



A-t-on jamais évalué les politiques de la ville ?

Longtemps secrétaire du plan urbain puis conseiller scientifique de la déléguée interministérielle à la DIV, André Bruston a aussi participé au comité d'évaluation de la politique de la ville sous le X^e plan, et à la mission Sueur. Son regard sur l'évaluation des politiques de la ville nous mène sur les traces de cette histoire particulière, de ses croisements avec l'évaluation des politiques publiques, de ses détours, retours, errances au gré des changements d'orientations politiques. Une histoire presque contée de la politique de la ville...

Sans vouloir refaire une histoire des politiques de la ville, ni à plus forte raison une histoire de l'évaluation des politiques publiques en France, il faut rappeler que, depuis le VII^e Plan en 1977, chaque étape des politiques nationales en direction des quartiers d'habitat social (ou des « grands ensembles », ou des « quartiers difficiles », ou encore « défavorisés »...) a soulevé la question du contrôle ou de l'évaluation. Que contrôle et évaluation ne soient pas de même nature, ce n'est pas une question de sémantique ou de pure théorie : un bref rappel des principales étapes de l'articulation entre les politiques suivies et les orientations de leur évaluation devrait le montrer.

ÉVALUATION ET CONTRÔLE

Dès les opérations HVS, s'est dégagé un des caractères essentiels des politiques de la ville : voulues par l'État, elles n'ont d'existence que par l'action conjointe des acteurs territoriaux. Les lois de décentralisation de 1982 ont aboli nombre des contrôles que l'État jusque-là pouvait mettre en œuvre. Une responsabilité générale des communes sur l'urbanisme et la gestion urbaine a été instituée, la possibilité d'intervenir au titre de la solidarité ou de l'innovation a été maintenue, et un outil essentiel, le logement, a été conservé au niveau national. Mais si l'action n'est pas conduite par les appareils administratifs de l'État, comment recourir au contrôle classique ? (et aux corps de contrôle, qui en sont alors fort marris ?)

Il s'agissait alors d'aller au-delà du contrôle, et même au-delà des responsabilités locales de l'action, pour essayer de mesurer et de qualifier les résultats économiques et sociaux des politiques ainsi mises en œuvre. C'est alors qu'intervient une rencontre fructueuse entre le mouvement engagé par la Commission nationale de développement social des quartiers, et les travaux alors menés par le Commissariat général du plan et le Ministère de

l'équipement – commande de plusieurs études des pratiques évaluatives de l'action économique ou territoriale¹, à partir du constat de l'échec des techniques de rationalisation des choix budgétaires développées dans les années 1970. La première opération évaluative est ainsi confiée au Commissariat général du plan, et la commission présidée par l'Inspecteur général Levy rend un rapport qui a le mérite de prendre parti. En 1988, il préconise un nombre réduit de quartiers (150), susceptibles de bénéficier d'une stratégie d'exception. De fait, **les politiques en direction des quartiers connaissent déjà les conflits de stratégies politiques et administratives qui marqueront les politiques de la ville jusqu'à aujourd'hui.**

ENTRE TERRITOIRES ET PROGRAMMES, DES MODES D'ÉVALUATION DIFFÉRENTS

La Commission, à la suite du rapport Dubedout de 1983, affichait sa stratégie d'action territoriale ; appuyée sur les partenariats locaux, elle fait confiance au territoire pour définir et impulser les éléments de sa propre dynamique. Les ministères, membres du Comité interministériel des villes, impulsent des programmes nationaux (jusqu'à la vingtaine) pour territorialiser leur action, ce qui devait permettre de la spécifier en fonction des lieux.

Entre la logique « territoire » et la logique « programme », on comprend que l'évaluation ne saurait être la même. Ces oppositions changeront de forme dans les 15 années qui ont suivi mais réapparaîtront souvent. Dans les années 1990, après la création du ministère de la ville, elles se sont exprimées à travers la relation entre « contrat » et « programme », **qui, à tour de rôle, ont occupé le devant de la scène.** C'est ainsi que le Comité interministériel des villes tenta, en 1988 et en 1989, d'évaluer certains de ces programmes (par exemple Ville sans accident), et que la toute nouvelle Délégation interministérielle à la ville s'orienta vers une formule territoriale, le contrat de ville. Ce qui était alors justifié aux yeux du Délégué Yves Dauge par le souci de responsabiliser les élus, de globaliser les moyens et de « passer du quartier à la ville ». En même temps, l'essentiel de la politique de l'État en la matière restait centré sur 300 programmes de développement social urbain et près de 600 quartiers. Après la réélection de F. Mitterrand on choisit, en effet, de passer d'une **stratégie de l'action exceptionnelle à une politique d'intervention aussi générale que possible** dans les quartiers en difficulté. **L'évaluation précédente n'avait pas été suivie...**

À LA RECHERCHE D'UN JUGEMENT DÉMOCRATIQUE

En même temps, du côté de l'évaluation des politiques publiques, se dessinait une transformation très importante des pratiques de l'État. En 1989, M. Rocard, suite au rapport de P. Viveret² réalisé à sa demande, faisait de l'évaluation un outil décisif de tout jugement démocratique porté sur l'action publique. Un Comité interministériel spécifique était créé, ainsi qu'un Comité scientifique garant du travail scientifique et de la déontologie et un Fonds pour le financement. En imposant, par la loi, une évaluation de la mise en place et des résultats du Revenu minimum d'insertion, le gouvernement faisait naître l'espoir de **voir un jour la représentation nationale qualifier, et peut être améliorer, ses propres travaux en s'appuyant sur des démarches évaluatives**. Malheureusement, les évaluations qui furent lancées dans les trois années suivantes ont montré que les administrations conservaient la haute main sur l'appréciation de leurs actions. Le caractère démocratique de l'appréciation de l'action publique ne pouvait se construire que par l'expression directe des citoyens, ou par celle de leurs représentants. Le défi n'a été relevé, à l'échelle nationale, que pour le RMI.

La politique de la ville ne pouvait rester à l'écart du mouvement. D'ailleurs, le décret de création de la DIV lui confiait une mission d'évaluation, et le caractère territorial de son action laissait espérer une intervention des élus et des habitants dans l'appréciation des résultats de l'intervention, dans une démarche qui serait, elle, démocratique.

Ce sentiment de mener une politique interministérielle et intersectorielle conduisit le ministre de la ville à créer un appareil spécifique, un « **Comité d'évaluation de la politique de la ville** », placé sous la présidence de J.M. Belorgey, alors président de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Chargé « d'apprécier le contenu, les conditions de mise en œuvre, et les effets de cette politique, au regard des objectifs qu'elle poursuit », le Comité se trouva confronté à une difficulté intellectuelle majeure. Comment mesurer les effets de cette politique nationale, sans disposer d'études conduites sur des quartiers n'ayant reçu aucune intervention de type politique de la ville, qui puissent être comparées avec d'autres études systématiques et plurisectorielles, réalisées sur les quartiers bénéficiant de cette politique? Comment dépasser alors la technique de l'audit, les questionnaires auprès des acteurs ou les dires d'experts?

C'est l'appel à la recherche qui permit de sortir de l'impasse, avec l'appui du Plan urbain notamment. Faute de mesurer y compris quantitativement des effets, ce que les responsables politiques auraient préféré, les rapports sortis entre 1991 et 1993 ont saisi quelques thèmes suffisamment globaux et comparatifs (vie économique et emploi, école, mobilité, espace public...) pour interpréter : ainsi, dans les quartiers que l'on croyait uniquement habités de chômeurs, on voyait des travailleurs; dans des quartiers dits de relégation, se formait un mode de vie populaire... Malheureusement le changement politique de 1993 devait contribuer à enterrer ces rapports, restés sans synthèse. En revanche le président du Comité put, au dernier moment, donner une appréciation personnelle (restée discrète) fondée sur ces travaux, et les rapporteurs, J. Donzelot et P. Estèbe, ont publié *l'État animateur*, qui voit dans les politiques de la ville le précurseur d'une réorientation de l'État, d'un rôle réglementaire et tutélaire à un rôle d'impulsion des changements sociaux. Il faut reconnaître qu'au total, **la volonté de faire cavalier seul dans l'évaluation n'avait donné aucune garantie supplémentaire pour la pérennité de l'évaluation lors de changements de majorité**.

De fait, le Comité d'évaluation s'éteint sans bruit, et les trois institutions d'évaluation nationale créées en 1990, le Comité interministériel, le Comité scientifique et le Fonds de financements, sont progressivement oubliés.

VERS UNE APPROCHE PLUS QUANTITATIVE

Lors de la préparation du XI^e Plan en 1993, le rapport Geindre avait appelé de ses vœux, à la fois, une intervention forte de l'État dans ses compétences et une délégation élargie aux élus en charge des politiques de la ville. Le changement de majorité n'efface pas les contrats de ville (214 pour le XI^e plan), mais fait à nouveau surgir la logique « programmes ». Par ailleurs, la DIV publie alors un guide de l'évaluation (D. Behar) qui inspirera, au moins en partie, les évaluations de ces contrats (peu ou prou, près de la moitié ont été évalués).

Dans les années 1995 et 1996, la DIV lance moult appels à projet, destinés à dynamiser les instances locales et les associations. La question de l'évaluation est alors à nouveau posée, mais la circulaire de 1995 définit des principes bien différents : **la DIV a une mission d'évaluation** qui doit tenir le plus grand compte des caractéristiques physiques et sociales des quartiers, **en utilisant le maximum**

► **d'instruments statistiques existants et à créer.** Un travail important de définition des périmètres des territoires concernés, et de précision des caractéristiques des populations censées bénéficier des actions, est alors réalisé. En effet, l'objectif affiché est de conduire les quartiers à s'inscrire dans la moyenne de leur agglomération (mêmes taux de chômage, d'échec scolaire etc.). La construction d'indicateurs d'évaluation est alors nécessaire, ils doivent pouvoir s'appuyer sur l'élaboration préalable d'indicateurs normatifs des situations constatées en amont. Pour ce faire, une convention est signée entre la DIV et l'Insee.

DES AMBITIONS NATIONALES SUSPENDUES, UN RELAIS PRIS PAR LE LOCAL

Nouveau changement politique en 1997 : les travaux partiels précédemment engagés ne donnent pas lieu à synthèse, mais ils vont être opportunément utilisés par la DIV, qui fournit à la Commission présidée par J.-P. Sueur, des éléments qui leur sont empruntés. Le rapport (« Demain la ville » 1998) présente un bilan quasi évaluatif de la politique nationale, mais il est d'abord un outil de proposition politique. Le nouveau ministre en 1998 lance une campagne de redéfinition des contrats de ville, et, en 1999, confirme le caractère global de cette démarche, à laquelle toutes les autres doivent être subordonnées. De nouvelles conditions d'évaluation doivent être définies. De son côté, le Commissariat au plan reprend le dossier des obligations d'évaluation des contrats de plan pour la période 2000-2006. Une fois encore, il apparaît que **le souci de voir les acteurs locaux se saisir de l'évaluation conduit à définir une stratégie propre aux politiques de la ville qui conduira à la circulaire de novembre 2000**; ce qui reste décisif c'est d'accéder au jugement issu d'un territoire où s'organisent les actions et où se vivent les avancées comme les difficultés. L'évaluation des contrats de plan peut se passer entre les représentants de l'État et les Régions; celle des contrats de ville doit être conduite au plus près des acteurs. D'où la création d'un « Comité national d'évaluation de la politique de la ville » présidé par R. Vandierendonck, maire de Roubaix, comité qui dès le changement de majorité s'efface à son tour. En revanche, la création récente d'un Observatoire dont les compétences statistiques seront sans commune mesure avec le passé est de bon augure.

Ces allers et retours pourraient être déprimants et laisser penser que l'évaluation n'avance guère. C'est

vrai en ce qui concerne **la lisibilité au niveau national des travaux territoriaux, et surtout la très grande difficulté à capitaliser leurs enseignements.** C'est faux si l'on en déduit que la volonté d'évaluer aurait entièrement disparue au niveau local. Le besoin de savoir ce qu'il advient des actions, le besoin d'en partager les résultats est toujours là. Si la scène nationale n'y parvient pas, en bien des lieux l'expérience évaluative a été pertinente et bénéfique. ■

André BRUSTON

1. Rapports Nioche et Poinard, Deleau, Conan, 1984 à 1987

2. Patrick Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation française, 1989