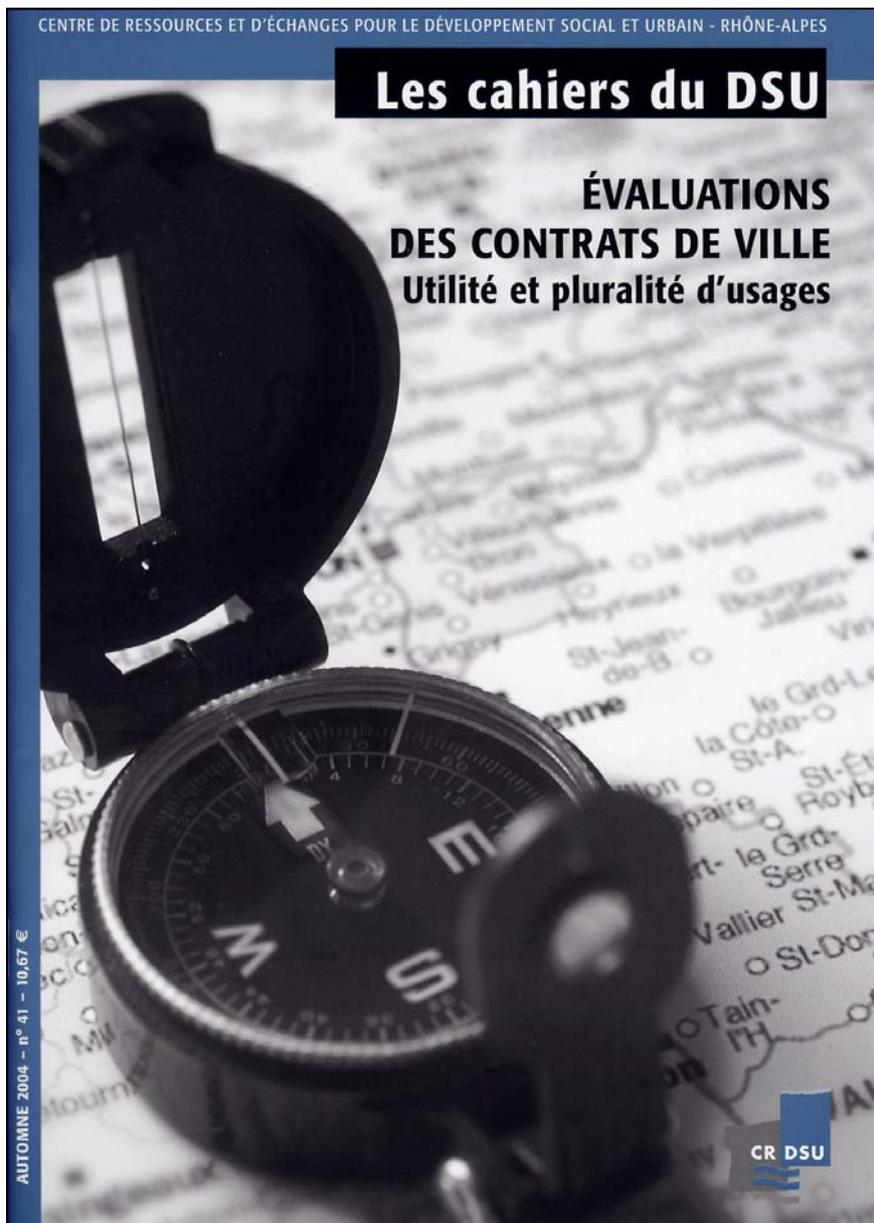


Extrait de :



## **Acteurs, destinataires, objets d'évaluation : que sont les habitants devenus ?**

*Philippe ESTEBE*

L'évaluation de la politique de la ville doit être, c'est entendu, démocratique. Ce constat posé, Philippe Estébe relève les ambiguïtés et les limites de ce principe d'évaluation. L'accord, généralement partagé, sur cette caractéristique, n'évite pas les hésitations pratiques sur l'acception qu'on lui attribue. Démocratique, certes; mais qu'est-ce à dire exactement?

**AU CŒUR** de l'incertitude, gît la question de la place des habitants dans le processus d'évaluation des contrats de ville. La réponse à cette question paraît suivre les fluctuations de la doctrine participative dans la politique de la ville elle-même. Si l'on se hasarde à résumer ces fluctuations, on peut dire que les habitants se sont trouvés successivement acteurs, destinataires, puis objets, de l'évaluation des contrats de ville. Cette évolution n'est pas nécessairement régressive, elle peut au contraire être considérée, compte tenu du contexte français, comme un souci pragmatique, correspondant aussi à une certaine banalisation de la pratique évaluative.

### **LES HABITANTS ONT-ILS JAMAIS ÉTÉ ACTEURS DE L'ÉVALUATION ?**

«Rien ne se fera sans la participation active des habitants», on se souvient de ce mot d'ordre lancé en 1983 par Hubert Dubedout dans son rapport, Ensemble, refaire la ville. Sous cette égide, ont eu lieu les premières expérimentations dans les années 1980 : conseils ou comités de quartiers, régies de quartiers, appel aux associations, aux différents groupes sociaux, etc. Pourtant, comme le faisait remarquer 1. Donzelot, cet appel aux habitants ne s'est jamais accompagné, à la différence de ce qui s'est joué dans certaines opérations du même type conduites en Amérique du Nord, d'un accès à l'argent (autrement qu'à la marge), qui seul permet d'agir réellement. Autrement dit, dans la politique de la ville «réelle», les habitants sont toujours restés sous tutelle, parfois consultés et au mieux, «embauchés» par la puissance publique, soit indirectement par le biais des subventions aux associations, soit directement par le jeu des différents contrats aidés. Cela ne signifie pas, bien au contraire, que les pratiques de concertation ou de consultation n'aient pas progressé; en revanche, il est clair que l'objectif de rendre les habitants «acteurs» de la transformation urbaine n'a pas pris corps.

Il a donc été tentant, pendant une période (1985-1995), de rejouer, dans le cadre d'évaluations participatives ou démocratiques, ce que l'on ne parvenait pas à réussir dans le cadre de la politique de la ville. Autrement dit, l'affichage d'une dimension participative dans le cadre de l'évaluation venait en quelque sorte compenser l'absence de participation dans la mise en œuvre de la politique elle-même.

Les évaluations, qui ont eu lieu dans les années 1985-1995, l'ont d'abord été en ordre dispersé, à un moment où la doctrine d'évaluation, ses méthodes et ses praticiens se mettaient à peine en place. Pour de nombreux acteurs, techniciens, experts ou politiques, la notion même d'évaluation ne constituait pas nécessairement un exercice distinct de la concertation ou de l'action collective. Le recueil de la «parole des habitants», l'aide à la formulation de la «demande sociale», l'appui à la constitution de «groupes porteurs» pouvaient ainsi ressortir, indifféremment, de la production de connaissance, de la consultation préalable, de l'élaboration collective, ou de l'évaluation. Des opérations comme l'Alma-Gare à Roubaix, ou les premières interventions aux Minguettes, sont exemplaires d'une telle continuité. Pour des raisons de conception politique, on confondait volontiers l'objet, l'acteur, le destinataire et l'évaluateur de l'action. Il s'agissait, dans ces stratégies de participation, d'inclure l'évaluation comme l'un des instruments de la mobilisation des habitants, en précipitant, en un même lieu et dans un temps relativement court, les différentes étapes classiques de l'action publique : formulation du problème, mise sur agenda, prise de décision, mise en œuvre et évaluation.

À mesure que la politique de la ville se professionnalisait, se dotait d'un appareillage institutionnel et de corps de spécialistes, cette dimension fusionnelle a fait place à une forme d'esprit de corps. La relation aux habitants a pu, ainsi, faire l'objet d'une sorte de monopole réservé à quelques techniciens. Simultanément, l'évaluation commençait à se doter d'une doctrine, d'un Comité scientifique national et, par la suite, de corps d'évaluateurs spécialisés. Il est frappant de constater que l'évaluation nationale conduite en 1987, par le Commissariat général du Plan, n'est en rien démocratique. Elle a consisté à envoyer des «experts» sur différents terrains pour «remonter» de l'information au comité d'évaluation, qui, au terme d'un débat interne, a formulé son jugement. Pour être dense et informé, ce débat n'a cependant rien eu de

Acteurs, destinataires, objets d'évaluation : que sont les habitants devenus ?

«démocratique» au sens donné par le rapport Viveret à cet adjectif.

De fait, si l'on s'en tient à une définition restrictive de l'évaluation, les habitants n'ont jamais été, à notre connaissance, acteurs de celle-ci.

### **LES HABITANTS PEUVENT-ILS ÊTRE DESTINATAIRES DE L'ÉVALUATION ?**

Si la participation directe des habitants à l'évaluation des contrats de ville se révèle délicate, voire inexistante, peut-on néanmoins en sauver le caractère démocratique, en rendant les habitants destinataires de l'évaluation? La question s'est posée en différents lieux, où l'on a tenté d'organiser des restitutions publiques des évaluations, elles ont fait l'expérience de trois types de limites.

Une première difficulté, couramment éprouvée par les évaluateurs, est de parvenir à des formulations suffisamment générales pour qu'elles «décollent» de la cuisine institutionnelle inhérente à la politique de la ville, et donc qu'elles puissent être accessibles à des non spécialistes, tout en étant suffisamment ciblées, pour ne pas donner lieu à des débats trop éloignés de ce qui est traitable à un échelon local. Le risque étant que l'opinion courante prenne le pas sur le jugement informé. Or, la production d'un jugement informé suppose un travail préalable. Même destinataires, les habitants doivent être «éclairés»; ce qui suppose, de fait, qu'ils soient, d'une manière ou d'une autre, acteurs de l'évaluation.

Deuxième limite, conséquence de la première : le public participant à ces restitutions n'est que rarement composé d'habitants «purs». Les participants disposent, en général, d'un savoir sur la politique de la ville, acquis du fait de leur participation à celle-ci. Souvent, lorsque des participants se présentent comme «habitants», il s'agit en fait d'experts ou de professionnels, inscrits de longue date dans les rôles de subvention du contrat de ville.

La troisième limite est liée aux règles du jeu démocratique : les élus responsables n'acceptent pas toujours, et encore avec réticence, de courir le risque d'une mise en cause dans des arènes qu'ils ne maîtrisent pas, ou qui ne sont pas conçues dans les règles de la controverse politique. Ainsi, en plus d'être amputée de la «présence réelle» des habitants, les élus ne sont pas souvent présents, ou se bornent à «enregistrer» les conclusions de l'évaluateur et les éléments de débat.

### **DES HABITANTS, OBJETS DE L'ÉVALUATION**

Au total, l'évolution récente de l'évaluation des contrats de ville tend à considérer les habitants comme «objets» d'évaluation. Autrement dit, lorsque l'on s'intéresse aux résultats et à l'efficacité de la politique de la ville, on cherche à mesurer l'évolution de la situation, des comportements, ou de l'opinion des habitants. D'où l'usage progressif de techniques d'enquêtes de panel, de sondages, d'entretiens qualitatifs destinés à mesurer la perception, le ressenti ou le jugement des habitants de tel quartier. Les tentatives se multiplient pour conduire des observations affinées, destinées à fournir de l'information et des données quantifiables qui, par la suite, pourront être utilisées, pour des évaluations destinées aux acteurs.

On pourrait penser, hâtivement, qu'il s'agit là d'une position de repli, une forme de désenchantement démocratique. Cependant, l'histoire de l'évaluation de la politique de la ville montre qu'une évaluation pertinente, ou crédible, demande un minimum de professionnalisme ou d'expertise de la part de ceux qui la font, ou qui y participent. En ce sens, la parole «brute» des habitants ne constitue qu'un élément d'information et ne dispose pas, par nature, d'un poids particulier par rapport à celle de tout autre acteur. La participation des habitants à l'évaluation de la politique de la ville, pour être crédible, demande une démarche spécifique, d'information et de formation. Ensuite, pour être efficace (avoir un effet sur la politique conduite), une évaluation s'adresse à des décideurs, et notamment, à des élus. C'est donc à eux de décider quand et où ces conclusions peuvent et doivent être mises en débat public. Les évaluateurs, qui ne sont que des experts (même s'ils ont des convictions) ne peuvent conduire le débat démocratique à la place de ceux dont c'est, par élection, la fonction.

### **L'ÉVALUATION DÉMOCRATIQUE, UNE COMPÉTENCE À CONSTRUIRE**

À notre connaissance, il n'existe pas en France d'expérience où l'on ait sérieusement conduit une évaluation impliquant des habitants des quartiers de la géographie prioritaire. Une telle démarche supposerait l'acquisition d'une compétence, voire d'une spécialisation, dont les habitants des quartiers n'ont pas nécessairement le temps, ni l'envie. Pour autant, cette question demeure. Elle peut être posée autrement, par l'étude plus attentive de méthodes d'association des citoyens à la décision publique. Les conférences de consensus, par exemple, mettent en face un groupe de citoyen à qui l'on demande de formuler un avis sur une question, après formation, audition d'experts, etc. Pourquoi ne pas, une fois, tenter d'importer ce modèle dans une évaluation de contrat de ville ?