



Interroger le sens de la politique de la ville : l'évaluation du contrat de ville de Romans-sur-Isère

Denis Rigal, chef de projet du contrat de ville de Romans-sur-Isère, éclaire l'élaboration du cahier des charges de l'évaluation du contrat de ville de l'agglomération et les suites envisagées dans son prolongement ; Hervé Paris, consultant à Cité Publique, à qui cette évaluation a été confiée, analyse l'étude, les partis pris retenus. Cet article à deux plumes, au double regard, restitue la démarche, ses enjeux locaux et sa dimension politique.

Dans le département de la Drôme, un cahier des charges unique a été élaboré par la Direction départementale de l'équipement, pour l'évaluation des contrats de ville des trois sites de ce territoire (Montélimar, Valence, Romans). À Romans, à la suite de nombreux échanges, le cahier des charges a été modifié. Considérant que la lutte contre l'exclusion est une compétence partagée par l'État et les collectivités locales, une dimension supplémentaire a été proposée, débattue puis ajoutée au cahier des charges : « il s'agira d'étudier la nature du partenariat et de vérifier l'adaptation des différents services (ndlr : État et collectivités locales) au regard des problématiques partagées ».

INTERROGER LE CONTRAT DE VILLE À L'AUNE DU « CITADIN »

Retenu pour conduire cette évaluation, le cabinet d'études Cité Publique a orienté la démarche d'étude sur deux partis pris.

La politique de la ville s'inscrit dans un objectif de développement, les différentes actions doivent concourir ensemble, et séparément, à augmenter les degrés de liberté d'action des personnes et des groupes dans la cité. C'est à l'aune du « citadin » que cette politique doit être appréciée. La figure du « citadin » renvoie à des individus insérés dans de multiples formes d'appartenances (socioprofessionnelles, culturelles, affinitaires...), vivant des situations contrastées (chômage, vie familiale ou non...) et pratiquant la ville dans toutes ses dimensions. Elle diffère des dimensions plus partielles de « l'habitant », de « l'usager » ou du « citoyen ». **Cette posture pragmatique permet d'interroger la cohérence des différentes composantes de la politique de la ville**, par nature intersectorielle et multiforme.

Dans cette perspective, il est nécessaire de **situer le contrat de ville en regard des transformations sociales et urbaines de l'ensemble de la ville**. Une douzaine de cartes commentées ont constitué un

support d'analyse pour interroger, problématiser les scénarios de l'action publique, reconstitués par le travail d'enquête. L'intérêt d'une cartographie à plusieurs entrées (logement, emploi etc.) est d'éclairer les interactions, les interdépendances sectorielles et leurs incidences sur les territoires, en relativisant les représentations des acteurs aux rôles et aux statuts variés. Ainsi, par exemple, la cartographie de la précarité a d'abord montré l'écart entre la détérioration de la condition des ménages du quartier de la Monnaie, et les difficultés rencontrées par l'action publique, sur la thématique de l'emploi en particulier (paralysie du Plie intégré au contrat de ville, défaut d'approche territoriale du Service public de l'emploi sur les quartiers d'habitat social, dispersion des opérateurs). Rapportée à d'autres entrées (démographie, structure familiale, logement...), cette cartographie permet de repérer des processus cumulatifs de précarité, liés à la captivité résidentielle des ménages, qui interrogent les options politiques et techniques sur lesquelles repose l'opération de renouvellement urbain et le rôle des politiques d'attribution.

Pour que les citoyens puissent agir sur leur propre environnement, les services publics, les institutions locales, les équipements socioculturels, proposent dispositifs et compétences. L'étude a mis l'accent sur l'analyse des dispositifs expérimentaux de régulation sociale et institutionnelle, leur qualité et leur intégration au droit commun, les compétences mises en œuvre et leur rôle dans la qualification des quartiers comme véritables morceaux de ville. Constamment remaniés, tenus en marge des institutions établies ou révisés en fonction de l'évolution des seuls critères de financement, ces dispositifs sont souvent perçus par les citoyens comme des services de moindre qualité en regard des prestations existantes pour d'autres groupes de population. Le cas de la médiation sociale (habitants relais, correspondants de nuit ou agents locaux de médiation sociale) est ici exemplaire. Ajuster ces services aux besoins, aux usages, à la demande des citoyens, exige des dispositifs et des pratiques de concertation. C'est là l'un des axes sur lesquels l'équipe du contrat de ville de Romans a produit des avancées indéniables, notamment en matière d'aménagement urbain. Après une phase de traversée du désert, ces instances et ces processus de concertation commencent à être reconnus par les élus et les donneurs d'ordres.

UNE RELECTURE DU SENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Cependant, au-delà de ces aspects, le fait de considérer **le citoyen comme l'opérateur ultime d'ajustement et de mise en cohérence des effets de l'action publique** conduit à formuler des axes de questionnement conjuguant différents niveaux. Les stratégies d'intervention sociale et d'animation, par exemple, peuvent être analysées en interrogeant les actions conduites au regard des besoins repérés. Elles doivent aussi être étudiées en resituant ces besoins, et les réponses qui leur sont faites, dans une perspective de développement, pour interroger le rôle des différentes structures dans la transformation des conditions de vie des citoyens. Ainsi, derrière des objectifs formellement convergents, il est apparu que la programmation du contrat de ville entérinait une segmentation des publics, qui ne facilite pas toujours le changement de leur situation. Ce constat apparaît comme le reflet de logiques d'opérateurs et de donneurs d'ordres, qui spécifient des clientèles à partir des logiques institutionnelles ou politiques, et non pas en regard des parcours et des mobilités. Dans cette autre perspective, l'approche en direction des jeunes, par exemple, pourrait se construire dans un souci d'articulation entre intervention socioéducative, action des équipements, développement associatif...

Au-delà des pratiques des acteurs, **ce sont bien les cadres politiques et administratifs qui sont déterminants**. La politique de la ville interpelle ainsi les deux dimensions de la gouvernance locale : le projet pour une cité admettant une pluralité de citoyens et l'administration du territoire, entendue comme une recherche d'ajustement entre des ressources, des services communs, et les différents besoins et logiques d'usages des citoyens. Ainsi, n'est-ce pas la mise en œuvre d'une politique autorisant des parcours résidentiels choisis, y compris pour les ménages en situation précaire, qui constitue le véritable enjeu de l'opération de renouvellement urbain ? Un tel enjeu suppose des logements accessibles aux ménages précaires dans l'ensemble de l'agglomération, et des procédures d'attribution adéquates. C'est alors la politique menée en matière d'habitat à l'échelle intercommunale, et le contenu du PLH qui sont interpellés.

UN RETOUR AU POLITIQUE

Dès lors, le champ de l'étude excède les seuls contenus explicites du contrat de ville, même si le champ couvert par l'évaluation ne peut être que partiel. Ce caractère, nécessairement partiel, peut

cependant être compensé par un choix pertinent de focales. En toute rigueur, une telle approche devrait reposer sur une instance d'évaluation en charge de déterminer les axes de questionnement, permettant au bureau d'études de réaliser ensuite une mise en perspective de ce qui est en train de se faire, sur la base d'un accord clair.

À Romans, le comité d'évaluation ne s'est pas réuni, et c'est avec le chef de projet qu'ont été discutés les axes d'étude. De ce fait, la réception de l'étude a été problématique, certains donneurs d'ordres, de la Ville ou de l'État, regrettant une évaluation de la *politique* réalisée au détriment d'une évaluation de *programme*, centrée sur des actions. Cependant, **les débats ont aussi montré la réticence des élus à renoncer à la part utopique de leur engagement**, comme en témoigne leur validation, *in fine*, des options retenues avec le chef de projet. En tout état de cause, ce déficit d'instance est surtout apparu comme l'un des indices d'un problème général de pilotage, notamment du copilotage Ville-État.

UNE ÉVALUATION AU SERVICE DE L'ACTION

Le rapport du cabinet Cité Publique étant validé par l'État et la collectivité, il reste, pour l'équipe du contrat de ville, à transformer l'essai en réalisant une programmation pour 2005, prenant en compte les analyses et les préconisations de l'étude. L'étude relève les incohérences de la programmation et des pratiques des acteurs de la politique de la ville ; elle souligne aussi « *des résultats tangibles* » et « *relève des dynamiques sur lesquelles peuvent s'appuyer les partenaires* ». Un comité de pilotage doit prochainement se réunir en vue de retenir deux ou trois thématiques qui semblent prioritaires au regard de l'étude réalisée. Des groupes de travail, constitués d'opérateurs de terrain et des représentants des administrations, seront mandatés pour concevoir, monter des actions en capacité de répondre aux problématiques identifiées. Dans l'hypothèse où cette méthode produit ce que nous souhaitons, la programmation 2005 approchera peut-être ce que la politique de la ville devrait être : un outil de lutte contre l'exclusion sociale et urbaine, intervenant à partir d'un diagnostic partagé, mis en œuvre grâce à des compétences partagées, pour le montage d'actions excluant toutes confusions avec le droit commun, intégrant une évaluation de l'ensemble des signataires du contrat... Pourquoi ne pas essayer ! ■

Hervé PARIS et Denis RIGAL