



L'évaluation, entre démarche imposée et exercice propre

À la fois discipline, profession et pratique institutionnalisée, l'évaluation est un vaste champ d'expérimentations et de controverses. En matière de politique de la ville, l'obligation d'évaluation est assez récente et s'est transformée en pratique diffuse. Thibaut Desjonquères et Marie Lamy, consultants du cabinet Pluricité, analysent les perspectives : en quoi appropriation politique, méthode innovante et implication citoyenne sont des conditions incontournables d'une évaluation utile de la politique de la ville ?

En Rhône-Alpes, la quasi-totalité des collectivités portant un contrat de ville a engagé une démarche d'évaluation à mi-parcours, externalisée dans la plupart des cas, menée dans le cadre de procédures essentiellement managériales.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PRATIQUES ET UTILITÉ RELATIVE

Les évaluations menées localement ont fait état de difficultés de mise en œuvre : diversité des attentes multi-partenariales, faiblesse de l'implication politique, absence d'objectifs clairs, hiérarchisés, quantifiés et évaluables. La formulation d'un jugement collectif sur une politique touchant à tous les secteurs de la vie en société est d'autant plus difficile en l'absence de données d'observation micro-quartiers actualisées. Ces difficultés sont renforcées par le **décalage permanent entre des ambitions immodérées d'évaluation et des moyens modestes** : les champs centraux (thématiques, période d'intervention) ou élargis (contrats connexes, droit commun) de l'évaluation n'ont la plupart du temps pas été délimités.

Très souvent, ces difficultés ont abouti à des déceptions pour les acteurs de la politique de la ville, décideurs comme professionnels. **L'effet de levier escompté de ces démarches en tant qu'outils d'aide à la décision a été galvaudé** ; les démarches sont restées très procédurales dans leur ensemble et n'ont guère interrogé l'efficacité des actions conduites. Des questions sont restées sans réponse : « Répond-on à des besoins et enjeux réels ? La situation du quartier s'est-elle améliorée ? Quel est le lien de cause à effet entre intervention de la politique de la ville et évolution de la situation socio-urbaine ? Comment faire mieux ? ».

Si les démarches évaluatives ont enclenché des dynamiques, provoquant – aux dires des acteurs – une sorte de **ralentissement du « phénomène d'usure »** du partenariat et aussi une certaine clarification des objectifs, elles se sont toutefois insuffisamment positionnées en tant qu'instruments d'aide à la décision et de démocratie locale. Les rapports ont généralement

été diffusés aux membres des comités de pilotage locaux, mais les opérateurs et les habitants, souvent sollicités, n'ont obtenu que trop rarement les conclusions des démarches conduites. Au final, les évaluations à mi-parcours n'ont pas été suffisamment utilisées pour les connaissances apportées, soit que cet apport soit trop pauvre, soit qu'il ne soit pas assez focalisé sur de véritables enjeux décisionnels. Jugées parfois trop théoriques, éloignées du terrain et peu appropriées, **elles n'ont pas eu de dimension politique suffisante**, bridant ainsi leur utilité.

ÉVALUER MIEUX : UNE VOLONTÉ POLITIQUE

Avant d'être une technique, l'évaluation des politiques publiques est une démarche dont les principales étapes sont inscrites dans le marbre. Les défauts observés de la politique de la ville, dont on peut prévoir qu'ils seront reproduits en partie sur les futurs Cucs, nécessitent désormais d'être plus audacieux. **Le manque d'impulsion politique doit d'abord être compensé**. Les raisons de cette frilosité face à l'évaluation sont d'ailleurs complexes et il serait probablement exagéré de prétendre que l'évaluation n'a aucune place dans le discours politique local, bien au contraire. Mais force est d'observer que ces manifestations de volonté n'ont guère eu de suites, à commencer dans la pratique de l'exécutif lui-même. Il s'agit désormais de souligner que l'évaluation est bien un outil du débat politique, débat qui ne peut être limité aux seuls spécialistes. L'enjeu n'est plus de savoir si l'évaluation doit s'appliquer aux politiques publiques locales mais de savoir **comment inscrire le réflexe de la transparence et de la responsabilité** dans les pratiques quotidiennes des élus, des gestionnaires et des citoyens. À ce jour, la pertinence d'une évaluation systématique (voire labellisante dans le cas des Cucs) ne semble pas totalement justifiée, puisqu'elle dessert l'appropriation politique en amont de la démarche et renforce son caractère « robotisant ». Le risque est de transformer l'évaluation en exercice dénué de spontanéité. Or c'est bien de cette fraîcheur d'action dont a besoin l'action politique aujourd'hui pour reconquérir sa légitimité. Faire sortir l'évaluation de son statut d'exercice imposé est une condition pour qu'elle conserve son intérêt. Il apparaît donc primordial de faire co-exister décideurs et commanditaires d'évaluation, à travers un contrat de responsabilisation, en tant que « sujets » adhérents librement à la pratique, **le volontarisme de ces derniers étant une condition nécessaire pour que vive l'évaluation**. Cependant, la liberté ne signifie pas l'absence de contrainte. Laisser

l'initiative de la démarche évaluative à la discrétion de ses commanditaires, n'enlève en rien la nécessité d'en encadrer la pratique. Elle doit donc être conçue à la lumière de la raison et peut être régulée par une instance publique faisant autorité. S'appuyer sur des procédures cadrées et homogènes de suivi physico-financier des actions menées et d'auto évaluation, à l'instar des procédures qualité qui s'appliqueront aux maisons de l'emploi, est également nécessaire.

RESPECTER LA ZONE D'AUTONOMIE

De cela découle un autre impératif à respecter sous peine de banalisation et de perte de crédibilité des jugements. Pour éviter que l'évaluation devienne un simple instrument de communication, il faut garantir que les questions les plus pertinentes seront posées en nombre restreint, pour faciliter les investigations en profondeur, qu'il y sera répondu honnêtement et que les résultats seront rendus publics. Par exemple, au-delà de la diffusion même des résultats de l'évaluation, il apparaît essentiel de ménager à l'évaluation une certaine « zone d'autonomie » vis-à-vis du commanditaire politique, définie comme l'espace d'intervention où sont neutralisées les attentes stratégiques des acteurs concernés. Parfois critiquée pour sa lourdeur, l'institutionnalisation (légère) de l'instance d'évaluation (à l'aide d'experts locaux, d'universitaires, d'habitants, en fonction de l'ambition et des moyens...) présente l'avantage de faciliter la socialisation et la diffusion des résultats des évaluations. Il reviendrait à l'autorité régulatrice de fixer le curseur de cette zone, en fonction des contextes locaux.

ÉVALUER L'INNOVANT

Le second impératif méthodologique de base à respecter tient au caractère innovant de la politique de la ville. Les expérimentations s'inscrivent dans l'action politique territoriale locale dans le cadre de démarches scientifiques, l'évaluation devenant alors une étape cosubstantielle à l'action. Ainsi, une option voudrait que la méthodologie adoptée veille à distinguer systématiquement les actions innovantes de celles tacitement reconduites. N'en déplaise aux puristes, une évaluation utile répondra à l'objectif managérial d'identification des conditions de transférabilité des innovations dans le droit commun, en veillant à isoler les facteurs contextuels environnementaux influant sur l'action. **Mieux vaut évaluer correctement une action phare et nouvelle qu'analyser de loin un programme vaste dans ses grandes largeurs.**

EFFET LEVIER POUR UNE PARTICIPATION DES HABITANTS

Pour garantir la qualité des démarches, il s'agira d'établir les conditions d'une participation des citoyens au processus d'évaluation, ce qui a été insuffisamment travaillé à ce jour. L'évaluation offre en effet aux collectivités locales une nouvelle possibilité de faire participer les habitants des quartiers et de la ville directement à la décision publique. Elle est dans ce cas elle-même **coproductrice de citoyenneté**, tout en réunissant pilotage et prospective des décisions à prendre dans une démarche commune. Dans cet ordre d'idées, les débats-citoyens apparaissent particulièrement adéquats pour éclairer les décideurs politiques et/ou institutionnels sur des sujets complexes et « emboîtés » comme la politique de la ville. Tout en amorçant un débat public élargi à partir du rapport public synthétisant les conclusions du panel d'habitants profanes choisis.

ESTIMER LE « SURPLUS » D'EFFICACITÉ

Enfin, pour aborder l'évaluation de la politique de la ville, on s'en est tenu en général à l'objet qu'elle revendique : le traitement global des quartiers en difficulté. Les démarches évaluatives ont suivi la voie qui consistait à mesurer les effets directs de changement social produits sur ces quartiers. Les résultats recherchés se sont avérés alors soit impossibles, soit dérisoires, car il est méthodologiquement complexe voire impossible de discerner ce qui résulte des actions menées dans le cadre de ce contrat, des politiques ordinaires et des évolutions du contexte socio-économique. Les effets devraient plutôt être appréciés en termes de **plus-value, directe ou indirecte, apportée à l'action publique**. Évaluer la politique de la ville, c'est porter un jugement sur sa capacité globale à fournir un surplus d'efficacité aux politiques de droit commun déjà mises en œuvre sur les sites prioritaires et les domaines considérés.

L'extraordinaire unanimité autour de l'évaluation fait donc place à un non moins extraordinaire scepticisme sur son utilité. Si évaluer la politique de la ville s'impose comme une évidence, elle ne doit plus être contrainte, mais un exercice volontaire, propre, audacieux, responsable, régulé et encouragé. ■

Thibaut DESJONQUERES et Marie LAMY