



36 Bd, Amilcar Cabral,
Immeuble la Varangue 97200 FDF.
BP 7222 97277 Schoelcher Cédex.
Tél./Fax : 0596 68 64 52
www.villecaraibe.com

Cycle de qualification- formation Sur l'évaluation de la politique de la ville Théorie et techniques Compte rendu du lundi 22 septembre Intervenant : Renaud Epstein, sociologue et chercheur

Participants :

- Marièle IPHAINE, Chef de Projet CUCS du Lamentin,
- Samuel DEMAZON, Maire adjoint, délégué à la Sécurité de la commune du Carbet
- Sandra BLACODON MITRAIL, Chargée de mission Sécurité et prévention
- Muriel VAUTOR, Chargée de mission CUCS de FDF,
- Thierry REGAL, Chargé de mission CUCS de FDF,
- Gisèle ERICHER, Chargée de mission CUCS de FDF,
- Loïza CHENNEBERG, animatrice du CLS et du CLSPD de la ville du François
- John PETER, Responsable du pôle Jeunesse du CCAS du François
- Alain JOLET, Coordonnateur CLSPD
- Françoise DORE, Directrice Caisse des écoles
- Roger TAVERNY, D.G.A. de la Sécurité
- Hélène CHARPENTIER, Directrice du CCAS de Sainte Marie,
- Ludmilla LARADE, Elu en charge du CLSPD
- Alain PARTEL, Responsable Service d'insertion et de prévention SMPI
- Blaise BUJAT, SMPI
- Marie-Marthe BREDAS, Chef de Bureau, Politique de la ville, Préfecture
- Brigitte LARAQUE, Adjointe au chef de bureau, Préfecture
- Bruno CARRER, Directeur GI P GPV
- Dominique DESTIN, Responsable du service de développement économique et de l'emploi de la CCNM,
- Sonia MAZNA, Coordonnateur Emploi Formation DTEFP,
- Dominique HELOISE, Boutique de Gestion, DLA
- Marie LOUEMBA, Conseillère territoriale à l'action sociale à la CAF,
- Béatrice TONI-BREDAS, Conseiller technique CAF,
- G. JOACHIM ARNAUD, , Conseiller technique CAF,
- Marc SIVATTE, Chargé d'étude Habitat à la DDE
- Jean DOUCET, Responsable pôle Evaluation des politiques publiques d'aménagement
- Pascal QUION QUION, Chef de Projet Politique de la Ville à Saint Joseph
- Laurence DELUGE, Chargée de mission Politique de la ville à la DSDS
- Jacqueline BOUTANT, Directrice du CCAS de Pelletier Lamentin
- Patrick HEYDT, Conseiller d'animation en charge du contrat éducatif local à la DJS
- Fred BRUANT, Coordonnateur OVVV
- Michel RENE, Chef de projet CUCS de Pointe-à-Pitre
- Myriam MARAVAL, Mous de Trénelle
- Serge NUMA, Conseiller en Insertion, ADSM,
- Sylvère VEBOBE, Responsable service Prévention, ADSM,
- Marie-Yoletta YOYOTTE, Association Carré d'As,
- Vanessa LANCRY, Association Carré d'As,
- Marie-George CEBAREC, Directrice AADPAS,
- Eliane ADENET, Responsable service Action sociales, OMASS,
- Elise THIMON, OMASS,
- Roger JUNKERE, OMASS,
- Philippe CHOLLEY, Mairie du Lamentin,

- B. DOMERGUE, H2EAUX, Association
- Anicet SOQUET, Association Mediadom,
- Nicole LEGER, Directrice PLIE foyalais,
- P. SAINTE ROSE, PLIE foyalais,
- M. DELINDE, PLIE foyalais,
- Marie-Line QUIBON, Directrice du PLIE schoelcherois,
- Monette VERIN, Chargée de mission PLIE schoelcherois,
- Nadine VENTURA, Trajet Dom

Renaud Epstein, Intervenant sociologue et chercheur

Globalement, je ne connais pas la situation locale, la vie politique locale, je viens de l'extérieur, j'espère que vous ferez le lien et j'essaierai de faire le lien avec ce qui semble être, les enjeux locaux. Je ne viens pas ici pour porter un quelconque message national, en disant qu'il faut évaluer, et voilà comment vous devez évaluer, car il y a des circulaires et des guides méthodologiques pour cela.

Si je fais le bilan de 25 ans de la politique de la ville, je vois le décalage absolu et permanent entre les messages nationaux et la réalité donc, je n'ai pas envie d'en rajouter, en disant voilà ce qu'il faut faire, alors que l'on sait très bien que ce n'est pas ce qui se fera.

Je vais essayer de dire pourquoi on évalue ? Qu'est ce que l'évaluation ? Essayer de vous montrer comment cela s'est mis en place et puis dans l'entre deux, entre les grands discours, la théorie, sur ce que devrait être l'évaluation et la réalité des pratiques.

Essayer de bricoler quelque chose qui part de la réalité, de ce qu'est cette politique de la ville, politique de développement social, ce qu'est l'évaluation et comment faire quelque chose qui aurait un peu de sens.

<h3>L'évaluation des politiques publiques</h3>

Brève histoire de l'évaluation des politiques publiques

Ce que nous dit l'évaluation sur la politique de la ville :

On est dans un moment de très grandes transformations de l'action publique française, dont on ne prend pas encore la mesure, entre l'acte 2 de la décentralisation, la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) et la RGPP (la révision générale des politiques publiques).

On est en train de vivre la fin de l'Etat local et cela change tout, dans la manière dont on conduit les politiques publiques. C'est le retour de l'Etat, dans la gestion des politiques locales. Cette transformation, on ne la perçoit pas complètement, et c'est ce que l'on va essayer de vous donner à voir. La politique de la ville permet de comprendre cette transformation par avance car elle s'y est jouée avant d'autres domaines.

Cela change beaucoup de choses, dans la manière dont on fait les politiques locales et en matière d'évaluation. L'évaluation devient beaucoup plus centrale car on est à tous les niveaux, dans le culte de la performance.

Il y a des indicateurs dans tous les sens. Il faut faire la preuve que l'on est plus performant que le voisin, ce qui va être de plus en plus déterminant, parce que demain, les moyens dont vous

aller disposer les uns et les autres, vont être de plus en plus indexés sur votre capacité à faire la preuve de votre performance.

Tour de table des participants (définition, connaissance et attentes de l'évaluation)

Ce tour de table montre la difficulté à évaluer avec des objectifs différents, comment évalue-t-on ? Evaluation de la formation ?

Grandes étapes et approches

Dans le cadre français on fait de l'évaluation depuis le milieu des années 80. La première expérience d'évaluation a été faite en 1958 aux Etats-Unis. Une crise politique est provoquée par le lancement du satellite Spoutnik soviétique en 1957. Les Etats-Unis se voient devancés par les communistes, ce qui révèle des problèmes dans le système scientifique américain, que ceux-ci, pensaient supérieur.

Tout le système de formation américain est mis en cause, notamment le lycée. Ils vont appliquer au lycée, ce qu'ils savent faire en biologie et vont donc prendre des lycées tests dans lesquels seront expérimentées d'autres méthodes pédagogiques.

Une méthode pédagogique très particulière va être testée dans un certain nombre de lycées. On va prendre d'autres lycées présentant à peu près les mêmes caractéristiques que les premiers et à la fin, on va mesurer si les lycées dans lesquels on a expérimenté une autre méthode pédagogique produisent plus de bacheliers que les premiers. C'est exactement la même méthode que le test de médicaments avec du placebo.

Initialement l'évaluation a quelque chose à voir avec la science. Ce n'est pas que du jugement, cela cadre un peu à dire que la recherche, la science, la production de connaissances peuvent aider les acteurs publics à faire des politiques plus efficaces.

Dans les années 60, l'évaluation commence à se diffuser avec des premières expériences en France. On est passé dans une autre logique, c'est la grande ère des ingénieurs, des technocrates, et on va sortir l'action publique, les politiques publiques des mains des politiques.

Il y a donc une grosse machine, qui se met en place un peu partout en Europe que l'on appelle « la rationalisation des choix budgétaires ». On est en train de refaire ça 40 ans plus tard...avec la LOLF. A l'époque, le Commissariat au plan et le ministère du budget se sont accordés pour mettre en place un moyen d'encadrer et d'éclairer les choix des députés.

Chaque année on définit les objectifs pour chaque politique, on définit des indicateurs. L'année suivante, quand il s'agit de voter le budget, on regarde si les objectifs ont été atteints. Les techniciens définissent les différentes options pour atteindre ces objectifs.

Pour chacune de ces options, on va évaluer le budget (à Bercy) qu'il faudrait mettre pour les réaliser, à partir de là, on évalue quelle est l'option la plus efficiente, la moins coûteuse et on la retient.

A la fin de l'année, si les objectifs ne sont pas atteints, on l'élimine et on teste la deuxième option la moins coûteuse. Pendant dix ans, chaque loi de finance était préparée avec des tableaux à n'en plus finir et au bout on s'est rendu compte que année après année, Bercy, (Commissariats du plan) produisaient plus de documents pour éclairer le choix des députés, qui n'en tenaient pas compte.

Il y avait une sorte d'illusion technocratique qui pensait qu'on pouvait apporter de manière scientifique et technique un éclairage aux politiques pour construire ces choix. Cela ne se passe pas du tout comme cela, ce qui fait qu'à la fin des années 70, on a complètement arrêté ; l'évaluation n'étant plus « à la mode ».

Il faut attendre le milieu des années 80 pour qu'on en reparle, mais on ne parle plus de la même chose. L'évaluation est portée à l'époque par Jacques DELORS (Ministre des Finances) et Michel ROCARD (Ministre du Plan). L'évaluation n'est pas scientifique, elle est pour eux un élément démocratique, un outil pour éclairer le débat public, une manière de sortir de la polémique, de l'idéologie, pour apporter un peu de connaissances et pacifier le débat démocratique. C'est aussi pour aider les responsables de politiques publiques, à rendre compte de leurs actions au public et aider celui-ci à saisir et à comprendre les enjeux de l'action publique. Il y a un peu d'utopie là-dedans. C'est un peu comme la politique de la ville, tous ensembles autour d'une table, dans la grande transparence...

Puis, progressivement s'est installé le « cauchemar néo-managérial » qui renvoie à une idéologie qui est en train de se diffuser et de tout changer. Depuis trente ans les choses bougent, il y a une rupture depuis les années 2000, qui est liée au triomphe d'une idéologie, que l'on appelle le new public management (le nouveau management public).

L'Etat, les collectivités publiques etc., tout cela représente le problème et le marché est la solution. Vu que l'on ne peut pas complètement supprimer les services publics, il faut introduire dans leur fonctionnement la logique des marchés, des entreprises. Il faut casser les grands ministères, les grandes bureaucraties et les transformer en des agences, qui vont être rémunérées, qui auront des budgets, en fonction de leur performances.

Il faut que chaque agent soit lui-même rémunéré en fonction de certains critères. C'est ce système néo-managérial qui est en train de se diffuser en France, avec un peu de retard. Je dis cauchemar, c'est aussi parce que, vu notre retard par rapport aux autres pays, on peut voir ce que cela a produit chez eux. Si l'on prend l'exemple de la Grande Bretagne, il y a des indicateurs dans tous les sens... (Exemple des indicateurs dans les Hôpitaux)

Les moteurs du développement de l'évaluation

Suivant les époques l'évaluation peut avoir des sens très différents. En même temps, on voit bien, que ce qui est porteur du développement de l'évaluation, c'est d'abord le contexte d'incertitude. Si on avait un minimum de certitude sur ce que l'on faisait, on n'évaluerait pas. L'évaluation c'est aussi se mettre en danger, cela prend du temps, c'est aussi pour rendre des comptes sur l'utilisation des fonds, sur la cohérence de son action avec les objectifs... Parce qu'il ya moins de moyens ou plutôt, il y a de plus en plus de moyens dans l'action publique mais aussi de plus en plus de besoins et de demandes. Les arbitrages, les marges de manœuvre, qu'on est obligé de faire sont aussi de plus en plus limités.

Il faut bien à un moment donné, avoir des critères qui permettent de dire pourquoi on a alloué tant de crédits, à telle ou telle politique ? Si on évalue, c'est aussi parce que l'action publique

devient de plus en plus compliquée, (il y a de plus en plus d'acteurs, des sociétés de plus en plus complexes, complexité des problèmes, des évolutions technologiques sociales, des évolutions dans la structure familiale) qui font que les problèmes étant plus complexes, les solutions le sont sans doute un peu plus. L'introduction d'un peu de connaissances dans l'action publique peut aider à saisir cette complexité.

Le dernier point est un élément central, lorsque l'on parle d'évaluation et la vraie raison elle est là : c'est que les responsables politiques ont besoin de se légitimer. Aujourd'hui, le simple fait d'avoir été élu au suffrage universel, n'est plus un élément suffisant de légitimation. Il faut avoir réussi à faire la preuve qu'on agit, qu'on fait des choses, que l'on résout les problèmes. Quitte à faire émerger des problèmes pour les résoudre. Quelque soit le chef (charismatique, clientéliste, traditionnel, etc..., il faut qu'il prouve qu'il agit.

L'évaluation est un outil qui permet de prouver que l'on peut résoudre des problèmes. C'est ce qui explique aussi la crainte que peuvent avoir certains élus ou certains techniciens vis-à-vis de l'évaluation car elle peut prouver exactement l'inverse. (L'évaluation est liée à des réponses à donner, à ces transformations que tout le monde appelle, on subit, mais on provoque.)

Pourquoi parle t-on beaucoup plus d'évaluation en France, à la différence d'autres pays ?

Les freins au développement de l'évaluation (en France)

Historiquement, on est dans un pays où il y a toujours eu un monopole de l'expertise. Le savoir était cantonné dans les services de l'Etat (Grands corps). Très centralisés. Par réaction, dans l'action publique, on était plutôt dans d'autres modes d'utilisation du savoir, (l'inspection, les audits, le contrôle), que dans cette logique d'évaluation, qui est une logique de réflexion et de débat ;

On est dans un pays qui a une culture administrative très forte : la culture du contrôle. Les réticences d'un certain nombre d'acteurs sont donc renforcées par la peur que l'évaluation soit du contrôle. Le problème c'est que beaucoup de gens pensent que c'est cela ;

Qu'est ce que l'évaluation : Définitions

Rapport Deleau (Commissariat Général du Plan, 1985) : « L'évaluation c'est reconnaître et mesurer les effets propres d'une politique »,

Et,

Rapport Viveret (Premier Ministre, 1989 : « L'évaluation consiste à former un jugement sur la valeur d'une politique. »

On voit donc bien là, les deux pôles de l'évaluation ; Premier pôle, une évaluation technocratique avec une logique de mesure et deuxième pôle une évaluation démocratique avec une logique de débat.

Un décret du 18 novembre 1998 du premier ministre dit ce qu'est l'évaluation :

« L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés.

Cette définition rappelle des choses importantes : l'évaluation n'est pas du contrôle, ni de l'inspection car elle doit aboutir à un jugement partagé sur la politique et non vérifier simplement que celle-ci a respecté les normes.

On distingue trois types d'évaluations :

- l'évaluation ex ante, entendue comme l'étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une politique envisagée ;
- l'évaluation ex post, qui consiste à tirer les enseignements d'une politique mise en œuvre ;
- l'évaluation concomitante ou « chemin faisant ».

Autre définition tirée de la Charte de la Société française d'évaluation (2006) : L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

Ce que l'on peut tirer de ces définitions

Dans l'évaluation il y a trois dimensions :

- Cognitive : l'évaluation produit et/ou mobilise des connaissances sur la mise en œuvre et les effets d'une politique,
- normative : elle aboutit à la formulation, d'un jugement sur la valeur de cette politique, au regard de critères préalablement explicités. La question de l'évaluation se situe à l'intérieur d'une politique donnée. L'évaluation part des valeurs de cette politique et ensuite elle se pose la question de savoir si oui ou non la mise en œuvre a permis d'atteindre les objectifs votés.
- Instrumentale : l'évaluation n'est qu'un outil, visant à aider les acteurs de la politique évaluée à rendre compte de leur action et à l'améliorer.

L'évaluation a un vocabulaire. Concrètement de quoi s'agit-il ? Faisons semblant de croire qu'une politique c'est quelque chose de rationnel. On a alors ce schéma :

ENJEUX → OBJECTIFS → REALISATIONS → RESULTATS
--

On peut considérer qu'évaluer c'est :

- **La pertinence** : est ce que les objectifs sont adaptés aux enjeux ?
- **la cohérence** : est ce que les actions qu'on a mis en place, sont adaptées aux objectifs ?
- **l'efficacité** : est ce que les objectifs ont été atteints ?
- **L'impact** : est ce qu'on a changé la situation de départ ? Si on prend un exemple d'incivilité dans le cadre de la délinquance, en fixant un objectif de multiplication d'animations périscolaires, pour que tous les jeunes après l'école soient occupés. La question de l'efficacité se pose : Est ce que l'objectif était, que tous les jeunes soient occupés après l'école ou de mesurer si oui ou non, tous les jeunes de la commune, sont bien occupés après l'école. On peut donc avoir une politique très efficace et avoir un maintien de l'incivilité et par là-même, une politique sans impact.

- **Effectivité** : est ce que vous avez mis en place ce que vous aviez prévu de mettre en place ?
- **Efficience** : le rapport entre l'efficacité et le coût. Pour atteindre tel résultat est ce que je n'aurais pas pu faire la même chose, mais moins cher ?

Derrière ce schéma, il y a l'idée que si on veut évaluer sur l'un ou l'autre des registres, il faut se poser une série de questions. Cela suppose de pouvoir présenter la politique, sous la forme de cette chaîne d'intentions. Une politique publique c'est toujours un pari (si je fais ça, cela va produire ça).

Théoriquement une évaluation commence par :

- La définition d'un mandat claire et explicite,
- L'élaboration du référentiel (cahier des charges de l'évaluation) : on va essayer de reconstruire la chaîne d'intentions. On peut alors commencer à se poser des questions.

Evaluer c'est se poser des questions plus qu'apporter des réponses.

L'un des enjeux de l'évaluation, c'est mobiliser les différents acteurs d'une politique donnée dans une démarche de réflexion collective sur ce qu'ils font. Ensuite, on va produire de la connaissance, chercher des indicateurs, réaliser des enquêtes pour répondre aux questions qu'on se pose. Les indicateurs vont permettre aux acteurs de répondre à ces questions.

Il y a dans l'évaluation une phase de débat pour aboutir à la formulation d'un jugement.

En dernier lieu, il faut donner de la publicité à l'évaluation, il faut qu'elle soit rendue publique. Le Revenu de Solidarité Active par exemple est assez intéressant par rapport à sa démarche de mise en place, l'expérimentation. On a évalué cette expérimentation. On n'a pas suivi les conclusions et on l'a généralisé.

Déroulement d'une évaluation : dispositif et répartition des rôles

En théorie l'évaluation est un jeu à trois :

- D'un côté il y a la maîtrise d'ouvrage (les décideurs, les responsables), ceux qui ont à rendre des comptes,
- d'un autre côté les chargés d'évaluation, ceux qui produisent les connaissances (bureau d'étude, laboratoire universitaire, agence d'urbanisme, stagiaire...).
- Il faut qu'il y ait un tiers entre ces deux parties, un intermédiaire que l'on appelle assez souvent, un comité d'évaluation. Ce comité va associer toutes les parties prenantes d'une politique (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, bénéficiaires) et personnalités qualifiées qui pourront participer au débat.

Exemple de la Toxicomanie. (Comité, assistants sociaux, pharmaciens, et surtout usagers, etc....)

Si on reprend les séquences, il y a donc, une décision de lancer une évaluation car il faut qu'il y ait des responsables d'une politique qui décident de lancer une évaluation, sinon cela ne sert à rien. Pour qu'il y ait évaluation, il faut un questionnement, un mandat explicite et clair, une demande, un minimum d'envie...

Le comité d'évaluation dans le moment de débat va essayer de produire le référentiel en reconstruisant la chaîne d'intentions. Ce n'est qu'une fois le référentiel construit et que le comité s'est posé un certain nombre de questions, que l'on peut aller missionner des chargés d'études, une collectivité ou autres. Par exemple sur la toxicomanie, entretiens avec les toxicomanes, les pharmaciens, avoir accès à des études statistiques, des groupes témoins, etc...

Ces chargés d'évaluation produisent les connaissances, les indicateurs demandés, puis ils restituent les informations. Il faut que se soit les acteurs de la politique, qui se saisissent des informations, qui apportent des réponses aux questions qui sont posées en s'appuyant sur la connaissance qui est produite par des tiers. C'est ce moment de débat qui est important. Une fois que l'on a le comité d'évaluation qui a produit ce rapport, il est restitué à la maîtrise d'ouvrage.

L'évaluation, c'est introduire du débat entre les acteurs de la politique considérée, pour arriver à se poser des questions qui permettent de mesurer et de mobiliser des informations, de manière plus intelligente sur la politique considérée.

Participant : Comment avoir du recul ? C'est pour cela qu'on fait appel à des tiers pour faire l'évaluation ?

RE : Exemple objectif de limiter des nuisances dans une ville : mise en place d'actions périscolaires, financement des clubs de sport, le comité d'évaluation va se constituer (ceux qui sont au courant de ce qui se met en place, des réalités de terrains, ceux qui savent que les 10% qui ne viennent pas ne viennent pas pourquoi ?) Il ne faut pas une expertise particulière, mais des acteurs assez au courant de la réalité de terrain pour se poser des questions sur cette réalité. C'est de la formulation collective qui va permettre de faire le référentiel et d'avoir des questions pertinentes et mesurables.

Principes de précaution

La vie politique a ses raisons. Elle fait qu'il y a de bonnes raisons politiques, de ne pas se poser certaines questions.

Connaissances et action publique : des liens faibles. Deux écueils à éviter celle très positiviste (les lumières de la science vont guider le politique) et le cynisme (la raison est trop ténébreuse pour être éclairée par le savoir).

L'évaluation c'est essayer de naviguer entre ces deux écueils. Il faut se dire, que l'évaluation est un moyen d'introduire un peu de connaissance dans l'action publique. Cela ne changera pas tout, mais cela peut poser de petites pierres qui progressivement, peuvent un peu changer les choses. En pratique tout ce que nous ont appris les sciences sociales depuis 20 ou 30 ans, c'est que la politique publique ne fonctionne évidemment pas comme cela. La rationalité de l'action publique est donc remise en cause.

Deux économistes March et Simmons (Prix Nobel d'économie) disent que finalement les politiques publiques sont comme des poubelles. Pour eux on ne prend pas une décision de

manière rationnelle dans le cadre de l'action publique. Une politique publique, c'est la rencontre entre des objectifs, des problèmes, des solutions. C'est aussi la rencontre entre des acteurs porteurs de problèmes, d'autres qui ont des objectifs ou portent des solutions indépendamment du problème et que, une organisation Etat, Mairie, un Bailleurs social, un CUCS, c'est comme une poubelle. C'est un lieu où se rencontrent des acteurs, qui pour certains, ont des problèmes à résoudre.

On ne le dit pas souvent, mais le principal apport d'une évaluation, c'est de réussir à mettre autour d'une table, tous les acteurs d'une politique et les avoir fait réfléchir ensemble, sur le sens qu'il y avait derrière cette politique. Reconstituer la chaîne, se demander pourquoi on a mis en place telle ou telle action. C'est déjà un résultat extrêmement important de l'évaluation.

De la théorie à la réalité : les leçons de 25 ans d'évaluation de la politique de la ville

La double page que le Monde du 11 novembre 2005 a consacrée à cette politique résume parfaitement l'état du débat sur cette question. L'article, intitulé « *Pourquoi un tel fiasco de la politique de la ville ?* », s'amorce par un rappel de la dégradation de la situation sociale des zones urbaines sensibles (ZUS), étayé par des éléments tirés du deuxième rapport annuel de l'Observatoire national des ZUS qui, hasard du calendrier, avait été publié trois jours avant le drame de Clichy-sous-Bois.

Les indicateurs chiffrés couvrant une douzaine d'entrées thématiques ne laissent que peu de doute sur la dynamique à l'œuvre, à toutes les échelles : l'accroissement des écarts entre l'ensemble des ZUS et le reste du territoire national se retrouve localement, entre chaque ZUS et son environnement.

De ce constat à celui d'un échec de la politique de la ville, il n'y a qu'un pas. Sur un certain nombre de personnes interviewées, personnes n'est d'accord sur les raisons de cet échec. Il n'y a pas de jugement collectif sur ces raisons et on est incapable d'imputer à la politique de la ville les évolutions qu'on a mesurées.

Si on observe les financements de la Politique de la ville face à la politique de droit commun en matière de réussite éducative le rapport est de 1 euro à 1000 euros et pourtant on arrive à lui imputer le décalage, l'accroissement des mauvais résultats...

Tout se passe comme si on n'avait pas évalué la politique de la ville. Et pourtant, de toutes les politiques publiques françaises, il s'agit de celle qui a fait l'objet du plus grand nombre d'évaluations tant à l'échelle nationale que régionale et locale. Si l'on additionne l'ensemble des évaluations conduites aux différents niveaux depuis l'origine de la politique de la ville, le bilan est impressionnant, avec près de 300 rapports d'évaluation qui sommeillent dans les placards administratifs. Alors qu'il y a beaucoup de politiques publiques qui coûtent chers et qui ne sont pas évaluées.

Toute l'histoire de la politique de la ville et de son évaluation peut en effet, se lire sous l'angle du paradoxe, celui d'une politique qui ne peut se concevoir sans évaluation, mais qui semble résister de manière persistante à l'évaluation.

Un retour sur l'histoire de l'évaluation de la politique de la ville est nécessaire pour prendre la mesure de ce lien paradoxal. (Voir article dossier participants)

Apparue au début des années 1980, la politique de la ville est intimement liée aux premières lois de décentralisation. La politique de la ville a été préfigurée par les conventions Habitat et Vie Sociale (HVS) signées en 1977, qui ont servi de cadre à une action expérimentale en direction d'une cinquantaine de quartiers, articulant réhabilitation de l'habitat social, développement des services collectifs et mobilisation des forces vives réunies dans les associations.

Les rapports de Dubedout, Schwartz et Bonnemaison se sont rejoints dans la critique de l'approche sectorielle et la valorisation du local et ont engendré de nouveaux dispositifs, dont la réunion, a constitué l'ossature de la politique de la ville : opérations de développement social des quartiers (DSQ), Conseils communaux de prévention de la délinquance, Missions locales et Permanences accueil information orientation.

C'est dans le cadre de la politique de la ville qu'ont lieu les premières expériences d'évaluation politique locale en France.

Les évaluations sont venues apporter une légitimité à cette politique qui était bricolée de manière expérimentale. Ces rapports soulignaient, que pour que cette politique soit innovante et fertile, avec des effets, la condition serait de ne pas augmenter le nombre de sites. Cette condition n'a visiblement pas été entendue, la poursuite des DSQ (Développement social des Quartiers) s'accompagnant d'un triplement du nombre de quartiers bénéficiant de cette procédure.

L'extension qui s'est ainsi opérée a marqué l'amorce d'un processus d'institutionnalisation d'une politique, érigée au rang de priorité nationale par François Mitterand, dans un discours de décembre 1990, à Bron. Chaque ministre devra s'impliquer, etc.... Michel Dellebarre, nommé alors ministre d'Etat chargé de la Politique de la Ville en 1991, installe un Comité national d'évaluation de la politique de la ville, chargé, sous la présidence de Jean Michel Belorgey, « d'apprécier le contenu, les conditions de mise en œuvre et les effets de cette politique, au regard des objectifs qu'elle poursuit ».

Dans un contexte de forte ambition évaluative, le Comité a pu disposer d'importants moyens d'études et ainsi commander plus de trente recherches à des équipes universitaires et des bureaux d'études. Cette vague de commandes a conduit de nombreuses équipes de recherches à s'intéresser à la politique de la ville, ouvrant la voie à des progrès importants sur le plan de la connaissance des quartiers prioritaires, des processus à l'origine de leurs difficultés et des politiques qui les touchent.

Quels sont les critères pour évaluer cette politique ?

L'évaluation ne se limite cependant pas à la production de connaissances ; il s'agit aussi d'une activité normative (formulation d'un jugement sur la valeur d'une politique, en regard de ses objectifs) et instrumentale (effet retour sur l'action publique, pour l'améliorer). Sur ces deux derniers plans, la démarche s'est avérée infructueuse.

Le point de vue à adopter pour évaluer la politique de la ville, a fait l'objet d'importants débats, au sein du Comité :

- s'agit-il d'une politique substitutive, venant traiter les territoires et populations laissées pour compte par les politiques sectorielles ?
- s'agit-il d'une politique incitative, visant à transformer ces politiques afin qu'elles parviennent à résorber les situations d'exclusion et à en prévenir l'apparition ?

...

Autrement dit, son objectif est-il de remettre à niveau des quartiers ou des politiques publiques qui s'appliquent dans les quartiers? ...

Cette divergence d'analyses des objectifs mêmes de la politique évaluée a perduré tout au long de la démarche, rendant très improbable, la perspective de formation d'un jugement collectif.

L'évaluation n'a d'ailleurs pas débouché sur un simple rapport mais sur deux publications concurrentes. Tout d'abord, Jean-Michel Belorgey a rédigé un rapport d'évaluation dans l'urgence, à l'approche des élections législatives de 1993, mais celui-ci n'a pas été formellement validé par le Comité. S'y est rajouté un an plus tard, un ouvrage publié par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, respectivement rapporteur général et adjoint du Comité d'évaluation, qui ont proposé une analyse propre des travaux produits et de leur mise en débat dans le cadre évaluatif.

L'évaluation a montré cependant que la politique de la ville a permis à l'Etat dans les années 80, d'inventer le mode d'emploi de la décentralisation. Le projet de territoire, la contractualisation. Elle a aussi permis d'inventer des mots comme la transversalité, l'inter ministérialité etc.

La politique de la ville a introduit des mots d'ordre, qui ont changé les politiques publiques : l'insertion par l'économique, la lutte contre les discriminations, la notion de victimes dans les politiques de sécurité (l'accueil des victimes).

De 1995 à 2003 : le renvoi de l'évaluation vers le local

A partir de 1995 jusqu'à 2003, la politique de la ville c'est l'affaire du local. Il revient aux acteurs locaux de mettre en place des dispositifs d'évaluation. Le niveau national se contentant de soutenir l'évaluation en fournissant des crédits, en diffusant des guides méthodologiques, en envoyant des circulaires, en mettant dans le cahier des charges des centres de ressources, l'évaluation etc.

L'évaluation a changé de nature, on demande de faire la preuve des résultats, de mesurer la performance. Le basculement s'est opéré vraiment, avec la loi du 1^{er} août 2003, loi d'Orientation et de programmation pour la Politique de la ville et la Rénovation Urbaine qui pour la première fois a fixé des objectifs de résultats dans la loi avec des indicateurs en annexe de la loi. Cette évolution est déterminée par la loi organique de 2001, relative aux lois de finances.

Il y a plein d'outils dans l'évaluation, plutôt que de basculer tête baissée dans la recherche du bon indicateur ou de la recherche de la bonne méthode, il faut se poser la question de savoir pourquoi est-ce qu'on fait de l'évaluation, à part le respect de la circulaire.

L'évaluation peut jouer plein de fonctions.

Sur les nombreuses évaluations de Contrats de ville. 2 grandes dérives. Celle qui produit de la connaissance mais on ne dit pas en quoi elle aide, il n'y a pas de jugement. Celle qui établit des jugements mais sans éléments de connaissances.

La politique de la ville à travers l'évaluation a permis la mise en place d'observatoires locaux, des systèmes locaux de connaissances sur les quartiers, qui n'existaient pas.

Etymologiquement la statistique c'est la science de l'Etat. Il y a eu un choix qui a été fait en France au moment de la décentralisation en 1982 puis en 2004, qui est de ne pas décentraliser la production statistique. Ce que produit l'INSEE ne répond pas aux besoins de connaissances locaux mais aux besoins de connaissances de l'Etat. Lorsqu'on conduit une politique, on a besoin de connaissances. La politique de la ville a donc permis de produire des connaissances nécessaires pour l'action qui n'étaient pas les connaissances que produisait l'INSEE.

L'évaluation c'est un outil pédagogique, une manière d'armer tous les acteurs en leur donnant des éléments de connaissances, qui leurs permettent au quotidien d'expliquer aux responsables de ces politiques ce qu'ils cherchent à faire ; pourquoi certaines options sont peu efficaces, etc.

Bilan des évaluations des contrats de ville

-L'évaluation de la politique de la ville est la plus difficile à évaluer parce que le périmètre est flou. C'est sans doute pourquoi c'est celle qu'on évalue le plus.

-Toutes les politiques ont une pluralité d'objectifs, mais au moins elles ont des objets ; la politique de la ville a une infinité d'objectifs et d'objets. Elle traite de tout et n'ayant pas d'objet propre, il est difficile de lui imputer les changements qu'on peut observer.

-Difficulté d'agrégation d'avis multiples et légitimes dans un jugement collectif.

-Difficulté de prendre en compte le point de vue des bénéficiaires d'une politique en amont, s'ils n'ont pas été associés en aval à la définition de cette politique.

- Autre élément de difficulté, c'est l'instabilité de la politique nationale : Il y a eu 14 ministres de la Ville. Chaque ministre lance un nouveau programme, de nouvelles priorités.

Toutes ces raisons font que l'évaluation de la politique de la ville est difficile mais pas impossible.

Quelques questions à poser en amont pour limiter les risques d'échec :

- L'opportunité politique : on évalue avec et pas contre les responsables locaux de l'évaluation ? Sinon cela ne sert à rien. Sur quelles fenêtres d'opportunité caler le calendrier de l'évaluation ? En fonction des échéances électorales, les fins de contrats...
- Le périmètre de l'évaluation : Qu'est ce qu'on évalue ? Faut-il tout évaluer ? Evaluer toutes les actions. Se limiter à quelques questions ciblées ? A quelques volets, dispositifs ou actions ? On peut se poser des questions générales et illustrer ces propos avec quelques actions.

- Questions/réponses : les informations envisagées existent-elles ou peuvent-elles être aisément produites ? Il faut qu'on puisse y répondre également sinon cela ne sert pas à grand chose. Saura-t-on imputer les conséquences à la politique menée ? Sur la limite des nuisances en prenant 2 groupes témoins par exemple l'un a qui on fait bénéficier des dispositifs et l'autre non...
- Le dispositif : quelle organisation pour agréger des avis hétérogènes et multiples dans un jugement collectif ? pour organiser la rétroaction ? Quelle répartition des rôles ? Comment on mobilise les acteurs ?

.....

Sur les changements de la politique de la ville

Le plan banlieue marque un retour aux vieilles recettes de la politique de la ville. Il n'y a aucun changement sur la méthode, on en revient à celle des années 90. Sur la forme Nicolas Sarkozy a fait exactement comme François Mitterrand à Bron, en déclarant que cette politique était une priorité nationale. Sur le fond, il a fait comme Jacques Chirac en 1995 et comme François Mitterrand en 1990, en faisant de l'emploi, le désenclavement et l'éducation ses trois priorités.

De nouveau, depuis 1990 tous les ministres vont devoir mobiliser leur administration et les moyens pour les quartiers populaires, et veille à ce que cela se concrétise plus vite.

De fait, est ce que le Plan Espoir Banlieue représente un tournant dans la politique de la ville ?

Sur le plan des moyens, une nouvelle fois Fadela Amara, quand elle a préparé son plan dit : je vais enfin, faire « le » Plan Marshall. C'est le quatrième qu'on nous annonce, en moins de dix ans. En l'occurrence, là, elle n'a pas eu un euro de crédits supplémentaires.

Ce n'est pas un tournant sur le plan des moyens, ni un tournant sur le plan du diagnostic et des orientations. Elle réaffirme le diagnostic et ne fait que reprendre le discours dominant depuis 2003 à savoir que, la politique de la ville est un problème de quartiers ghettos.

C'est une affirmation qui choque toujours ceux qui travaillent sur ces quartiers et qui ont un peu, en guise de référence, la notion de ghetto telle qu'elle existait au Moyen Age ou tel qu'il existe dans les villes américaines aujourd'hui, c'est-à-dire des quartiers qui sont homogènes ethniquement, racialement à cent pour cent et les quartiers qui sont politiquement mis à l'écart, ostracisés par le reste de la ville.

Ce n'est pas le cas en France, il n'y a pas de quartiers ghettos en France ; Il n'y a pas un quartier en France qui soit cent pour cent homogène même si, il y a localement des mises à l'écart, des processus de discrimination.

C'est ce diagnostic, qui est aujourd'hui le diagnostic dominant depuis 2003 de la politique de la ville. La politique de la ville n'a pas toujours eu ce diagnostic, pendant de longues années, elle a affirmé que les quartiers populaires avaient des ressources, elle a aussi affirmé que les

quartiers pouvaient être des symptômes de dysfonctionnement qui se jouaient à d'autres échelles.

Pas de moyens en plus, toujours le même diagnostic, si on regarde du point de vue des mesures qui sont annoncées dans le plan banlieue. Ce n'est pas évident, parce qu'aujourd'hui, elles n'ont pas de traductions réglementaires, donc on est sur l'effet d'annonce.

Il y a eu plusieurs réunions publiques, au cours desquelles le Président et sont parvenus tant bien que mal à se mettre d'accord pour faire des annonces. Un conseil interministériel des villes avec un compte rendu, dans lequel on voit quelles sont les mesures annoncées mais on ne sait pas trop comment elles vont se mettre en place.

C'est vraiment le principe de l'inventaire. Il y a une mesure nouvelle qui est, l'importation en France d'une mesure américaine des années 60, justement apportée de la politique « lutte contre les ghettos », que l'on appelle « busing ». C'est l'idée de mettre d'une manière expérimentale des bus, qui vont des quartiers de la politique de la ville, vers des lycées ou des collèges situés dans d'autres quartiers.

Cela a concerné cinq à huit quartiers en France, ce qui est très marginal. Pour le reste, on reprend des mesures qui existaient déjà, dont on change le nom. On relance des choses qui avaient existé dans le cadre de la politique de la ville et qu'on avait abandonné, parce qu'on s'était rendu compte après évaluation, que cela ne fonctionnait pas trop.

C'est le cas des délégués du Préfet qui devaient représenter l'Etat dans les quartiers. C'est une mesure qui avait été expérimentée en 1990. En 1991, c'était des Sous-préfets ; Après les émeutes, c'était des Préfets à l'égalité des Chances.

Un tournant dans la politique de la ville ?

Est ce que c'est un tournant ? Là, encore, si on regarde l'organisation de la politique de la ville, il n'y a rien de nouveau, on travaille dans l'organisation telle qu'elle est mise en place depuis 2003, avec une agence, l'ANRU, puis telle qu'elle a été transformée après les émeutes, avec la création d'une deuxième agence l'ACSE. Donc, si on regarde les mesures, les moyens, le diagnostic, l'organisation du plan espoir banlieue, rien ne change.

Est-ce qu'on pourrait se dire que la politique de la ville est condamnée à l'immobilité ? Non, car elle a été réformée. Il y a eu un vrai changement qui est la loi du 1^{er} août 2003, loi d'orientation pour la politique de la ville et la rénovation urbaine.

C'est une transformation radicale. Cette loi est très intéressante car elle a été pensée par Borloo et son cabinet, comme une adaptation de la politique de la ville, à ce qui allait changer avec l'acte II de la décentralisation et avec la LOLF loi organique relative aux lois de finance ;

D'une certaine façon la politique de la ville a basculé dans cette grande transformation institutionnelle avant les autres politiques. Regarder les évolutions et les lignes de transformation de la politique de la ville, nous aide à comprendre des choses qui dépassent très largement la politique de la ville.

Le Président de la République actuel a fait sa campagne en promettant la rupture, il n'a pas menti, il est en train de se passer une vraie rupture dans l'organisation des politiques publiques françaises.

On en pense ce qu'on veut sur le fond, je ne veux pas m'avancer sur ce terrain là. Je voudrais simplement vous montrer la logique qu'il y a derrière et comment sont en train de se transformer les rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, entre l'Etat et les collectivités, entre les administrations et les services de l'Etat, notamment sur le terrain ; Comment sont en train de se transformer la manière dont on définit les objectifs des politiques publiques et ce qui change dans l'évaluation.

C'est un peu cette grande transformation que je vais essayer de vous montrer. L'évaluation devient plus importante dans ce nouveau contexte mais elle change un peu de nature. L'injonction à évaluer va devenir de plus en plus pressante.

LOLF et RGPP : des réformes « néo-managériales » qui bouleversent le mode de définition des politiques de l'Etat, d'allocation de ses ressources ainsi que son organisation.

La LOLF c'est une loi qui dit de quelle façon les sénateurs, les députés votent le budget. Auparavant, ils ne le faisaient pas, ils jouaient sur 1% des dépenses. Aujourd'hui, ils votent le premier euro, ils redéfinissent à chaque fois, l'ensemble des budgets. Le budget de l'Etat n'est plus éclaté.

Les politiques de l'Etat sont définies par des grandes missions et des grands programmes, chacun de ces programmes étant assortis d'indicateurs de performance. A la tête de chaque programme, il y a un haut fonctionnaire (un manager), qui doit rendre des comptes devant le Parlement en justifiant les écarts entre la performance effective du programme dont il a la charge et les objectifs qui lui avaient été fixés. Sachant que sa rémunération est indexée sur l'atteinte de ces objectifs.

La LOLF, on nous la présente souvent comme une révolution budgétaire, c'est une révolution, mais elle n'est pas que budgétaire.

L'acte II de la décentralisation : Jean-Pierre Raffarin, nommé 1^{er} Ministre, dans une de ses formules avait dit que la décentralisation sera « la mère de toutes les réformes ». Raffarin conseillait de prendre le modèle de la politique de la ville et de le généraliser. Les projets dont seront dotés les territoires seront la base à partir de laquelle, on va conduire les politiques publiques, dans le cadre de grands contrats associant l'Etat et les territoires.

Cela ne c'est pas passé comme cela. L'acte II de la décentralisation n'a pas supprimé un niveau. Au contraire, ceux qui étaient annoncés comme devant disparaître, les départements, sont les grands gagnants. Les agglo ont ne leur donne rien de particulier, au contraire il y a toute une série de programmes de l'Etat qui relevait de la compétence de l'agglo qui sont tournés vers les communes : la rénovation urbaine, les politiques de la ville par exemple.

Finalement qu'a-t-on fait de l'acte II, Exactement la logique de l'acte I, : des blocs de compétences.

On donne toute la solidarité aux départements, tout développement économique aux régions. Sauf que, on pourrait dire que l'acte II n'est que le prolongement de l'acte I mais ce n'est pas

le cas, car en même temps que l'acte II, il y a toute une série de réformes néo-managériales qui sont entrées en application et qui changent complètement la donne.

Ces réformes sont la LOLF et c'est son prolongement la RGPP (Révision générale des politiques publiques). C'est toujours Bercy qui pilote à la tête, qui mobilise des équipes de consultants habitués à faire des réorganisations dans les boîtes privées et chaque équipe de consultants avec un inspecteur d'administration et un inspecteur des finances se prend une politique et à une grille de questions très simples :

- Quels sont les objectifs de cette politique ?
- Est-ce que les objectifs sont atteints ?
- Pourrait-on atteindre ces objectifs en transférant ? en privatisant ?
- Pourrait-on atteindre ces objectifs à moindre coût en réduisant les services de l'Etat en charge de cette politique ?
- Pourrait-on atteindre ces mêmes objectifs en transférant aux collectivités locales ?
- Qu'est ce qui doit rester dans les mains de l'Etat ?

Cela c'est la RGPP et si on prend LOLF et RGPP. De fait, c'est une grande transformation dans la manière dont on définit les objectifs des politiques de l'Etat et dont on définit la manière dont on alloue les ressources de l'Etat.

On part d'un principe d'allocation égalitaire aux territoires en fonction des besoins, à un mode d'allocation des ressources fondé sur la mise en concurrence des territoires, par le biais d'appel à projet. On ne donnera pas aux territoires qui en ont le plus besoin mais à ceux qui font plus la preuve de leur volonté de jouer le jeu et d'atteindre les objectifs qui ont été définis à Paris.

De la gouvernance territoriale au gouvernement à distance

Démolition-reconstruction de l'Etat : décomposition à l'échelon local, recomposition au niveau central (agencification),

Le dernier élément de rupture est dans l'organisation de l'Etat avec ce que j'appelle, une démolition-reconstruction de l'Etat. On assiste avec la LOLF et la RGPP, à la recomposition de l'Etat à l'échelon central avec des administrations centrales qui sont découpées et recomposées en agence et une décomposition de l'Etat local.

Entre la RGPP et ce qu'elle nous a annoncé pour la réorganisation de l'Etat territorial, on va passer à quatre Directions départementales.

Marie-Marthe Bredas (Préfecture) : Par rapport à la territorialisation, on a quand même l'impression, d'après les schémas au niveau de la RGPP, que la régionalisation prend le dessus malgré tout, puisque les Préfets de région auront sous leur autorité, les Préfets de département.

Renauld Epstein (Intervenant) : Tout à fait, il y a des changements importants, en effet comme vous l'avez dit les préfets de départements passent sous l'autorité des préfets de région, pour autant est ce que c'est de la territorialisation au sens où on l'entendait, c'est-à-dire une adaptation des politiques nationales aux enjeux locaux.

C'est pour le moins discutable et cela pour une raison qui est non pas dans la RGPP mais dans la LOLF.

Finalement la LOLF, qu'est ce que c'est ? On fixe à des managers, directeurs d'administrations centrales, des objectifs. « Vous devez par exemple, dans le domaine de la politique de la ville, mettre en œuvre le PNRU tel qu'il a été prévu, ou vous devez réaliser tant de démolitions par an ».

Si le délégué interministériel à la ville veut atteindre ses propres objectifs (ça dépend de ce qui se passe sur le terrain), il va décliner ses objectifs à tous les niveaux. Ce qui fait que les acteurs en bout de chaîne (les services départementaux, etc.) eux aussi, se retrouvent avec des objectifs extrêmement précis.

On est en train de passer dans le système dans lequel il y avait des politiques nationales, avec des termes très flous. Où, on disait aux acteurs locaux de l'Etat, notamment les services locaux : Territorialiser ces politiques, adapter les, reformuler les, à une logique de déclinaison descendante de politique, formulée en terme sectoriel de plus en plus précis. Assortis d'indicateurs, d'objectifs chiffrés et de systèmes de « reporting », d'indicateurs qui font qu'en Préfecture, dans les directions départementales diverses et variées, vous passez votre temps à remplir des tableaux de chiffres pour dire combien vous avez réalisé des contrats....

Finalement, progressivement, les services locaux de l'Etat ont de moins en moins de marge de manœuvre pour adapter les mesures nationales et sont de plus en plus contraintes par ces systèmes de pilotage par objectif. On dira que c'est l'affaire des services de l'Etat, oui, mais dans le cadre de toute une série de politique qui restent des politiques cogérées, ça pèse sur vous.

Cela pèse d'autant plus que finalement, je vous ai parlé de la décomposition de l'Etat local, à qui on a coupé un bras puis deux, avec les transferts. (la DDE qui perd tous ces agents, on ferme des arrondissements, des subdivisions, on regroupe, puis on lui a coupé la tête en lui disant d'arrêter de penser à la territorialisation, c'est l'affaire des collectivités).

L'Etat local n'a plus beaucoup de moyens d'action, d'autant plus qu'en parallèle à l'échelon central, les politiques sont de moins en moins portées par des administrations mais par des agences. Ce n'est pas qu'un simple changement de nom. Les agences sont hors sol, les administrations sont partout.

Le Ministère de l'Equipement par exemple, pour faire appliquer ses mesures, passe par les DDE. Les agences n'ont pas de services extérieurs, elles ont un délégué territorial, il n'y a pas de lien direct exceptionnel, comme il y en avait à l'intérieur des administrations.

Comment fonctionne ces agences pour agir sur le terrain ? : Elles ne passent pas par les services déconcentrés, elles lancent des appels à projets. Elles choisissent ceux qui sont le plus à même d'atteindre les objectifs. Tout cela elles le font sans les services de l'Etat, ceux-ci reviennent dans le jeu après, une fois que tout a été négocié. Entre l'administration centrale, l'agence centrale, l'agence nationale et les collectivités territoriales, les services de l'Etat sont là ensuite pour faire du contrôle, pour vérifier si tout se met en place comme c'était prévu.

M-M BREDAS (Préfecture) : On le ressent particulièrement pour l'ANRU, plus que pour l'ACSE. Je continue à travailler en étroite collaboration avec l'ACSE tandis que l'ANRU, j'ai tous les éléments mais ce n'est pas un travail de partenariat au sens où je l'entends.

Renaud EPSTEIN (Intervenant) : Bien évidemment tout n'est pas monolithique, je pense que la configuration spécifique de la Martinique fait que cela se recompose d'une manière différente. Ceci étant dit, les lignes de transformation que je vous décris sont des lignes lourdes qui valent un peu partout cela dépasse l'ANRU et l'ACSE. Si on regarde ce qui se passe en matière de développement économique, avec les pôles de compétitivité, en matière d'université, dans le domaine de la recherche, c'est exactement la même chose. C'est une ligne de transformation qu'on trouve dans toutes les politiques.

Si je reprends le titre de l'acte de la décentralisation « liberté et responsabilité locale » on est effectivement en train d'avoir plus de responsabilités locales, les collectivités territoriales sont vraiment autonomes, responsables, elles n'ont plus, pour toutes leurs politiques, à négocier avec les services de l'Etat, à contractualiser localement.

Elles sont pleinement responsables pour autant, sont elles plus libres ? C'est discutable, parce que cette responsabilité est dans un cadre toujours plus contraint. Il y a extrêmement de contraintes sur le plan financier ; l'Etat est le premier contribuable local, les collectivités n'ont aucune marge de manœuvre sur les bases fiscales et même sur les taux c'est de plus en plus encadré au niveau national. Il n'y a plus tellement de marge de manœuvre sur l'accès à la ressource qui est un élément déterminant pour toutes les politiques.

Les collectivités sont aussi extrêmement déterminées d'un point de vue réglementaire avec des obligations : l'inflation réglementaire qui les contraint à faire des choses précises.

Elles sont responsables, dans un cadre de plus en plus contraint donc, elles ne sont pas libres. Les nouveaux instruments de pilotage des politiques mis en place par l'Etat, dans le cadre de la LOLF et la RGPP ne font que l'y restreindre. Organiser un basculement, vers ce qu'on pouvait appeler une forme de gouvernement partagé, qui était le modèle de la politique de la ville.

On est en train de passer à une autre forme de gouvernement des territoires, que je qualifie de gouvernement à distance, où l'Etat n'impose plus rien, ne négocie plus ; Il met en concurrence les territoires. Ensuite c'est le jeu de la compétition, c'est celui qui va faire la preuve de sa volonté de jouer le jeu, de se conformer aux attentes exprimées à l'échelon central.

On se rend compte que cela à des effets en chaîne. On passe des projets territoriaux, ces contractualisations globales à des programmes sectoriels. La LOLF est très claire, vous avez des programmes très précis : un programme rénovation urbaine, un programme cohésion sociale, sans lien aucun. Ces programmes se déclinent localement. Il y a une agence par programme.

M-M BREDAS (Préfecture) : Quand on fait de la rénovation urbaine, cela à un coût humain. Donc on ne peut pas faire sans, il y a quand même une relation.

Renaud EPSTEIN (Intervenant) : Qu'il faille essayer de penser la relation, personne n'en doutera, mais cette relation n'est pas pensée au niveau central. Pour l'ANRU le social se dissout dans l'urbain.

M-M BREDAS (Préfecture) : Si cela ne répond pas aux besoins, ça ne sert à rien.

Renaud EPSTEIN (Intervenant) : On peut être un certain nombre à penser que ce n'est pas la solution. Ce que je suis en train de vous décrire c'est ce qui se met en place.

M-M BREDAS (Préfecture) : C'est un vrai combat au niveau local,

Renaud EPSTEIN (Intervenant) : Je vous crois, effectivement, il y a des combats et des volontés d'introduire de l'intelligence dans cette affaire, ceci étant dit, je pense qu'il y a des éléments structurants, des dynamiques lourdes contre lesquels vous ne pouvez pas grand choses non plus.

Participant : Quel est votre sentiment sur ce chamboulement. Est-ce que c'est intéressant de se retrouver dans ce contexte ? Qu'a-t-on à perdre ou à gagner ?

Renaud EPSTEIN (Intervenant) : De quel point de vue ? Qui a à gagner et qui a à perdre. Je pense qu'une politique c'est jamais gagnant gagnant. Faire de la politique c'est choisir certains groupes et pas d'autres. Dans les changements qui sont en train de se décider, il y a des gagnants et des perdants. Je crois que c'est une transformation qui est indispensable pour les élites nationales, les gouvernements nationaux. Ce système c'est un mode de gouvernement, qui permet de conduire un certain nombre de réformes structurelles, cela veut dire organiser la réduction de l'appareil de l'Etat, transférer des choses gérées par l'Etat aux collectivités locales, à des entreprises privées. Cela légitime cette transformation. Est-ce que tout cela sera plus efficace pour résoudre tous les problèmes. J'ai envie de dire que, c'est sûr que non, dans le sens où, c'est un mode de reformulation. Tout cela sera plus efficace pour résoudre d'autres problèmes. Des problèmes qui ont été reformulés en fonction de l'impératif de mesure.

Depuis 25 ans, la politique de la ville se caractérisait par la transversalité, le partenariat local, la territorialisation des politiques plutôt que l'application des mesures sectorielles. Aujourd'hui ce modèle est mis à l'épreuve cela ne veut pas dire que c'est la fin de la politique de la ville mais c'est un changement dans la nature même de cette politique.

Une loi consensuelle, qui a suscité une large adhésion

Je crois que la loi Borloo du 1^{er} août 2003, c'était une anticipation de ce qui est en train de se passer. C'est une loi qui a été extrêmement consensuel. Je vous rappelle l'argumentaire de Borloo quand il a défendu sa loi en ne s'adressant qu'à l'opposition et en se tournant physiquement, complètement vers la gauche de l'hémicycle en leur disant : « ce que je fais avec cette loi, je ne fais que prolonger ce que vous avez toujours voulu faire. Je ne fais que m'inscrire dans les pas de Claude Bartholomé, avec son programme de renouvellement urbain. Simplement, moi, j'ai réussi à avoir l'argent que vous n'avez jamais réussi à avoir : continuité stratégique, renforcement des moyens, simplification administrative. Moi, je vais simplifier tout cela. »

A l'exception des sénateurs communistes personne n'a voté contre cette loi.

Les chefs de projets se sont rendus compte un peu tardivement, des changements que cela impliquait. Contrairement à ce qu'annonçait Borloo, quand on vous parle de simplification

administrative, ce n'est jamais qu'une simplification administrative, cela a toujours des répercussions en chaîne sur les objectifs de la politique, sur les enjeux qu'elle vise, sur la distribution du pouvoir à l'intérieur de cette politique.

Sur l'objectif, pour la première fois dans l'histoire de la politique de la ville, les objectifs de cette politique sont définis au niveau national. Ils sont définis dans la loi. L'article 1 de la loi d'orientation et de programmation nous dit que : la politique de la ville a un objectif qui est de réduire les écarts territoriaux entre les ZUS et le reste du territoire.

Ces objectifs sont déclinés dans 65 indicateurs, précisément arrêté dans l'annexe de la loi. Jusqu'à présent les objectifs étaient déclinés dans le projet ; Dans le contrat, c'était à vous de définir vos objectifs. Aujourd'hui, ils sont fixés dans la loi et la loi dit vous pouvez localement adapter ces objectifs, mais à la condition express qu'on reste dans le cadre de la loi.

Autre élément de transformation, c'est dans les modes d'action : la notion de contrat disparaît de la loi. Borloo, au moment où il a préparé sa loi, voulait sortir des contrats de ville en faisant un chèque pour solde de tout compte, des trois années de contrat de ville. En 2004, 2005, progressivement, les crédits qui étaient contractualisés ont fortement diminué. L'argumentaire n'était pas faux, certes, on met moins de crédits dans les contrats de ville etc, mais en parallèle on fait une réforme de la DSU qui augmente les ressources.

Bien sûr, des crédits qui sont gérés contractuellement autour d'un projet et une dotation qui vient se noyer dans le budget municipal, ce n'est pas la même chose.

Donc un changement dans les modes d'action et dans la nature de ce qui était réalisé. Qu'est ce que prévoyait la loi Borloo dans la politique de la ville c'était deux choses : des démolitions, projet de rénovation urbaine d'un côté et la dérogation fiscale de l'autre avec relance des ZDFU. Sachant que les ZDFU, c'est une affaire sur laquelle, on a aucune prise. C'est un dispositif qu'on sait évaluer et qu'on a pu évaluer, qui marche, qui est efficace, mais d'une efficience absolument misérable, c'est-à-dire que oui, il y a eu des créations d'emploi dans les zones urbaines, mais pour un coût délirant. A la limite, il aurait mieux valu créer des emplois de fonctionnaire, cela coûterait moins cher que de défiscaliser des emplois.

Pendant 25 ans la politique de la ville avait une caractéristique très particulière : elle ne disait pas quelle était son diagnostic, son référentiel. On ne disait pas, à l'échelon national, car la politique, c'était des procédures, on disait aux acteurs locaux : « faites votre diagnostic, dites quel est le problème, faites un projet partagé. Et, de fait, au niveau national, on se rend compte qu'il y a toujours eu trois approches combinées dans la politique de la ville, qui étaient renvoyé aux acteurs locaux.

Première approche que je qualifie d'approche républicaniste, dont le slogan est, « en finir avec les ghettos » prononcé par Borloo et Amara : Quelle en est l'approche ? Quelle lecture a-t-on du problème ?

- le quartier en lui-même, est un problème. Les quartiers visés par la politique se définissent par la concentration de handicaps : sous-qualification, mauvaise maîtrise de la langue française, faiblesse des revenus, famille isolée etc.

Ces handicaps parce qu'ils sont concentrés dans un même lieu deviennent une source d'handicaps supplémentaires c'est une thématique très ancienne qui est celle de la culture du pauvre (quand vous mettez les pauvres entre eux, ils développent une culture du pauvre).

En clair, cela signifie que la concentration dans un même quartier de minorités visibles, devient source de culture déviante.

Une concentration de handicaps, qui devient un handicap supplémentaire, car dès lors qu'on n'intègre pas les normes de la société cela devient un handicap pour l'insertion sociale et pour tous les habitants du quartier.

Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle s'opère dans des quartiers qui sont eux-mêmes handicapés car enclavés (urbanisme obsolète, problèmes de gestion etc).

Par cette approche, dès lors que l'on dit, que le quartier est un lieu de concentrations de handicaps, quel objectif se fixe t-on ?

C'est exactement comme dans le domaine des politiques sociales. Dans le domaine de la politique de la ville, la logique de compensation des handicaps sera formulée en terme de réduction des écarts. Il y a deux manières de remettre le quartier à niveau :

- ou bien on joue sur le stock, (les habitants de ces quartiers) en essayant de compenser leurs handicaps, en qualifiant un peu plus, ceux qui sont sous qualifiés, pour les remettre à niveau, par exemple,
- ou bien on joue sur les flux, pour faire partir du quartier un certain nombre de populations porteuses de handicaps.

De fait, la Politique de la ville si elle prévoit de mettre à niveau le stock : elle fait plus pour ceux qui ont moins, c'est-à-dire qu'elle met plus de services publics.

Si elle joue sur les flux, elle fait de la démolition-construction. Pour parler comme Jean-Paul Alduy, ancien Président de l'ANRU «je démolis du logement social, et je construis du logement moins social». Ceci, pour attirer d'autres populations qui vont rééquilibrer socialement le quartier.

Cette approche vous l'entendez bien, est celle aujourd'hui, de la politique de la ville depuis son origine, mais uniquement dans cette ligne là. Sauf que jusque à présent, elle n'avait jamais été hégémonique. Il y avait d'autres approches qui coexistaient.

-Si je reprends les origines de la politique de la ville dans les années 80, l'approche qui était dominante, c'était une deuxième approche : que je qualifie de communautarienne avec une logique de développement endogène. Qui, si elle devait avoir un slogan serait « Vive les quartiers populaires ». Slogan de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers en 1984.

Dans cette approche, le quartier n'est plus un problème, c'est une solution. Le quartier est vu avec un point de vue potentiellement positif. Se sont des lieux où existent des compétences, des réseaux de solidarité, des forces vives sur lesquels on peut s'appuyer, des lieux de ressources potentielles qu'il faut activer.

L'objectif de la Politique de la ville est de prendre appui sur les spécificités et les ressources pour engager le quartier et ses habitants dans une dynamique de développement social. Ce que les anglo-saxons appellent de « l'empowerment », c'est-à-dire renforcer le capital social de ces quartiers et changer le regard de la société.

De fait, la politique a toujours soutenu les associations car c'est un élément de transformation, de ressources potentielles, en ressources réelles.

Ces deux approches d'une certaine façon, c'est la même, c'est les deux faces d'une même pièce, car on parle toujours du quartier, comme si c'était quelque chose à part.

-Il y a une troisième lecture, qui a été plutôt dominante dans les années 90, que je qualifie de réformiste. Son slogan pourrait être : « Laboratoire où s'invente la ville de demain ». Dans cette politique le quartier n'est qu'un symptôme de problème qui se joue ailleurs. Le quartier c'est une loupe qui permet de mieux voir des phénomènes qui se jouent à l'échelle de la ville, de l'agglomération.

On peut dire en généralité que les quartiers sont les lieux dans lesquels on a pu comprendre dans les années 80, qu'on était passé d'un système de sécurité sociale à un système d'insécurité sociale. Accès au salariat = accès à la protection sociale, logement, crédits bancaires etc.

Précarisation de l'emploi = mécanismes de sécurité collective qui s'affaiblissent, insécurité sociale. Les population les plus touchées, sont les moins qualifiées et résident dans les quartiers.

Ce qui fait que, dans les années 80, les quartiers ont permis de prendre conscience des effets d'une grande transformation, qui a traversé la société toute entière.

Si on est dans cette logique, le quartier comme symptôme, quel objectif peut-on fixer ? On ne va pas traiter le symptôme mais la cause, chercher la maladie. La maladie, elle se joue à l'échelle de la ville, des grandes politiques (politique de transport, habitat, etc). L'enjeu c'est de transformer le système qui est à l'origine de l'exclusion. La politique de la ville va montrer, que d'autres politiques sont possibles, elle va inciter à des réformes structurelles et des expérimentations opérationnelles.

La politique de la ville pendant 25 ans, elle n'a pas choisi. Tous les ministres de la ville jusqu'à Borloo, dans leur discours pouvaient parler des trois approches à la fois, suivant les périodes, ils insistaient sur telle ou telle chose.

Aujourd'hui les choses sont simples, « Il faut en finir avec les ghettos ». C'est écrit dans la loi, on sort de l'indécision.

Un flou consubstantiel de la politique de la ville

Certes la politique de la ville pendant 25 ans, a été floue mais cela se justifiait par les spécificités, les différences de problématiques, d'enjeux, des quartiers. En ne fixant pas au niveau national, le diagnostic, la politique de la ville a fait preuve d'un certain pragmatisme. Ces objets étaient trop variés pour fixer un diagnostic.

Deuxième élément, le fait de ne pas dire au niveau national quel est le problème, quelle est la solution, c'était utile politiquement dans un contexte de décentralisation pour attirer tout le monde autour de la table. En créant la politique de la ville, l'Etat voulait par là, que les villes, les départements, les régions prennent en charge ces quartiers dont personne ne voulait.

C'est une politique qui ne disait rien sur le fonds, qui disait aux acteurs locaux de choisir les cibles qui leur causent problème. Dans les premiers contrats de ville, se sont les maires qui désignaient les premiers quartiers dans le cadre du DSQ. On laissait donc le flou au niveau national pour clarifier au niveau local, mais localement on ne l'a pas toujours fait, on a encore laissé dans le flou. D'où, l'impossibilité de rendre compte, à l'échelon national, de la politique de la ville.

Une ambition affichée : revivifier la démocratie

Dans la série des grandes transformations qui ont eu lieu, avec ce changement dans le mode de fonctionnement de la politique de la ville, il y a toute la dimension démocratique et participative qui est en train de disparaître. La politique de la ville a affiché de grandes ambitions en la matière qui n'ont pas toujours été concrétisées. Derrière la politique de la ville il y avait une conception assez pluraliste de l'intérêt général, l'idée que personne ne peut dire quel est l'intérêt général, tout ce qu'on peut faire c'est organiser un débat avec tous les acteurs publics, les habitants, toutes les personnes concernées pour essayer de trouver un point d'équilibre, un projet dans lequel tous les intérêts légitimes vont se retrouver.

Comme le disait le rapport Dubedout : rien ne se fera sans la participation active des habitants. L'évaluation y était complètement intégrée car c'était le lieu, où on introduisait de l'intelligence collective, du débat.

Un défi : sauver la République

Avec la loi Borloo, on change complètement de registre, il s'agit de sauver la République. Lorsqu'il présente sa loi à l'Assemblée Nationale, il rappelle de prendre le mal à sa racine en traitant les quartiers des grands ensembles pour que ce qui s'était passé en 2002, lors des élections avec Le Pen au second tours, ne se reproduise pas en 2007 ;

Ce qui était en jeu dans la rénovation urbaine, c'était de sauver la République. La République a été en danger, parce qu'il y avait d'un côté, zéro groupements ethniques qui faisait du communautarisme et d'un autre côté en réaction, la France qui avait peur et qui votait Le Pen.

Il fallait donc agir vite, s'il faut faire de la concertation, c'est parce que c'est une condition pour qu'on puisse agir mais fondamentalement, ce qu'on attend c'est l'action. La notion de concertation, telle qu'elle est pensée par l'ANRU, c'est au mieux de l'information une fois que les projets sont validés, certainement pas, l'élaboration des projets avec les habitants.

On est dans une logique de manipulation, il s'agit de faire de la propagande pour obtenir le consentement des habitants à la mise en œuvre de projets qui ont été élaborés sans eux, pour eux. Les habitants avaient le sentiment que c'était contre eux, puisque, parfois on les faisait partir.

Il y a donc un changement radical, dans la nature de l'évaluation. On n'est plus dans l'évaluation participative, on est dans l'évaluation qui est rabattue sur du suivi d'indicateurs.

Derrière cela, c'est aussi un changement de figure de l'Etat. On revient finalement, à un Etat entraîneur qui organise la compétition entre les territoires pour l'accès à ses propres ressources.

La concurrence, la compétition sont des instruments extrêmement efficaces pour le pouvoir central afin d'obtenir des pouvoirs locaux, qu'ils mettent en œuvre leurs priorités.

Dès lors en effet, qu'on s'appuie sur les préfetures, sur les services déconcentrés pour négocier localement avec les collectivités locales pour que celles-ci mettent en place des priorités nationales ; Se sont évidemment, les collectivités locales qui gagnent. Les services de l'Etat sont dans une culture de l'arrangement avec les collectivités. Si on ne passe plus par les préfets, si on se place dans la concurrence simplement, les collectivités proposent alors, des projets qui sont attendus.

On l'a vu avec l'ANRU, c'est simple, il n'y avait pas d'argent pour tout le monde, ce qui fait qu'on a pris ceux qui avaient les projets les plus conformes et très vite les autres se sont rendus compte que plus le temps passait, plus les contraintes étaient serrées, moins il y avait de financements. Ceux qui n'étaient pas encore passés se sont dépêchés d'élaborer leur projet, qui correspond exactement à ce qu'attendait l'ANRU et ainsi, passer au guichet avant qu'il n'y ait plus d'argent. Cependant on constate qu'à guichet unique, pouvoir unique.

Dans le cadre de la rénovation urbaine tous les financements nationaux pour des actions d'aménagement dans les ZUS ont été centralisés dans l'ANRU. Un bailleur social qui veut conduire une quelconque action d'aménagement doit l'inscrire dans le cadre de l'ANRU ou la financer par ses propres moyens. Les acteurs locaux n'ont donc, d'autres choix que de faire ce qu'attend le guichet.

De ce point de vue là, tout le discours qu'on a pu entendre sur le discours de Borloo ou des responsables de l'ANRU, disant que le guichet était aux services des projets des maires, n'a fait que démontrer une convergence tendancielle des projets locaux (tous les projets des maires se ressemblaient). Les maires sont effectivement responsables et portent des projets, qui sont les projets de l'Etat.

Il y a bien sûr des exceptions, et je suis intéressé de savoir ce qui se joue ici, car je pense que les spécificités domiennes obligent à assouplir ce système.

Je pense que ce qui s'est mis en place, est un nouveau mode de gouvernement des territoires et cela s'étend à l'ensemble de l'action publique.

Emeutes et politique de la ville

Comme je l'avais dit la loi Borloo voulait programmer la fin de la politique de la ville en rachetant tous les contrats de ville mais cette politique a été sauvée par les émeutes.

La politique de la ville s'est toujours développée au gré des émeutes :

- Elle est née à la suite des émeutes de 1981,
- Elle est devenue politique nationale à la suite des émeutes de Vaulx en Velin en 1990,

- Les émeutes de 2005, soulève le seul point de consensus pour tout le monde : l'échec de la politique de la ville. Mais un échec qui semble salvateur, car la fin de la politique de la ville était programmée pour 2006.

En effet, suite aux émeutes de 2005, Monsieur De Villepin demande le vote de l'Etat d'urgence et annonce la relance d'une nouvelle contractualisation qui serait portée par une agence qui sera le pendant pour l'humain, de ce qu'est l'ANRU pour l'urbain.

De la simplification à la stratification

Finalelement, la loi Borloo devait être la grande simplification de la politique de la ville mais cette simplification a laissé place à la stratification, avec :

- Deux agences avec un volet urbain et un volet social (le lien n'est pas pensé)
- Deux géographies prioritaires (géographie des CUCS, géographie de l'ANRU)
- Deux ministres qui ont l'air de très bien travaillé ensemble,
- Un nouveau plan qui s'ajoute au précédent.

On pourrait dire que la Politique de la ville est sauvée, pourtant est ce qu'on aboutit à un vrai rééquilibrage ? Non, car cela reste très marginal. Concrètement, aujourd'hui, dans la politique nationale de la ville, c'est une politique urbaine avec une touche de social à côté.

Lorsqu'on regarde l'inversion des calendriers, les CUCS sont censés être fondés sur un projet urbain de cohésion social, un projet donc global qui se déclinerait dans différents volets. De fait les projets ont été définis avant les projets globaux.

On note un certain déséquilibre financier, dans les moyens consacrés par l'Etat au volet urbain et au volet humain (4 188 €/hab en moyenne pour le PRU, 29 €/hab pour le CUCS). D'une certaine façon, tout est dit. Cela donne à voir où se situe les points d'équilibres aujourd'hui dans la politique nationale de la ville. Les discours de la DIV, l'ACSE, l'ANRU le dévoilent d'ailleurs : « dans le cadre du CUCS, il faut accompagner la mise en œuvre du projet urbain ».

De l'importance du projet territorial

C'est un cadre national, dans lequel il y a un système de resserrement des contraintes, avec quand même des marges de manœuvres. Il faut les identifier. Si on veut que la politique de la ville ait un sens, il faut se doter de quelque chose, qui ait à voir avec un projet territorial.

Il n'y a qu'à cette condition, qu'on arrivera à donner un peu de sens à ces grands programmes nationaux. On arrivera à les adapter aux enjeux locaux sans se laisser téléguidé par le pouvoir central.

Le projet ce n'est pas un programme, c'est une démarche, quelque chose de fluctuant en perpétuelle adaptation.

Le projet urbain tel qui est conçu par l'ANRU, n'est pas un projet urbain, c'est un programme urbain. C'est un projet rigide dont l'adaptation ne peut se faire qu'au bout de négociations extrêmement compliquées.

L'idée du projet, c'est un système d'adaptation permanente de l'action et de mobilisation permanente de tous les acteurs.

De la nécessité de concevoir des instruments adaptés au projet

Je crois que dans ce mouvement néo-managérial dans lequel, on vous impose en permanence des outils, il faut que vous veilliez à ne pas reproduire les travers qui sont en train de se mettre en place, à l'échelon national. Il faut essayer de penser à l'adaptation des outils en fonction du type de programme.

La mise en œuvre du projet ne passe pas nécessairement par la systématisation des appels à projet : distinguer les modalités de soutien des associations en fonction du motif de ce soutien (pour ce qu'elles font/pour ce qu'elles sont).

Dans ce système dans lequel il ya des injonctions toujours plus fortes à évaluer, mais en fait il s'agit de remplir des batteries d'indicateurs et en même temps on rajoute là-dessus une pression forte pour mettre en place des dispositifs d'évaluations. Mais pour répondre à quelles questions ? Dans certains cas, mieux vaut un bon observatoire ou une bonne étude qu'une mauvaise évaluation.

L'évaluation ne se limite pas aux indicateurs. Elle passe par la production de connaissances ; Il faut s'appuyer sur l'évaluation technocratique pour engager une évaluation démocratique.