

« De l'observation à l'évaluation »

A propos du Forum ORIV, « Observer et évaluer. Des outils pour améliorer le cadre de vie des habitants-es des quartiers populaires »

CNFPT, Strasbourg, le 12 décembre 2017

Le forum organisé par l'ORIV¹ a donné lieu à des exposés et à des échanges très riches qui permettent de mieux cadrer les débats pour éviter de se perdre dans des polémiques sans intérêt et de préciser ce que l'on attend tant de l'observation que de l'évaluation de la politique de la ville. Les propos qui suivent n'en constituent en rien un compte rendu, mais présentent quelques points de repères méthodologiques pour mener à bien des observations et évaluations. Ces quelques lignes s'appuient pour l'essentiel sur les propos de Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités, de F. Schrike qui représentait le SGARE et de Murielle Maffesolli, directrice de l'ORIV.

En finir avec les faux débats

L'un des grands débats qui a agité la France ces dernières années est le « **retour des inégalités territoriales** ». Or, c'est un débat mal informé, où l'idéologie l'emporte souvent ; les luttes d'intérêts prenant le pas sur l'analyse rationnelle. Il en va ainsi des débats sur la « France périphérique² » qui présentent les métropoles comme les grandes gagnantes de la mondialisation et le reste de la France, les milieux ruraux, les « petits », les « classes populaires », comme les grandes perdantes de ce processus. La vérité est que les deux tiers des pauvres résident dans les grandes aires urbaines dont toute la population ne peut être classée parmi les privilégiés. Il s'agit **d'un débat peu constructif au sens où il s'agit d'abord d'opposer les villes et les campagnes, de faire des métropoles des boucs émissaires faciles**. De la même manière, le discours dominant est un discours « de crise généralisée ». Alors que le PIB, sauf rares moments de crise aiguë, ne cesse de croître. C'est aussi un discours de victimisation. Les problèmes des Français seraient par exemple dus aux « très riches ». C'est-à-dire toujours aux autres car, parmi les 10% des plus riches, bien peu se reconnaissent comme riches.

Le débat est passionné et souvent dramatisé, alors que le modèle social français reste très performant.

Le niveau de vie a été multiplié par deux depuis les années 70, le taux de pauvreté reste faible, les logements se sont nettement améliorés etc. Ces réalités doivent être rappelées pour éviter les phénomènes de stigmatisation et ne pas tout changer pour un système encore plus inégalitaire³. Ainsi, certains mettent en avant l'égalité des chances⁴. Les pouvoirs publics ont, dans ce cadre, pour tâche de

¹ Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

² Relancé par Christophe Guilluy, La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires, Ed Flammarion, 2014.

³ Voir notre Bloc notes « A propos de la conférence de Pierre Veltz : la société hyper-industrielle : quels enjeux pour la France ?, mars 2017.

⁴ La position de François Dubet est très convergente avec cette approche. Voir notre Bloc Notes : « Egalité, solidarité, à propos de la conférence de François Dubet », juin 2016.

donner à tous, dès l'enfance, les moyens de « réussir ». Ensuite, à chacun de se débrouiller. Les tenants de cette approche passent sous silence le fait que tous les enfants ne disposent pas du même capital de départ et que cette égalité des chances est un leurre.

Pour autant, tout n'est pas rose. Il convient de reconnaître que le chômage et le mal-emploi croissent fortement depuis plusieurs décennies. Les catégories dites populaires sont les plus touchées et notamment les personnes les moins qualifiées. Elles sont de plus en plus précarisées, avec des revenus aléatoires, ce qui engendre une grande difficulté à faire des projets et à entretenir une relation d'adhésion avec le reste de la société française. **Il y a en quelque sorte une « fracture » entre les « protégés » et les précaires.** Les premiers jouissent d'un statut, ont souvent un patrimoine social et culturel plus élevé. Les seconds se doivent d'être « flexibles », et se voient comme les serviteurs des premiers, car employés dans des activités domestiques (services à la personne etc). **Il s'ensuit un fort sentiment d'injustice ressenti.**

Dans les faits, les plus riches continuent de s'enrichir. Les classes moyennes stagnent après une forte progression de leur niveau de vie et celui des moins qualifiés, des ouvriers, décroît. **Les niveaux de vie de ces trois catégories de population sont découplés alors que, dans la période précédente, tout le monde gagnait.** Les inégalités croissaient, mais comme tout le monde était gagnant, bien qu'à des degrés divers, les inégalités étaient plus acceptables socialement.

De la même manière, si, comme cela vient d'être rappelé, les villes concentrent la pauvreté, cela ne signifie pas qu'elles contiennent toute la pauvreté. L'action publique ne peut donc s'orienter uniquement vers les Quartiers prioritaires de la politique de la ville qui ne correspondent qu'à un quart des personnes pauvres. L'action doit aussi s'intéresser aux personnes âgées, vivant en milieu urbain diffus, en milieu rural etc. C'est dire qu'**en mettant la focale sur les Quartiers Prioritaires, la question de la pauvreté est territorialisée.** Les pouvoirs publics s'intéressent aux endroits qui concentrent la pauvreté. Or, celle-ci est diffuse, mais de ce fait est peu dense, pèse peu, ne se voit pas. Autrement dit, **la question est sociale,** concerne l'ensemble du territoire national, ce qui pose **une question essentielle : quel modèle de société veut-on ?**

Observer la réalité, c'est la construire

Depuis quelque années, on assiste à une véritable inflation des observatoires sociaux, du national au local. **Ce développement de l'observation sociale répond à six motifs principaux.**

- **Sur certains sujets, les données sont tout simplement inexistantes.** Un exemple en a été donné. Il n'existe actuellement aucune information sur la santé des habitants des Quartiers prioritaires. Certains s'efforcent donc de produire de telles données, ce qui ne va pas sans poser problème, la confidentialité des informations devant être impérativement sauvegardée. Cette absence de données peut également relever de choix éthiques. En France, il est ainsi impossible de produire des données dites « ethniques », ou religieuses, quand bien même ces informations participeraient d'une meilleure connaissance de la société française.
- **Les technologies disponibles nous dotent d'une force de frappe impressionnante.** Nos ordinateurs sont capables de traiter des masses d'informations, de croiser entre elles des bases de données volumineuses. Ce potentiel est donc exploité pour produire des informations nouvelles sur la société.
- Les évolutions économiques, la croissance du chômage... entraînent une raréfaction des ressources. Les pouvoirs publics ne pouvant intervenir partout et sur tout se posent une question : **où faut-il mettre les moyens disponibles ? Quelles sont les priorités ?** Il s'ensuit toute une série d'études pour répondre à ces questions.
- Les évolutions sociales jouent également un rôle. **Des questions qui, après-guerre, étaient perçues comme privées sont aujourd'hui des questions publiques.** Il en va ainsi des jeunes, des femmes par exemple, qui constituent de nouveaux sujets de politique publique qui demandent là encore que des données soient produites concernant ces « nouveaux » sujets.



- **La décentralisation a induit également un besoin de données** car les politiques locales nécessitent d'être informées. Les collectivités, les agences d'urbanisme ont, entre autres, donc développé une ingénierie forte en matière d'observation sociale de manière à produire, au plus près de la décision, les informations nécessaires.
- Enfin, **le développement de l'observation a encore une dimension politique forte**. Comme toute statistique (même si l'observation peut et doit recourir à d'autres formes de recueil de données), il s'agit de catégoriser les réalités vécues. Le monde est trop vaste, complexe et diffus⁵ pour pouvoir être appréhendé dans sa totalité. L'observation permet donc de sérier, de catégoriser et donc de dire ce qui est digne ou indigne d'une attention sociale et d'une intervention publique. L'observation participe donc au processus de détermination et de légitimation de l'action publique.

C'est dire que **le processus d'observation sociale est un processus de choix**. La réalité sociale fait l'objet d'un processus social de construction. Sont ainsi construites des catégories comme l'âge ou le sexe. Mais ces catégories ne vont pas de soit. Pour ne citer que deux exemples, être âgés de 60 ans en 2017 n'a rien à voir avec le fait d'avoir 60 ans en 1950. Le sexe, qui semblait une catégorie naturelle, est remis en cause avec les demandes de genre neutre, la transsexualité.

L'observateur choisit aussi des échelles spatiales et temporelles. Selon que l'observation porte sur le court terme ou sur le long terme, les résultats peuvent être radicalement différents. Observer à un niveau micro-local (la commune par exemple) est souvent trompeur. Une commune peut ainsi perdre des habitants... que l'on retrouve dans sa couronne urbaine. A l'inverse, observer à une échelle plus large peut également être trompeur. Par exemple, l'agglomération de Mulhouse est, de toutes les intercommunalités du Haut-Rhin, la plus mixte socialement⁶. Mais cela s'accompagne d'une très forte segmentation socio-spatiale en son sein. De manière générale, l'erreur courante consiste à s'enfermer dans des périmètres institutionnels confortables, mais sans intérêt.

Les seuils retenus pour observer la réalité sociale correspondent encore à des choix. Par exemple, en matière de pauvreté, retenir comme seuil 60% ou 50% du revenu médian n'est pas neutre, loin s'en faut. Le nombre de personnes considérées comme pauvres double quasiment.

C'est dire que les observations sociales, d'une part, demandent de fortes compétences, d'autre part, doivent être mises en débat, faire l'objet d'un dialogue entre les diverses parties prenantes (dont les « observés ») pour en assoir la validité. **L'observateur doit donc être critique vis-à-vis de ses observations, et rechercher la confrontation de points de vue** car il n'y a pas de réel en soi que les chiffres révéleraient, il n'y a qu'une réalité phénoménologique que l'observation cherche à approcher et comprendre.

Il n'y a pas de magie du chiffre. Ce n'est pas en accumulant les données que l'on peut construire une connaissance de la société. Et, à l'inverse, ce n'est pas parce que les données disponibles sont approximatives ou parcellaires, qu'elles sont sans valeur. La valeur des données est toujours limitée et elle se mesure à la capacité de ces données à produire du sens. En cela, conduire une observation sociale ne peut se limiter à un cumul de données éparpillées, mais doit viser à **construire un récit crédible de ce qu'est la société et de ce qui lui arrive à un moment donné**.

Ne pas confondre observation et évaluation

« **Il y a trop de photos, pas assez de film** ». Voilà qui pourrait résumer la différence entre observation et évaluation. Faire une photographie d'un territoire à un moment donné et la refaire quelques temps plus tard, n'apprend pas grand-chose sur le territoire en question. En effet, la première photographie porte

⁵ Les termes sont empruntés à Mary Douglas. De la souillure. Essai sur les notions de pollution et de tabou, Ed Maspero, 1971.

⁶ AURM, L'attractivité résidentielle du sud Alsace, décembre 2017.



sur une population donnée. Celle-ci a pu quitter le territoire et être remplacée par une autre. C'est ce qui se passe généralement dans les Quartiers prioritaires. Certaines personnes réussissent à sortir du quartier et sont remplacées par d'autres dont la situation est aussi -sinon plus- précaire. La deuxième photographie montrera donc, au mieux, une situation inchangée, alors même que la politique menée a pu contribuer à l'amélioration de la situation des personnes et leur permettre par exemple de sortir des quartiers dits de relégation.

Si les photographies sont utiles, ne serait-ce que pour savoir de quoi on parle et d'où on part, elles ne peuvent suffire. **L'évaluation doit venir apporter une information fiable sur les dynamiques que les politiques conduites ont permises, ont renforcées...**

C'est dire que l'évaluation demande un courage politique qui a souvent fait défaut jusqu'à présent. Engager un processus d'évaluation, c'est accepter de se questionner sur son action et **accepter avant tout de s'être trompé**. C'est la condition *sine qua non* pour pouvoir revoir les pratiques, infléchir les actions mises en oeuvre, améliorer l'action publique qui constitue le but de toute évaluation.

L'évaluation ne doit pas être vue comme une procédure de plus, une formalité à accomplir pour faire plaisir au législateur, mais bel et bien comme un outil, même modeste, de transformation de la ville et des politiques qui la concernent.

La réussite d'une évaluation de la politique de la ville est encore soumise à deux conditions.

- La première est de **faire travailler ensemble tous les services concernés** car, par définition, la politique de la ville est transversale et ne s'arrête pas aux frontières des compétences exercées dans telle ou telle direction.
- La seconde est de **recueillir la parole de tous**. Experts, techniciens, conseils citoyens mais aussi habitants, car tous détiennent, à leur niveau, des informations⁷. Recueillir ces informations, c'est donner de l'épaisseur à la connaissance de la réalité sociale, non pas en accumulant des données expertes, mais en confrontant des points de vue qui ont tous leur pertinence.

Le Bloc Notes de l'Agence, édité et imprimé par :
L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
33 avenue de Colmar . 68 200 Mulhouse
Tél : 03 66 77 60 70 . Fax : 03 69 77 60 71
Rédaction : Didier TAVERNE
Date : décembre 2017

Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et référence exacte

⁷ En outre, le caractère pluraliste d'une évaluation constitue aussi un moyen pour rendre visible, pour les bénéficiaires eux-mêmes, les politiques publiques et leurs effets sur le quotidien qu'ils vivent.

