

4.2 Les bénéfices et les risques de la coproduction des services publics

Il existe très peu d'évaluations empiriques des démarches de coproduction (Verschuere, Brandsen et Pestoff 2012; Torfing et al. 2016). L'approche de coproduction des services publics est très large et donc susceptible d'englober divers projets ne demandant pas tous le même engagement de la part des citoyens ni la même mobilisation de ressources de la part des administrations. Les bénéfices en termes de réduction de coûts et d'efficience sont aussi difficiles à quantifier : la coproduction peut aussi bien être plus efficace en rapprochant la conception des politiques publiques du terrain que générer des coûts de conception additionnels (McMullin 2019). En outre, les bénéfices d'une démarche de coproduction peuvent se manifester dans d'autres sphères ou domaines et être surtout d'ordre qualitatif (McMullin 2019). Ce faisant, il vaut mieux considérer que la coproduction possède une valeur en elle-même (Voorberg, Bekker et Tummers 2014) que de lui attribuer la capacité de corriger tel ou tel défaut de l'administration publique.

L'hypothèse générale derrière l'approche de coproduction est que l'implication des usagers ajoute de la valeur à la prestation de services, notamment parce que leurs expériences et

points de vue complètent le savoir des professionnels (Osborne 2010). Comme le note Leadbeater (2004, 88, cité par Needham 2008, 223):

More personalised solutions, in which the user takes responsibility for providing part of the service, should enable society to create better collective solutions with a less coercive, intrusive state, a lower tax burden, a more responsible and engaged citizenry and stronger capacity within civil society to find and devise solutions to problems without intervention.

Needham (2008) affirme en ce sens que la coproduction est un outil thérapeutique, puisqu'elle influe positivement sur la communication et les échanges entre citoyens et administrations, et un outil diagnostic, dans la mesure où elle facilite l'expression des besoins des citoyens et permet de mieux identifier les problèmes dans la prestation de services.

Cela dit, il est possible d'identifier au moins deux autres bénéfices globaux de la coproduction : elle produit davantage de démocratie et crée un environnement propice à l'innovation. Premièrement, la coproduction, en permettant aux citoyens de participer à l'élaboration de certaines politiques publiques, renforce la démocratie et rapproche les citoyens du processus de décision publique. L'augmentation de l'implication des citoyens font que ces derniers passent d'un rôle passif à actif, de consommateurs à coproducteurs de services, ce qui résulte en une forme d'autonomisation (*empowerment*) par rapport aux administrations publiques. Même si plusieurs études ont établi qu'elle avait somme toute peu d'effets sur la confiance (Fledderus 2015; Kang et Van Ryzin 2019), la coproduction est, selon certains, en phase avec le « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux 2008) et les exigences grandissantes de participation de la part des citoyens.

Deuxièmement, comme nous l'avons plus haut, les démarches de coproduction sont propices à l'innovation sociale, notamment parce qu'elle permet la collaboration entre de multiples acteurs (Sorensen et Torfing 2011). La coproduction des services publics mise en général sur le fait que l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques nourrit l'innovation sociale et crée davantage de valeur pour la société (OECD 2011). Un rapport commandé par la Commission européenne définit l'innovation sociale comme des « new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or

collaborations » (BEPA 2010, 33). L'idée est qu'en combinant leurs forces et leurs ressources, citoyens et professionnels devraient arriver à générer de meilleurs résultats et à améliorer l'efficacité des services publics (Bovaird et Loeffler 2012). Dans une perspective similaire, certains affirment aussi que la coproduction crée davantage de capital social (Ostrom 1996). Certes, pour fonctionner correctement, la coproduction doit s'appuyer sur un capital social déjà existant, mais il a été avancé qu'elle participe aussi à en produire davantage (Bovaird et al. 2016).

La coproduction implique aussi certains risques, surtout lorsqu'elle est mal conçue et ses objectifs ne sont pas clairement définis. Selon Steen, Brandsen et Verschuere (2018), sept écueils majeurs peuvent lui être associés: le rejet de la responsabilité, un manque d'imputabilité, un accroissement des coûts de transaction, une perte de démocratie, le renforcement de certaines inégalités, les exigences implicites de la participation et la co-destruction de valeur publique. Les coûts associés à la coproduction, notamment en termes d'intrants supplémentaires (Loeffler et Bovaird 2018), ne doivent pas non plus être sous-estimés.

Une grande partie des risques vient du fait que la coproduction implique un partage de pouvoir entre l'administration publique et les citoyens ou usagers des services publics. La coproduction véhicule une vision différente du rôle des professionnels de l'administration publique; pour qu'elle fonctionne, les professionnels de l'administration publique doivent adopter un rôle de coordinateur ou de médiateur (Steen et Tuurnas 2018). Or, ce changement de rôle peut rencontrer des obstacles autant au niveau organisationnel que du point de vue des pratiques professionnelles. En outre, comme le notent Osborne et al. (2018), le rôle des professionnels de l'administration publique dans les démarches de coproduction est peu étudié. Ceci est problématique puisque les interactions entre les professionnels de l'administration publique et les usagers peuvent aussi bien créer davantage de valeur publique que contribuer à sa destruction en suscitant davantage de conflits.

Un autre type de risque vient du fait que la coproduction peut facilement entrer en conflit avec les principes de la démocratie représentative et remettre en question « la chaîne formelle reliant le gouvernement aux administrations », ce qui explique en partie pourquoi

son adoption affronte certaines réticences (Bentzen, Sorensen et Torfing 2020, 23). Les coûts politiques des démarches de coproduction peuvent en effet être assez élevés, surtout si on sous-estime les possibilités de politisation et de polarisation inhérentes au processus (Bartenberger et Szescilo 2016). En outre, l'idée d'implication citoyenne derrière la coproduction a certes pour but de renforcer la légitimité des décisions publiques, mais, en réalité, les participants aux démarches de coproduction tendent à être déjà socialement engagés (Van Eijk et Steen 2014). Leurs motivations sont variées et dépassent la recherche de bénéfices économiques (Alford 2009), mais il est clair que la coproduction peut laisser en plan les populations vulnérables ne disposant pas des ressources (en temps, en savoir, en réseau social, etc.) nécessaires à la participation (Jakobsen et Andersen 2013¹⁷). Des déficits de légitimité ou de représentativité peuvent donc facilement naître des démarches de coproduction.

Les démarches de coproduction, comme toutes celles qui demandent la participation des citoyens, peuvent aussi faire l'objet d'une instrumentalisation politique (Bouchard 2016). Par exemple, les citoyens ne possèdent pas nécessairement toute l'information nécessaire et n'ont pas toujours le contrôle sur les orientations de la démarche. En outre, la coproduction n'est pas étrangère aux dynamiques de pouvoir, que ce soit du point de vue institutionnel, social ou scientifique (Farr 2018). Ajoutons finalement qu'il y a un risque que le processus de coproduction soit capté par des groupes d'intérêt déjà politiquement et socialement organisé.

4.3 Bilan

Sans remettre en cause la valeur de la coproduction des services publics, cette présentation des bénéfices et des risques invite plutôt à faire preuve de réflexivité lorsqu'on met en œuvre cette approche : sa simple utilisation ne garantit pas que les bénéfices attendus découlant de ses principes (implication citoyenne, efficacité et complémentarité de l'action publique) se manifesteront. La littérature théorique la présente souvent comme vectrice de situations gagnant-gagnant en matière de gouvernance, mais les retours sur les expériences indiquent clairement qu'elle peut tout autant provoquer des situations gagnant-perdant

¹⁷ Coproduction and Equity in Public Service Delivery

(Bartenberger et Szescilo 2016). Mais, comme le stipulent Filipe, Renedo et Marston 2017, 5), « co-production is an exploratory social space that may challenge conventional framings of engagement, involvement, and voluntarism as well as commonly held notions of authority, capability, credibility, and productivity. » En adoptant une approche de coproduction, il faut donc être préparé à prendre en main son potentiel transformateur et à anticiper les difficultés, conflits, incompréhensions qu'elle peut générer. Malgré tout, un bénéfice important de la coproduction est justement d'être en mesure de développer de nouvelles méthodes, d'arriver à des résultats inattendus et de tisser des liens entre les différents acteurs sociaux par la multiplication des contributions et des points de vue.

Oliver, Kothari et Mays (2019) ont proposé un ensemble de questions pouvant aider à déterminer si la coproduction est applicable et souhaitable pour un projet donné. Ces questions sont formulées pour un contexte de recherche, mais elle s'applique aussi très bien aux politiques publiques.

1. Qu'est-ce que chacun apporte à la table?
2. Sous quelles circonstances, pour quelles raisons et à quel moment du projet leur intervention est-elle nécessaire?
3. Quels sont les coûts (administratifs, culturels, professionnels, temporels) et comment seront-ils assumés par les participants?
4. Comment les décisions seront-elles prises, et comment la responsabilité et l'imputabilité seront-elles partagées? Existe-t-il un risque que des dynamiques de groupe, des forces de marché, l'autorité de certains ou d'autres processus de prise de décision puissent intervenir? Comment ces risques seront-ils gérés et gouvernés?

À la lumière de ces questions d'orientation, force est de constater que beaucoup d'aspects doivent être pris en compte en amont pour qu'une démarche de coproduction soit un succès. Dans toute démarche de coproduction, le rapport intrants/résultats et les hypothèses envisagées concernant les chemins vers l'atteinte des résultats (Loeffler et Bovaird 2018, 278) doivent être clairement définis et non simplement pris pour acquis.

5. Coproduction des évaluations et des indicateurs d'évaluation

La coproduction de l'évaluation, ou « coévaluation », est à distinguer de l'évaluation de la coproduction, la première faisant référence à la coproduction de l'évaluation en tant que dernière étape du cycle des politiques publiques alors que la deuxième réfère plutôt à l'évaluation de la coproduction en tant que démarche appliquée à différentes étapes du même cycle. Dans cette section, nous nous intéresserons à la première.

La pratique de l'évaluation se diffuse dans nombre de domaines et de pratiques sociales et professionnelles, dans le cadre de ce que Mau (2019) appelle la société de la mesure (*metric society*). Les classements et les systèmes de notation/cotation imprègnent de plus en plus les rapports sociaux et servent à mesurer le succès individuel et organisationnel. Pour Martuccelli (2010), l'évaluation est devenue une véritable philosophie de gouvernement. Au fil des années, l'évaluation de programmes en est venue à former une discipline enseignée dans plusieurs universités, qui fait l'objet de recherches théoriques et appliquées. Les travaux de Patton (2015), Mertens (2012) ou Funnel and Rogers (2011) ne sont que quelques exemples de l'importance de la recherche dans ce champ disciplinaire. Une certaine distinction doit toutefois être opérée entre l'évaluation de programmes en tant que discipline professionnelle et dernière étape du cycle des politiques publiques et l'évaluation de la performance à travers des indicateurs largement quantitatifs alimentés en temps réel. Mais puisque l'une et l'autre ont des répercussions directes sur les individus et les organisations, il paraît important de les rendre plus transparentes et ouvertes.

Selon Loeffler (2021, 127-128), la coproduction a été peu appliquée à l'évaluation en comparaison à, par exemple, la planification ou le design des politiques publiques. De nombreuses pratiques évaluatives (sondages, formulaires de satisfaction, etc.) font toutefois maintenant partie du quotidien de la prestation de services publics. Qu'elles se réclament ou non de la coproduction, ces pratiques engagent en tout cas les usagers dans l'évaluation des services. Aussi, la discipline de l'évaluation de programmes a, depuis une trentaine d'années, graduellement intégré les parties prenantes (Rodríguez-Campos 2012). Dans sa pratique professionnelle, l'évaluateur doit être en mesure de prendre en compte leurs points de vue, leurs attentes et leurs besoins (Jabot et Bauchet 2012). Certains

évaluateurs adoptent aussi une approche dite participative visant à renforcer le pouvoir d’agir des parties prenantes (Ridde 2012). Le *Glossaire des termes usuels en matière de performance et d’évaluation* définit quant à lui l’évaluation démocratique à partir des critères de délibération, d’inclusion et de dialogue :

L’évaluation démocratique est guidée par trois principes : la délibération, l’inclusion et le dialogue. L’évaluateur recherche notamment une représentation large des perceptions et des intérêts dans le processus d’évaluation en encourageant l’inclusion de toutes les parties prenantes pertinentes. Il suscite la participation active des parties prenantes en multipliant les occasions de dialogue avec et parmi celles-ci. Enfin, il propose des processus délibératifs étendus de manière à permettre la conversation publique entre les groupes de parties prenantes concernant leurs préoccupations¹⁸.

Certes, les parties prenantes ne produisent pas elles-mêmes l’évaluation, mais elles sont intégrées au processus d’évaluation, ce qui permet d’enrichir la démarche et d’aller au-delà d’une évaluation s’appuyant uniquement sur le quantitatif. Une évaluation coproduite désigne donc plus spécifiquement une évaluation dans laquelle les parties prenantes peuvent être appelées, par exemple, à définir les termes de l’évaluation ou à assumer une partie de la fonction d’évaluateur. Les travaux sur la « visualisation » montrent aussi l’intérêt de la participation des citoyens, ici les clientèles et partenaires évalués, jusque dans la présentation des résultats. En effet, plusieurs recherches ont insisté sur l’importance de rendre les résultats des travaux en évaluation compréhensibles par les clientèles cibles (Tarrek et Evergreen, 2013). Dans le cas du projet IGN-FRQ, le travail de coproduction débutait en amont de l’exercice d’évaluation. Comme mentionné plus haut, les parties prenantes participaient à la sélection des indicateurs qui seront utilisés pour mesurer les effets du programme.

La coproduction peut être appliquée à l’évaluation, mais certains éléments doivent être pris en considération.

Premièrement, la coproduction de l’évaluation par l’implication des parties prenantes, si elle renforce sans aucun doute l’implication collective et la démocratisation du cycle des

¹⁸ Conseil du Trésor (2013). *Glossaire des termes usuels en matière de performance et d’évaluation*. Gouvernement du Québec, Québec, p. 9.

politiques publiques, peut aussi rendre plus conflictuel le processus d'évaluation. La sélection des participants, l'espace accordé à chaque groupe, l'attention portée sur certains aspects plutôt que d'autres sont tous des enjeux pouvant exacerber les conflits déjà préexistants et nuire à l'acceptabilité de l'évaluation. Il peut aussi être difficile de s'abstraire de sa position le temps d'une évaluation.

En revanche et deuxièmement, une évaluation pilotée de l'extérieur ou conjointement entre l'interne et l'externe est susceptible de paraître plus légitime pour l'ensemble des parties prenantes, même si, évidemment, une évaluation purement « objective » est impossible dans la mesure où elle s'appuie toujours sur une certaine approche et, à partir de celle-ci, privilégie certains instruments de mesure et accorde une prééminence à certains facteurs dans l'explication du succès ou de l'échec d'un programme (Perret 2012). Une évaluation coproduite est possible, mais pour qu'elle soit légitime, elle doit quand même s'appuyer sur une méthodologie claire acceptée par tous. Les résultats peuvent toujours être discutés. Cependant, pour générer des discussions fécondes sur les aspects d'un programme à améliorer, l'évaluation doit obligatoirement être reconnue comme valable par l'ensemble des parties prenantes, ce qui nécessite peut-être plus de travail dans le cas d'une évaluation coproduite.

Troisièmement, depuis 2014, l'évaluation des programmes au sein du gouvernement du Québec fait l'objet d'un encadrement spécifique par le Conseil du Trésor. La *Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et les organismes* stipule que

l'évaluation de programme permet de générer une information fiable et crédible sur l'efficacité et la pertinence des programmes gouvernementaux pour les besoins des ministères et des organismes ainsi que du Conseil du trésor et de son président, favorisant ainsi une utilisation optimale des ressources de l'Administration gouvernementale dans une perspective de gestion axée sur les résultats¹⁹.

La centralité de l'évaluation de programmes dans l'implantation de la gestion par résultats fait qu'elle doit être conduite en suivant un protocole clairement défini. L'évaluation comporte des questions obligatoires pour les étapes de mise en œuvre et de révision. Lors de l'étape de révision, une évaluation comporte onze questions regroupées en sept

¹⁹ Gouvernement du Québec (2014). *Décret 125-2014, 19 février 2014*. Gazette officielle du Québec, 12 mars 2014, 146^e année, n° 11.

catégories : pertinence de l'intervention, pertinence de la nature de l'intervention, cohérence interne, conformité opérationnelle, efficacité de la gouvernance, efficacité opérationnelle et efficacité de l'intervention. Une dernière catégorie, efficacité relative de l'intervention, est facultative et de nature économique²⁰.

Conséquemment et quatrièmement, même si les indicateurs de l'évaluation ne sont pas imposés, ils doivent toutefois pouvoir permettre de répondre aux questions obligatoires. Ce cadre n'exclut pas *a priori* la coproduction de l'évaluation, mais il exige que la démarche suive les exigences de l'évaluation de programmes au sein du gouvernement du Québec et que les participants soient formés à celles-ci. De plus, les évaluateurs ou les organisateurs de la démarche collective doivent être en mesure de gérer les conflits d'interprétation entre ce qui est vécu par les parties prenantes et les objectifs de mesure définis par le gouvernement.

Cinquièmement et dans cette optique, une évaluation coproduite comporterait les bénéfices et les risques associés à toute approche de coproduction : d'un côté, l'implication des parties prenantes dans l'évaluation renforce la teneur démocratique de cette dernière; de l'autre, elle peut générer des coûts additionnels en temps et en ressources, surtout si, comme nous le verrons plus bas, la démarche ne concilie pas en amont les attentes des parties prenantes et ici, les obligations institutionnelles de l'évaluation de programmes au gouvernement du Québec.

6. La coproduction et l'usage des *civic tech*

Les technologies numériques occupent une place prépondérante dans le projet IGN-FRQ. Ce dernier se fonde en effet, dans la lignée des *civic tech*, sur l'idée que le numérique peut servir de levier pour rapprocher les citoyens et le gouvernement et surtout de stimuler leur participation aux affaires publiques. Par l'entremise des technologies numériques, les citoyens peuvent être consultés de façon directe et plus fréquemment, levant certains obstacles à la participation civique (temps, coûts divers, capacité physique des salles, réticence des individus à s'exprimer en public, exclusion sociale, etc.). Ainsi, dans le projet

²⁰ Conseil du Trésor (2018). *Outil d'évaluation de programmes*. Gouvernement du Québec, Québec.

IGN-FRQ, ces technologies viennent appuyer la démarche de coproduction. La plateforme *Cap collectif* utilisée dans le projet, que nous avons brièvement présenté dans la première section, se réclame d'ailleurs de la coproduction/co-construction.

Le terme *civic tech* désigne un ensemble de pratiques et de technologies numériques dont l'objectif est de permettre une meilleure participation civique des citoyens et une amélioration des services publics par la promotion des données ouvertes (McNutt et al. 2016). La revue de la littérature sur la question des *civic tech* nous permet de soulever un certain nombre de points importants.

Premièrement, à la base des *civic tech*, on peut dégager deux grandes tendances influencées par les technologies numériques. La première, plus générale, est associée à l'esprit de la démocratie Internet. Un des traits caractéristiques de la démocratie Internet est la désintermédiation : les professionnels comme les journalistes qui servaient jadis d'intermédiaires entre les citoyens et le pouvoir perdent leur fonction principale au profit d'un rapport plus direct, en tout cas du point de vue informationnel, entre les citoyens et la puissance publique (Cardon 2010). La deuxième est plus spécifiquement en lien avec le Web 2.0 et l'avènement des plateformes numériques. Les *civic tech* s'appuient sur une « plateformes » de la participation citoyenne pour rapprocher gouvernements et citoyens, dans le but de rendre plus démocratiques et transparents les premiers tout en favorisant l'engagement et la mobilisation des talents et de l'expertise des seconds.

Deuxièmement, le discours des *civic tech* se fonde sur certains postulats issus en bonne partie de la représentation du monde du milieu de la technologie et des professionnels de la participation. Pour l'essentiel, les représentants des *civic tech* estiment en général qu'une modernisation des dispositifs de participation suffira à augmenter la participation des citoyens aux affaires publiques et que le déficit de participation est une cause majeure de l'incapacité des gouvernements à répondre aux attentes des citoyens. Or, il semble que ces postulats ne prennent pas en compte des tendances de fond, comme les mutations économiques, l'influence des entités supranationales et l'imbrication de plus en plus grande entre les sphères publique et privée, qui diminuent considérablement les horizons d'action de l'État et donc aussi le pouvoir des citoyens (Mair 2011). Aussi, les décisions gouvernementales tendent de façon générale à être beaucoup plus influencées par les

groupes d'intérêt organisés que par les « simples » citoyens (Golden 1998; Gilens et Page 2014).

Troisièmement, pour qu'elles ne deviennent pas un simple outil plébiscitaire, les initiatives de *civic tech*, peu importe où elles se situent dans le quadrant présenté plus bas, doivent réfléchir aux enjeux de pouvoir qui sous-tendent la participation et ne pas trop miser sur un lien mécanique entre celle-ci et l'amélioration des décisions gouvernementales.

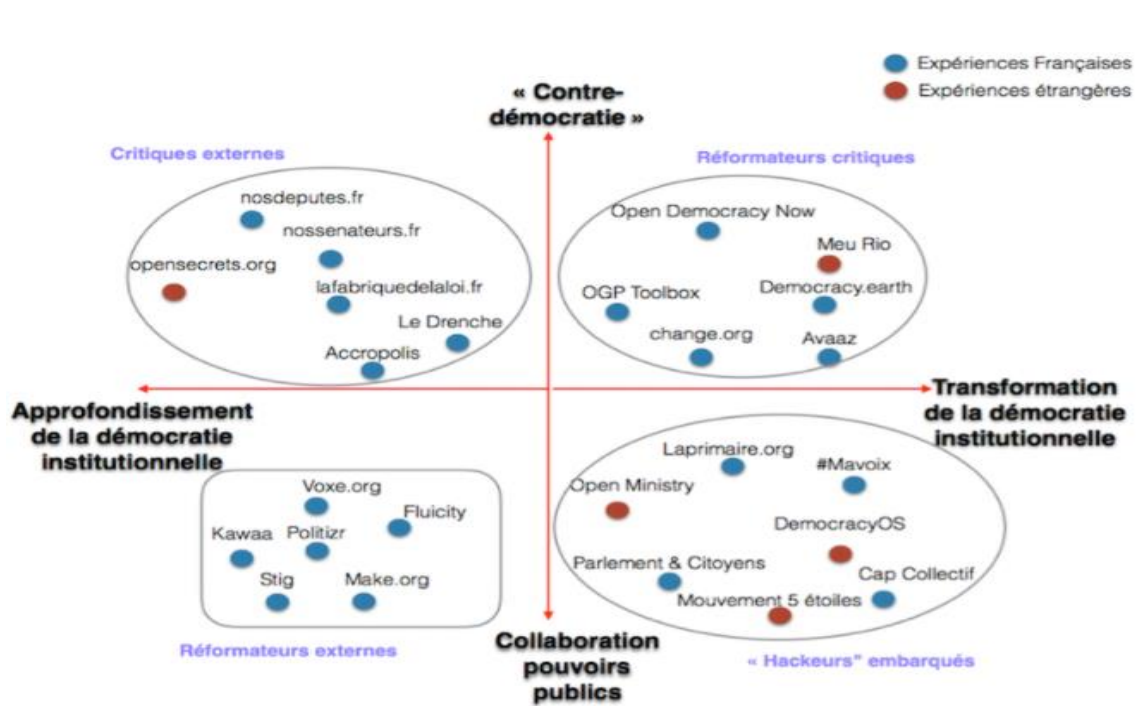


Figure 2 : Les initiatives de *civic tech*

La figure 2, tirée de Mabi (2017), propose deux types d'oppositions dans les initiatives de *civic tech*: l'opposition « contre-démocratie » / collaboration et l'opposition approfondissement de la démocratie institutionnelle / transformation de la démocratie institutionnelle. Comme on le voit dans le schéma, Cap Collectif, la plateforme employée lors du projet IGN-FRQ, se trouve dans le bloc des « Hackeurs embarqués », qui proposent des services visant à transformer la démocratie institutionnelle tout en collaborant avec les pouvoirs publics.

Quatrièmement, il y a au moins trois facteurs à considérer dans l'utilisation des *civic tech* en termes de forces et faiblesses. D'abord, il y a la participation citoyenne en tant que telle.

C'est le premier aspect à examiner si on veut bien évaluer le potentiel des *civic tech*. Dans quelle mesure celles-ci augmentent-elles la participation des citoyens et, surtout, dans quelle mesure contribuent-elles à intégrer le point de vue de ces derniers dans l'élaboration des politiques publiques? Ensuite, les plateformes de *civic tech* viennent se placer en tant qu'intermédiaires entre les citoyens et les organisations gouvernementales. Si l'intermédiation est une caractéristique de toutes les plateformes (Srniczek 2018), elle est particulièrement sensible dans le cas des *civic tech* en raison de l'enjeu de légitimité du processus de consultation lorsqu'il dépend d'un tiers qui, dans certains cas, peut chercher à faire des bénéfices économiques. Ceci peut engendrer des arbitrages entre la nécessité de se conformer aux exigences du commanditaire (souvent le gouvernement) pour des raisons économiques et celle de répondre aux attentes démocratiques des citoyens. Enfin, rien ne garantit que les décisions des citoyens se concrétisent au niveau politique ou administratif. Même si cela est l'objectif ultime, les citoyens ne sont pas toujours au courant du fonctionnement de l'administration publique et des démarches de mise en œuvre des politiques publiques. Il est donc important que les initiatives de *civic tech* accompagnent aussi les citoyens dans le développement de leur connaissance des spécificités de l'élaboration des politiques publiques (Rumbul 2015). En d'autres termes, il convient de fournir aux citoyens les ressources pour comprendre les problèmes et les différentes étapes qui doivent être franchies avant que leurs solutions puissent être mises en pratique.

7. Constatations sur l'approche

À la suite de l'information rendue disponible que nous avons recueillie sur le projet et le croisement de ces informations avec les constatations de la revue de littérature sur la coproduction et sur l'usage des *civic tech* dans la participation citoyenne, nous pouvons formuler quelques observations de nature évaluative. Il ne s'agit pas d'une évaluation en bonne et due forme – cela aurait requis davantage de sources de preuves – mais d'une appréciation sommaire de l'expérience basée sur les meilleures pratiques, les forces et les faiblesses notées dans la littérature scientifique et au regard des documents pertinents qui décrivent l'expérience.

Globalement, l'expérience de participation citoyenne menée dans le cadre des *Grands défis de société* reflète assez bien les enjeux identifiés dans la littérature, dont ceux ayant trait au processus mis en place pour permettre la participation des citoyens, aux outils utilisés pour mener à bien la consultation, au problème de définition et d'identification des participants et à la possibilité de mesurer la valeur ajoutée de l'exercice.

- **La recherche a fait ressortir que dans une perspective d'analyse contre-factuelle, les résultats obtenus ont une valeur ajoutée limitée.**

Il faut d'abord rappeler que le projet visait à « enrichir les exercices de planification des Fonds de recherche du Québec (FRQ) au moyen d'une démarche ouverte et d'une approche collaborative engageant les parties prenantes de la recherche²¹ ». Plus précisément, la démarche ciblait l'amélioration des indicateurs de résultats des trois défis sociétaux identifiés précédemment²² dans un cadre de développement participatif pour l'initiative *Grands défis de société* du FRQ²³, en phase avec la gestion par résultats telle qu'instaurée dans la Loi sur l'administration publique²⁴. Or, la mesure des résultats, une fois qu'une initiative ou un programme est bien établi, est assez paramétrée. D'une part, les bonnes pratiques en évaluation et mesures du rendement veulent que l'on mesure les résultats attendus d'une initiative ou d'un programme suivant les composantes de ce dernier comme la raison d'être, les objectifs, les cibles ou encore les extrants et les répercussions à long terme. D'autre part, l'identification d'indicateurs doit répondre aux exigences de la Loi sur l'administration publique et aux politiques sur l'évaluation :

²¹ IGN (2020). *Charte de projet*.

²² IGN (2019). *Les indicateurs de résultats*.

²³ FRQ (2019). *Plan stratégique 2018-2022*, Québec.

²⁴ FRQ (2021). *Retombées des initiatives liées aux défis de société pour 2018-2019. Test de six indicateurs de résultats. Analyse préliminaire*, p. 2.

« (...) concevoir des programmes indiquant clairement les résultats visés et comportant dès le départ des systèmes valides de mesure et de suivi des résultats et de reddition de comptes; (...) »²⁵

Dans cet esprit, la marge de manœuvre permettant de rendre une consultation citoyenne productive après coup, c'est-à-dire après que le programme ou l'initiative a été finalisé, devient assez limitée. Le fait d'effectuer un exercice intégral lors du développement de l'ensemble du cycle de gestion rend la valeur ajoutée potentiellement plus intéressante dans la mesure où les informations recueillies sont plus susceptibles d'être prises en considération. En d'autres termes, pour profiter pleinement de l'apport d'une consultation, il est préférable de l'intégrer dans le cadre global de la réflexion autour de l'élaboration d'une initiative incluant les phases qui mènent à l'élaboration des objectifs et des cibles. Ce n'était pas le cas ici où cette itération avait pour « (...) objectif d'améliorer les indicateurs de résultats des trois défis sociétaux identifiés précédemment (...) »²⁶. Ceci a vraisemblablement limité les retombées de l'exercice.

- **Il n'est pas clair que les participants comprenaient les enjeux de la mesure des résultats, ce qui limitait potentiellement la pertinence de leur contribution.**

Comme les participants venaient de divers horizons, il est difficile de savoir clairement s'ils comprenaient la nature des questions à l'étude, par exemple sur le rôle et l'importance stratégiques de la mesure dans la conduite des affaires publiques tels que stipulé dans les diverses politiques gouvernementales d'évaluation dont celle du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) :

« (...) communiquer en temps opportun, au sous-ministre, aux sous-ministres associés ou adjoints, aux directeurs généraux ainsi qu'aux gestionnaires, de l'information crédible,

²⁵ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/evaluation-programmes/politique_ministerielle_doc_normatifs/PO_ministerielle_evaluation_programme.pdf?1544817111

²⁶ IGN (2019). *Les indicateurs de résultats*.

stratégiquement ciblée, objective et fondée sur des faits, au sujet des résultats des programmes d'aide financière(...) » .²⁷

En ce sens, le projet a fait ressortir l'importance de sensibiliser les parties prenantes à l'atteinte des résultats. Un programme public vise toujours certains objectifs et se fonde sur un lien causal entre une intervention et des effets escomptés. L'intégration des parties prenantes à l'évaluation devrait permettre autant de les familiariser au type de raisonnement à la base des programmes publics et à la nécessité d'arriver à certains résultats que de colliger des données sur leurs attentes et sur leurs positions par rapport aux effets escomptés du programme. Participer à la définition des indicateurs devrait aussi permettre de prendre position sur la façon de mesurer les contributions du programme à l'apport de solutions pour les trois volets du projet²⁸. Par conséquent, une démarche comme celle développée dans le projet pourrait en venir à rapprocher les parties prenantes de l'action publique, ce qui serait un bénéfice de la coproduction des politiques publiques. Dans la littérature sur la participation citoyenne, il est mentionné que pour des sujets complexes, il peut toutefois être nécessaire de passer par une phase d'éducation, séparément ou simultanément, pour s'assurer d'avoir la contribution la plus pertinente possible. Dans le cas qui nous intéresse, les pratiques gouvernementales en matière de mesure de résultats et de reddition de comptes peuvent être considérées comme complexes ou à tout le moins difficilement compréhensibles pour des non-initiés. Comme il s'agit non pas d'un questionnement à grande portée sur des orientations générales, mais plutôt sur la définition d'un outil de gestion qui se rapporte à de l'intendance bien paramétrée par des obligations légales et de politiques publiques et administratives, ce point devrait être considéré.

²⁷ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/evaluation-programmes/politique_ministerielle_doc_normatifs/PO_ministerielle_evaluation_programme.pdf?1544817111

²⁸ Pour rappel, ceux-ci sont 1) l'entrepreneuriat et de la créativité, 2) développement durable, changements climatiques et transformation numérique et 3) vieillissement de la population et changement démocratique.

En outre et par exemple, les organisateurs d'une évaluation coproduite doivent s'assurer de l'élaboration de mesurables en phase avec les pratiques organisationnelles. L'*Analyse préliminaire* des indicateurs de résultats produits par la démarche signale la difficulté de mesurer au moins quatre des six indicateurs désignés par les parties prenantes lors des consultations²⁹. Bien qu'il soit difficile de prévoir les résultats d'une évaluation coproduite, puisqu'elle est par définition exploratoire, les évaluateurs ou organisateurs doivent bien former et guider les participants afin de produire des résultats applicables et, en l'occurrence, des indicateurs mesurables. Certes, dans le cas du projet IGN-FRQ, les indicateurs désignés par les parties prenantes peuvent être comparés à ceux sélectionnés par l'évaluation interne, ce qui permet de cerner l'écart entre la perception des parties prenantes et celle de l'évaluation interne tout en multipliant les points de vue et les sources d'évaluation. Cependant, si les démarches de coproduction sont destinées à prendre une plus grande importance, il faut que ce problème soit explicitement pris en considération.

Dans le document *Les indicateurs de résultats*, on trouve l'affirmation suivante :

(...) Les apports, sous forme écrite ou verbale, lors des ateliers relais, parfois les deux, n'avaient pas toutes les caractéristiques d'indicateurs voulues, parce que l'objectif n'était pas d'amener les principaux intéressés à développer une expertise en suivi et en évaluation, mais plutôt de favoriser l'expression de leurs souhaits et la façon dont ils désirent pouvoir apprécier le succès des FRQ et du scientifique en chef (...) ³⁰.

Comme cela a été souligné dans ce rapport, l'implication des parties prenantes dans une démarche d'évaluation de la performance est délicate, puisque cette évaluation est déjà largement paramétrée par les pratiques et conventions internes du gouvernement et par les pratiques professionnelles de l'évaluation et de la mesure de résultats. Ainsi, pour que cette implication porte ses fruits, il faut un minimum de formation des parties prenantes aux normes d'évaluation de la performance en vigueur au gouvernement du Québec pour que les indicateurs sélectionnés leur soient conformes. S'il est vrai qu'on ne peut pas attendre des parties prenantes qu'elle développe une expertise en suivi et en évaluation aussi rapidement, un des bénéfices de la coproduction, comme l'a soulevé le rapport, est

²⁹ FRQ (2021). Retombées des initiatives liées aux défis de société pour 2018-2019. Test de six indicateurs de résultats. Analyse préliminaire, p. 22-24.

³⁰ IGN (2019). *Les indicateurs de résultats*, p. 11.

justement de permettre au public de participer pleinement aux différentes phases de l'action publique, ce qui veut dire d'assumer une part des responsabilités qui incombe aux professionnels de la fonction publique. Du reste, la volonté de permettre aux parties prenantes d'exprimer des souhaits « sur la façon dont ils désirent pouvoir apprécier le succès des FRQ et du scientifique en chef » donne une teinte plébiscitaire à l'exercice alors que celui-ci vise davantage à s'inscrire dans une démarche de cocréation/co-production de la valeur publique.

En rétrospective, l'apport principal de la démarche semble être la contribution des parties prenantes et la possibilité qui leur était offerte de s'exprimer sur la mesure des résultats. Il aurait été intéressant d'offrir un comparatif pour illustrer comment la démarche ajoute de la valeur au processus normalement conduit à l'interne. On pourrait penser qu'un des bénéfices de la démarche se trouverait dans sa capacité à faire remonter des réalités et des points de vue alternatifs. Or, une lecture des indicateurs suggère que ceux-ci sont assez uniformes et ne paraissent pas cristalliser une diversité de points de vue. Cinq des six indicateurs sont quantitatifs et associent le succès au nombre d'unités produites. Un seul des six indicateurs est de nature qualitative.

- **Il est important de documenter clairement et rigoureusement chacune des étapes pour démontrer la crédibilité de l'exercice.**

La documentation qui appuie l'expérience est de qualité, mais parfois incomplète sur les aspects méthodologiques. Elle permet difficilement de vérifier ou d'évaluer rigoureusement l'apport de la consultation à la gestion de l'initiative. Plusieurs questions restent en suspens dont celle de la provenance des participants (particulièrement sur la plateforme en ligne), leur représentativité ou encore les différences dans le profil des participants entre les différentes itérations et l'impact de chacune des itérations sur le produit final.

- **Le choix des participants à l'exercice soulève certaines ambiguïtés**

Les principes ayant guidé la sélection des participants ne sont pas toujours clairement exposés ce qui remet en question la possibilité de défendre la représentativité tout au long de la démarche. D'un point de vue méthodologique, les organisateurs doivent être capables d'expliquer comment les parties prenantes ont été identifiées, sous quels critères les participants ont été sélectionnés et quels efforts ont été entrepris pour les contacter. Ceci doit être explicite à chacune des étapes ou chaque itération. Les parties prenantes d'un programme peuvent être nombreuses et certaines sont mieux organisées que d'autres. Elles peuvent être composées d'individus ou de groupes de pression représentant des individus ou des causes particulières. Tous n'ont pas un accès égal à la parole, notamment en raison des inégalités en matière de capital social ou symbolique. Les individus ou groupes les mieux dotés en ces types de capital peuvent donc s'approprier toute démarche de coproduction. Pour ces raisons, les évaluateurs ou organisateurs doivent documenter méticuleusement l'identité des participants afin de pouvoir apprécier la représentativité de l'échantillon (au niveau de la diversité sociale, économique, dans certains cas ethnoreligieuse). Cela est essentiel pour légitimer la valeur d'un exercice d'évaluation coproduite.

Dans le rapport intitulé *Les indicateurs de résultats*, la sélection des participants est décrite de cette façon :

(...) La promotion de ces différents espaces de consultation a exigé un effort considérable de l'équipe de l'IGN et de quelques acteurs internes des FRQ. La liste d'envoi du scientifique en chef a été mise à contribution, une promotion LinkedIn d'envergure a été faite auprès des professionnel.le.s du Québec, des appels téléphoniques ont été placés auprès des organisations faïtières, des courriels de rappel et des publications sur les plateformes du scientifique en chef ont permis d'assurer que tous les intéressés puissent être rejoints³¹(...).

La *Stratégie de communication* comporte quant à elle une liste d'individus ou de groupes composant les parties prenantes³². Le principal écueil de cette façon de procéder pour recruter des participants est son côté en apparence arbitraire. Si l'objectif est de consulter les parties prenantes, il faut s'assurer qu'il y ait une certaine représentativité dans

³¹ IGN (2019). *Les indicateurs de résultats*, p. 10-11.

³² IGN (2020). *Stratégie de communication*.

l'échantillon. En lançant des appels à participation sur des plateformes ou sur des listes déjà constituées, des biais de sélection peuvent survenir. À titre d'exemple, une publication sur LinkedIn ou sur le compte Twitter du Scientifique en Chef sera davantage vue par des individus ou groupes déjà mobilisés, essentiellement issus du milieu de la recherche scientifique.

De même, les listes de présence aux ateliers relais montrent un certain déséquilibre. Dans certains ateliers, on semble réunir principalement des représentants d'organismes, d'associations et de groupes de recherche; dans d'autres, la plupart des participants semblent s'exprimer à titre individuel (doctorants, ingénieurs, professeurs, etc.). Cette disparité peut être expliquée par une inconstance dans la façon de relever et de transcrire l'identité des participants ou encore par le simple hasard. Dans tous les cas, pour que les résultats des consultations soient significatifs, il faut assurer un équilibre entre les ateliers et au sein de celles-ci.

L'amélioration de la méthodologie de sélection est indispensable pour ajouter de la légitimité et à la crédibilité du processus. Afin que les indicateurs sélectionnés puissent être acceptés par l'ensemble des parties prenantes, il faut, tout au long du processus, que l'équité dans les prises de parole soit clairement démontrée, sans quoi des conflits pourraient émerger, surtout lors de consultations de planification où les mises sont plus élevées pour les parties prenantes et leurs intérêts sociaux et économiques.

- **L'utilisation de la plateforme en ligne gagnerait à être plus transparente**

La plateforme en ligne constitue le cœur de la démarche. C'est autour d'elle qu'est construit son caractère novateur. Son utilisation pose toutefois de nombreuses questions. Dans le document sur *Les indicateurs de résultats*, on peut lire que « sur trois forums virtuels indépendants, les participant.e.s avaient la possibilité de commenter quelques indicateurs suggérés, en ajouter de nouveaux, voter pour leurs préférés et joindre des

sources.³³» On voit que les participants pouvaient intervenir de trois façons : commenter, ajouter, voter. Puisqu'environ 600 indicateurs (certains ont été regroupés par la suite) ont été proposés, il est peu probable que les participants à la plateforme en ligne aient consulté l'ensemble des indicateurs. Le tri de sélection opéré par la plateforme est donc particulièrement important. Est-ce que les indicateurs les plus populaires au niveau du vote ou les plus commentés étaient présentés en premier? Ce mode de classement peut avoir influencé les participants et avoir artificiellement gonflé l'appui aux indicateurs les plus populaires.

En ce qui a trait aux nombres de votes, seuls deux indicateurs ont franchi la barre des trente votes, alors que la majorité des indicateurs ont reçu moins dix votes, et une part appréciable se situe entre 0 et 3 votes³⁴. Le *Rapport final* donne des chiffres encore plus modestes pour la consultation s'étant déroulée entre juin et septembre 2021. Au total, 55 personnes ont participé, et la proposition la plus argumentée comporte 9 commentaires³⁵. Force est donc d'admettre que, dans l'ensemble, la consultation en ligne n'a pas eu un effet mobilisateur. Ce constat amène à relativiser la force des indicateurs sélectionnés, d'autant plus que leur sélection a été faite à partir d'un dépouillage manuel fait par un des organisateurs, qui a établi des concordances entre les indicateurs proposés et les commentaires faits par les participants. L'utilité d'une plateforme en ligne, comme nous l'avons dit dans le rapport, est qu'elle permet de lever les obstacles physiques à la participation. Pour assurer la crédibilité de la démarche, il importe donc de définir un seuil de participation minimum en ligne, entre autres pour éviter que les résultats finaux reflètent le point de vue de la minorité la plus active.

Un dernier point qui doit être soulevé au sujet de la plateforme est l'identité des participants. Certains commentaires ont été faits par des participants anonymes, mais les organisateurs pouvaient, à partir de la plateforme, définir des critères pour contrôler les participants admissibles. Le principal enjeu ne se trouve donc pas dans la présence de commentaires anonymes, mais dans le manque de transparence au niveau de l'identité des participants. Les critères d'admissibilité ainsi que les statistiques sur l'utilisation de la

³³ *Ibid.*

³⁴ Ces chiffres sont tirés du document Excel présentant les résultats de la consultation en ligne de 2019.

³⁵ IGN (2021). *Rapport de consultation*, p. 8.

plateforme et l'identité sociale des participants doivent être partagés avec l'ensemble des participants. À notre connaissance, les rapports produits par les organisateurs ne traitent pas des paramètres utilisés pour calibrer la plateforme en ligne, pas plus qu'ils n'exposent, d'ailleurs, les raisons derrière le choix des modes d'intervention et de participation disponibles.

- **Une approche de participation plus articulée en amont avec une planification plus explicite sur de nombreux aspects augmenterait la crédibilité de l'exercice et permettrait possiblement d'atteindre de plus grands bénéfices.**

Pour pouvoir être transposée avec succès à d'autres contextes, la démarche nécessiterait plus de réflexivité. Avant de mettre en place la démarche, les organisateurs pourraient s'inspirer des questions de Oliver, Kothari et Mays (2019) afin de déterminer les bénéfices et les coûts du projet. Une approche de coproduction comme celle menée dans le cadre du projet IGN-FRQ, a notamment fonctionné parce que les trois volets du programme *Défis de société* concernaient des groupes déjà mobilisés et habitués à faire valoir leurs points de vue sur les enjeux couverts par le programme. En outre, la majorité des parties prenantes semblait ne pas recevoir de financement de la part du programme. Dans certains programmes où la majorité des parties prenantes ont un intérêt économique, politique ou social plus immédiat, la démarche pourrait devenir plus conflictuelle et plus difficile à gérer si menée de cette façon (non intégralement). On peut bien sûr considérer que les parties prenantes sont les plus à même d'identifier ce qui a bien ou moins bien fonctionné, mais il ne faut pas oublier que celles-ci sont aussi traversées d'intérêts, de représentations et d'attentes particuliers. En somme, il est impératif de clairement définir ce qui est attendu des parties prenantes et en quoi leur implication ajoute de la valeur au processus d'évaluation. Il en va de l'objectivité essentielle à la conduite d'une évaluation en bonne et due forme pour assurer la reddition de comptes.

8. Bibliographie

Documents

FRQ (2019). Plan stratégique 2018-2022, Québec.

FRQ (2021). Retombées des initiatives liées aux défis de société pour 2018-2019. Test de six indicateurs de résultats. Analyse préliminaire.

Gouvernement du Québec (2014). *Décret 125-2014, 19 février 2014*. Gazette officielle du Québec, 12 mars 2014, 146^e année, n° 11.

Institut de gouvernance numérique (2021). *Atelier-relais du 22 juin 2021. Rapport d'événement*.

Institut de gouvernance numérique (IGN) (2020). *Charte de projet*.

Institut de gouvernance numérique (IGN) (2020). *Les indicateurs de résultats*.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2003). *Guide sur les indicateurs*. Gouvernement du Québec, Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor (2013). *Glossaire des termes usuels en matière de performance et d'évaluation*. Gouvernement du Québec, Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor (2018). *Outil d'évaluation de programmes*. Gouvernement du Québec, Québec.

Travaux

Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Coproduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Badouard, R. (2014). La mise en technologie des projets politiques. Une approche « orientée design » de la participation en ligne. *Participations*, 1 (1), 31-54.

Bartenberger, M. et Szescilo, D. (2016). The Benefits and Risks of Experimental Coproduction: The Case of Urban Redesign in Vienna. *Public Administration: An International Quarterly*, 94 (2), 509-525.

Bastien, F. & Wojcik, S. (2018). Inégalités démocratiques et numériques dans la participation en ligne aux campagnes électorales. *Politique et Sociétés*, 37(2), 109–132.

Bentzen, T. Ø., Sorensen, E et Torfing J. (2020). Strengthening public service production, administrative problem solving, and political leadership through co-creation of innovative public value outcomes?. *The Public Sector Innovation Journal* 25 (1), article 4.

BEPA (2011). *Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Éditions du Seuil, Paris.
- Bouchard, N. (2016). Dark side of public participation. *Canadian Public Administration*, 59 (4), 516–537.
- Boullier, D. (2017). *Sociologie du numérique*. Paris : Armand Collin.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review* 67 (5), 846-860.
- Bovaird, T. et Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas* 23, 1119–1138.
- Bovaird, T. et al. (2016). Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *International Review of Administrative Sciences*. 82 (1), 47-68.
- Brabham, D. C. et Guth, K. L. (2017). The Deliberative Politics of the Consultative Layer: Participation Hopes and Communication as Design Values of Civic Tech Founders *Journal of Communication* 67 (2017) 445–475.
- Brandsen, T. et Honingh, M. (2015). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review* 76 (3), 427-435.
- Brix J., Krogstrup, H. K. & Mortensen, N. M. (2020). Evaluating the outcomes of co-production in local government, *Local Government Studies*, 46:2, 169-185.
- Burgess G. et Durrant D. (2019). Reciprocity in the Co-Production of Public Services: The Role of Volunteering through Community Time Exchange?. *Soc Policy Soc.* 18 (2): 171-186.
- Cantijoch M, Galandini S, et Gibson R. (2016). It's not about me, it's about my community': A mixed-method study of civic websites and community efficacy. *New Media & Society* 18 (9), 1896-1915.
- Cardon, D. (2010). *La démocratie Internet. Promesses et limites*. Paris : Éditions du Seuil.
- CNIL (2019). Civic Tech, Données et Demos. Enjeux de données personnelles et libertés dans les relations entre démocratie, technologie et participation citoyenne. Paris.
- Cuau, C. (2020). Quelle est la différence entre Civic Tech et Gov Tech?. Citizen Lab. Repéré à : <https://www.citizenlab.co/blog/e-gouvernement/quelle-est-la-difference-entre-civic-tech-et-govtech/?lang=fr>.
- De Feraudy, T. (2018). Participation citoyenne : les « civic tech » dans la ville numérique réelle. *Audacities*. Fing/IDDRI.
- Dickinson, J. et al. (2019). “The cavalry ain’t coming in to save us”: Supporting Capacities and Relationships through Civic Tech. *Proc. ACM Hum.-Comput. Interact.* 3, CSCW, Article 123.
- Dubow, T. (2017). *Civic engagement. How can digital technologies can underpin citizen-powered democracy?* RAND Europe. Repéré à :

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF300/CF373/RAND_CF373.pdf.

Durose et al. (2013). *Transforming local public services through co-production*. Université de Birmingham. Repéré à : <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/briefing-papers/2013/transforming-local-public-services-co-production.pdf>

Escher, T (2011a). *They Work for You.com: analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*. A report commissioned by UK Citizens Online Democracy, London.

Escher, T (2011b). *WriteToThem.com: analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*. A report commissioned by UK Citizens Online Democracy, London.

Filipe A, Renedo A, Marston C (2017). The co-production of what? Knowledge, values, and social relations in health care. *PLoS Biol* 15(5).

Fledderus, J. (2015). Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management* 28 (7), 550-565.

Funnel, Sue C., and Patricia J. Rogers. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2011.

Gilens, M. et Page, B. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, 12 (3), 564-581.

Gilman, H. (2017). Civic Tech For Urban Collaborative Governance. *PS: Political Science & Politics*, 50 (3), 744-750.

Golden, M. M. (1998). Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8 (2), 245-270.

Gourgues, G. et al (2021), Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique, *Sociologie* 12 (1).

Haight, M., Quan-Haase, A. et Corbett, B. A. (2016). Revisiting the digital divide in Canada: the impact of demographic factors on access to the internet, level of online activity, and social networking site usage. *Information, Communication & Society* 17 (4), 503-519.

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management* 25 (1), 27-34.

Haveman, R., Policy Analysis and Evaluation Research After Twenty Years," *Policy Studies Journal*, Winter, 1987/88.

Hein, A. et al.. Digital platform ecosystems. *Electron Markets* 30, 87–98 (2020).

Hibbing, J. R. et Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy. American's Belief About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hirschnitz-Garbers, M. (2018). Co-creation in Sustainability Science. Challenges and potential ways forward in implementing co-creation in European research and innovation funding. RECREATE Project Policy Brief No. 9.

Jabot F., Bauchet M. (2012). La figure de l'évaluateur : mi ingénieur, mi-bricoleur. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 25 (3), 59-74.

Jakobsen, M. et Andersen, S. C. (2013). Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public Administration Review* 73 (5), 704-713.

Kang, S. et Van Ryzin G. (2019). Coproduction and trust in government: evidence from survey experiments. *Public Management Review* 21 (11), 1646-1664.

Knoepfel et al. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec, Presses des Universités du Québec.

Kornberger, M. et Meyer, R. E. (2017). When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City Administration., *Organization Studies*, 38 (2) : 179 –200.

Lee, C. W. (2015). *Do-it-Yourself Democracy. The Rise of the Public Engagement Industry*. Oxford: Oxford University Press.

Lember, V. (2018). The Increasing Role of Digital Technologies in Co-Production and Co-Creation. Dans: Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (dirs.) *Co-production and co-creation*. New York, Routledge, 115-127.

Levenda, A et al. (2020). Rethinking public participation in the smart city, *Canadian Association of Geographers* 64, 3 : 344-358.

Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly* 29 (4), 446-454.

Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Loeffler, E. et Bovaird, T. (2018). Assessing the Effect of Co-Production on Outcomes, Service Quality and Efficiency. Dans: Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (dirs.) *Co-production and co-creation*. New York, Routledge 269-280.

Loeffler, E. et Bovaird, T. (2021). User and Community Co-production of Public Value. Dans : *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Cham, Palgrave MacMillan, 31-57.

Mabi, C. (2017). Citoyen Hackeur. Enjeux politiques des civic tech. *La Vie des Idées*. Repéré à : <https://laviedesidees.fr/Citoyen-hackeur.html>.

Mabi, C. (2019). Grand débat : ce que la technique dit du politique. *Revue Projet*, 4 (4), 20-24.

Mabi, C. (2021). La « civic tech » et « la démocratie numérique » pour « ouvrir » la démocratie ?. *Réseaux*, 1(1), 215-248.

- Mair, P. (2011). *Ruling the Void*. New York: Verso Books.
- Martuccelli, D. (2010). Critique de la philosophie de l'évaluation. *Cahiers internationaux de sociologie*, 128-129 (1-2), 27-52.
- Mau, S. (2019). *The Metric Society: On the Quantification of the Social*. Londres, Polity.
- May, A. et Ross, T. (2018). The design of civic technology: factors that influence public participation and impact. *Ergonomics*, 61 (2), 214-225.
- Mazeaud, A. & Nonjon, M. (2015). De la cause au marché de la démocratie participative. *Agone*, 1 (1), 135-152.
- McMullin, C. (2019). La coproduction des services publics : tour d'horizon d'un concept. IGDPE Publications Editions. Repéré à : https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/lanalyse-comparative_n2.
- McNutt, J. G. et al. (2016). The diffusion of civic technology and open government in the United States. *Information Polity* 21, 153-170.
- Meijer, A. J. (2011). Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support. *Public Administration Review* 71 (4), 598-607.
- Metais-Wiersch, E. (2019). La révolution des Civic Tech. Autissier, D., Debrosse, D., Lehmann, V., Metais-Wiersch, E. *Démocratie participative digitale: Angoulême expérimente les projets participatifs digitaux*. Caen: EMS Editions, 56-87.
- Mertens, Donna, and Amy T. Wilson. *Program Evaluation Theory and Practice: A Comprehensive Guide*. New York: The Guilford Press, 2012.
- Miller, C. A. et Wyborn, C. (2020) Co-production in global sustainability: Histories and theories. *Environmental Science & Policy* 113, 88-95.
- Min, S.-J. (2010). From the Digital Divide to the Democratic Divide: Internet Skills, Political Interest, and the Second-Level Digital Divide in Political Internet Use. *Journal of Information Technology & Politics* 7 (1), 22-35.
- Monnoyer-Smith, L. (2011). La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ?. *Participations*, 1 (1), 156-185.
- Nabatchi, T. Sancino, A. et Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review* 77 (5), 766-776.
- Nam, T. (2012). "Suggesting Frameworks of Citizen-sourcing via Government 2.0." *Government Information Quarterly* 29 (1): 12-20.
- Needham, C. (2008). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy and Society*, 7 (2), 221-231.

- Norström, A.V. et al (2020). Principles for knowledge co-production in sustainability research. *Nat Sustain* 3, 182–190.
- Noveck, B. (2009). *Wiki Government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful.* Washington D. C. : Brookings Institution Press.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6 (1), 13–40.
- OECD (2011). *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society.* OECD Public Governance Reviews.
- Oliver, K., Kothari, A. & Mays, N. (2019). The dark side of coproduction: do the costs outweigh the benefits for health research?. *Health Res Policy Sys* 17 (33).
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review* 8, 377-387.
- Osborne, S. P. (2010). Delivering Public Services : Time for a new theory?. *Public Management Review* 12, 1-10.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. et Strokosch K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?. *Public Management Review* 18, 639-653.
- Osborne, S. P. et Strokosch K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management* 24 (S1), S31-S47.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. et Strokosch K. (2018). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services. A Perspective from Service Management. Dans: Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (dirs.) *Co-production and co-creation.* New York, Routledge, 18-26.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. *World Development* 24 (6), 1073-1087.
- Parks, R. B., et al. (1981). Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001–1011.
- Patel, M. et al. (2013). *The emergence of civic tech: Investments in a growing field.* The Knight Foundation.
- Patton, Michael Quinn (2015) *Qualitative Research and Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice.* Sage Publications.
- Perret, B. (2012). La construction d'un jugement. Dans : Ridde, V. et Dagenais, C., *Approches et pratiques en évaluation de programmes.* Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Rodríguez-Campos, L. (2012). Stakeholder Involvement in Evaluation: Three Decades of the American Journal of Evaluation. *Journal of Multidisciplinary Evaluation* 8 (17), 57-79.

Ridde, V. (2012). Une évaluation participative avec renforcement du pouvoir d'agir. Dans : Ridde, V. et Dagenais, C., *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Rousseau, D. (2015). *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*. Paris : Éditions du Seuil.

Rumbul, R. (2015). Who benefits from civic technology? Demographic and public attitudes research into the users of civic technologies. MySociety. Repéré à : <https://research.mysociety.org/media/outputs/demographics-report.pdf>

Schrock, A.R. (2019), What is Civic Tech? Defining a Practice of Technical Pluralism, Cardullo, P., Di Feliciano, C. and Kitchin, R. (dir.) *The Right to the Smart City*, Emerald Publishing Limited, Bingley, 125-133.

Srnicek, N. (2018). *Capitalisme de plateforme. L'hégémonie de l'économie numérique*. Lux Editeur.

Steen, T., Brandsen, T. et Verschuere, B. (2018). Dark side of co-creation and co-production: seven evils. Dans: Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (dirs.) *Co-production and co-creation*. New York, Routledge, 284–293.

Steen, T. et Tuurnas, S. (2018). The Roles of the Professional in Co-Production and Co-Creation Processes. Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (dirs.) *Co-production and co-creation*. New York, Routledge, p. 80-92.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?, *The American Review of Public Administration*, 36 (1), p. 41-57.

Tarrek, A. and Evergreen, S. Stephanie (eds.), (2013), *Data Visualization, Part 1, New Direction for Evaluation*, 139, Jossey-Bass, California

Torring J., Sørensen E., Røiseland A. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society* 51 (5), 795-825.

Van Eijk, C. J. A., and T. P. S. Steen. 2014. Why People Co-Produce: Analysing Citizens' Perceptions on Co-Planning Engagement in Health Care Services. *Public Management Review* 16 (3): 358–382

Verschuere, B. Brandsen, T. et Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas* 23, 1083–1101.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. et Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17:9, 1333-1357



Chaire de recherche en exploitation
des ressources informationnelles



École nationale
d'administration publique