

Introduction. Atelier 4-4 : Evaluer les effets de la participation

Michel Gariépy et Alice Mazeaud

Sous un thème aussi fondamental, mais combien vaste et complexe sont regroupées trois communications qui ont d'emblée très peu en commun, outre le fait qu'elles traitent de participation, plus particulièrement de concertation, et s'interrogent sur comment évaluer les effets de la participation sur l'action publique : les communications de Guy El-Karim Berthomé, de Camille Gardesse, puis de Marie Heitz. Les cas qui ont été l'objet et les contextes des trois analyses diffèrent : pour Berthomé, ce sont trois dossiers de concertation portant sur le renouvellement de la capacité de gestion des déchets ; pour Gardesse, c'est le plan de réaménagement des Halles de Paris ; enfin, pour Heitz, c'est la création de zones de circulation apaisée à Strasbourg. De même en est-il du cadre ou de l'appui théorique de chacune des recherches. La recherche menée par Berthomé se veut plutôt instrumentale à l'évaluation : il s'interroge sur la difficulté et l'intérêt de la quantification des variables internes de la concertation, comme les rapports de force et les préférences, afin de mesurer l'attachement des parties prenantes, un terme plus usité dans la littérature anglo-saxonne, dans une perspective de rééquilibrage entre les variables en jeu. Gardesse prend appui tout particulièrement sur Fareri (2000) pour s'intéresser aux produits, les modifications sur l'espace, puis aux impacts de la concertation, l'apprentissage comportemental. Quant à Heitz, elle mobilise la notion de « transaction sociale » pour décrire les zones d'intérêts communs et les compromis entre les acteurs. Enfin, les trois chercheurs sont issus de disciplines différentes, soit l'économie-gestion, l'urbanisme, la sociologie, et font état de travaux qui en sont à des états d'avancement variés : Berthomé, à l'occasion d'un contrat financé par l'ADEME, puise son matériau dans une thèse récemment soutenue, Gardesse dans une thèse qui vient d'être déposée, alors que Heitz est engagée dans un contrat CIFRE, pour une thèse en cours d'élaboration.

Dans ces trois communications, il nous semble important de soulever trois séries de questions, peu ou non directement abordées par les auteurs, mais qui, parce qu'elles constituent des interrogations transversales, mériteraient d'être spécifiquement travaillées dans l'objectif de favoriser la portée cumulative des travaux.

1- Pourquoi analyser les effets de la participation ? Quels sont les enjeux politiques, scientifiques, gestionnaires d'une telle entreprise, pour reprendre les grandes perspectives habituelles dans l'évaluation des effets ? Les études visent-elles à comprendre ou à évaluer, voire à mesurer, les effets produits ? L'enjeu est d'importance car la production du succès ou de l'échec de la participation est l'objet de controverses indigènes autant que de controverses scientifiques ; or, compte tenu de la posture à la fois dedans et dehors des trois chercheurs (engagé dans une thèse CIFRE, financé par l'ADEME ou qui évoquent leur observation participante au dispositif participatif), on peut regretter que ce point ne soit pas explicité.

2 - Quels types d'effets cherche-t-on à analyser ? À quels niveaux (individuel, collectif, institutionnel) ? À quelles échelles temporelles et territoriales ? S'agit-il d'évaluer l'atteinte des objectifs visés, de mesurer des changements de préférence au cours de la concertation ou de découvrir des effets plus diffus, voire pervers, sur les acteurs ou l'organisation des services ? Ainsi, alors que Camille Gardesse dans son étude de la concertation sur le projet des Halles cherche à rendre compte à la fois des effets sur le projet mais aussi sur les acteurs en pointant du doigt le caractère limité de l'ouverture « démocratique » et de l'impact sur le contenu du projet, Marie Heitz s'inscrit davantage dans un modèle séquentiel qui consiste à rechercher si la mise en œuvre de la participation s'est traduite par un infléchissement des options ouvertes au début du débat. Dans les deux cas, on aimerait en savoir davantage sur les modalités d'articulation entre la participation et les processus ordinaires de fabrique de l'action publique.

3 - C'est pourquoi cette question en appelle une troisième. Quels sont les outils mobilisés et mobilisables pour étudier les effets sur l'action publique ? Or, disons-le d'emblée, seul l'article de Karim Berthome s'engage dans une démarche réflexive en interrogeant la valeur de l'effort qu'il a consacré au travail de construction d'indicateurs pour quantifier les effets de la concertation; les deux autres communications ne proposent pas de réflexion systématique sur les méthodes mobilisées et le type d'effets observables. De ce point de vue, compte tenu de la difficulté à organiser un dialogue interdisciplinaire, l'article de Karim Berthome apparaît « sur-outillé », au point qu'on aimerait avoir accès à son matériau intermédiaire qui permettrait de réincarner la participation, tout comme le portrait établi semble hors du temps, un constat d'autant surprenant que sa perspective postule un rééquilibrage entre les variables en jeu. Les deux autres articles apportent, grâce à des enquêtes empiriques, des éléments pour comprendre les effets limités de la participation sur l'action publique et donc nous invitent à creuser de façon systématique la question du lien de causalité entre les effets observés et le dispositif participatif.

En ce sens, ces articles donnent à voir l'intérêt et l'ampleur du chantier interdisciplinaire pour rendre compte de la dimension participative de l'action publique. On pourrait sans doute commencer par clarifier les objectifs, les méthodes, les objets d'une telle recherche.

Signalons enfin un constat qui s'est retrouvé à la fois dans la communication de Gardesse et celle de Heitz, les attentes peu élevées qu'entretenaient les techniciens et professionnels des services techniques à l'égard de la concertation : il s'agit d'un enjeu récurrent qui devrait lui aussi être investigué par le GIS.