

Cycle de qualification-formation sur l'évaluation de la politique de la ville

22 au 26 septembre 2008

Renaud Epstein – renaud.epstein@free.fr

PROGRAMME

Lundi 22 : L'évaluation au prisme de la politique de la ville (et vice-versa)

- 9h-12h 30 L'évaluation des politiques publiques
De la théorie à la réalité : les leçons de 25 ans d'évaluation de la politique de la ville
- 14h-16h L'évaluation après la LOLF, la RGPP & l'Acte II : la loi Borloo (et le Plan Espoir Banlieues)

Mardi 23 septembre : Evaluer un CUCS – méthodes et démarche

- 9h-12h 30 Présentation d'expériences des 2 CUCS
- Retour sur les expériences passées (évaluation des contrats de ville)
 - Présentation des démarches et instruments envisagés / mis en place pour l'évaluation des CUCS
- 14h-16h30 Des prescriptions nationales à la mise en place pragmatique d'une démarche d'évaluation et d'observation locale
- Présentation de la « doctrine » évaluative nationale des CUCS
 - Eléments de méthode, à partir des cas locaux
 - Articulation entre CUCS et PDRU

Mercredi 24 : Etude de cas pratique – l'évaluation de la prévention de la délinquance

- 9h-13h Travail en sous-groupes : élaboration des référentiels d'évaluation de 2 CLS.

Jeudi 25 : Conseils méthodologiques aux porteurs de projet

- 9h-12h 30 Cas pratique/ articulation avec référentiel sur l'évaluation de l'utilité sociale des associations
- 14h-16h30 Conseils méthodologiques et suivi de projet

L'évaluation des politiques publiques

histoire et fondements, définitions et notions de base, démarche

Grandes étapes et approches

- 1950-60s : l'inspiration des sciences expérimentales
- 1960-70s : l'illusion technocratique
- 1980-90s : l'utopie démocratique
- 2000- : le cauchemar néo-managérial

Les moteurs du développement de l'évaluation

- L'incertitude
- La raréfaction (relative) des ressources
- La complexité croissante de l'action publique
- Les besoins de légitimation du politique

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

- Monopole de l'expertise (Grands corps et services de l'Etat)
- Prégnance d'une culture du contrôle (inspection)

De l'évolution de l'évaluation : quelques définitions

Rapport Deleau (Commissariat Général du Plan, 1985)

*Reconnaître et **mesurer** les effets propres d'une politique*

Rapport Viveret (Premier Ministre, 1989)

*Former un **jugement** sur la **valeur** d'une politique*

Décret du 18 novembre 1998

« 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. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques. On distingue trois types d'évaluation : 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 »

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.

Des définitions aux dimensions

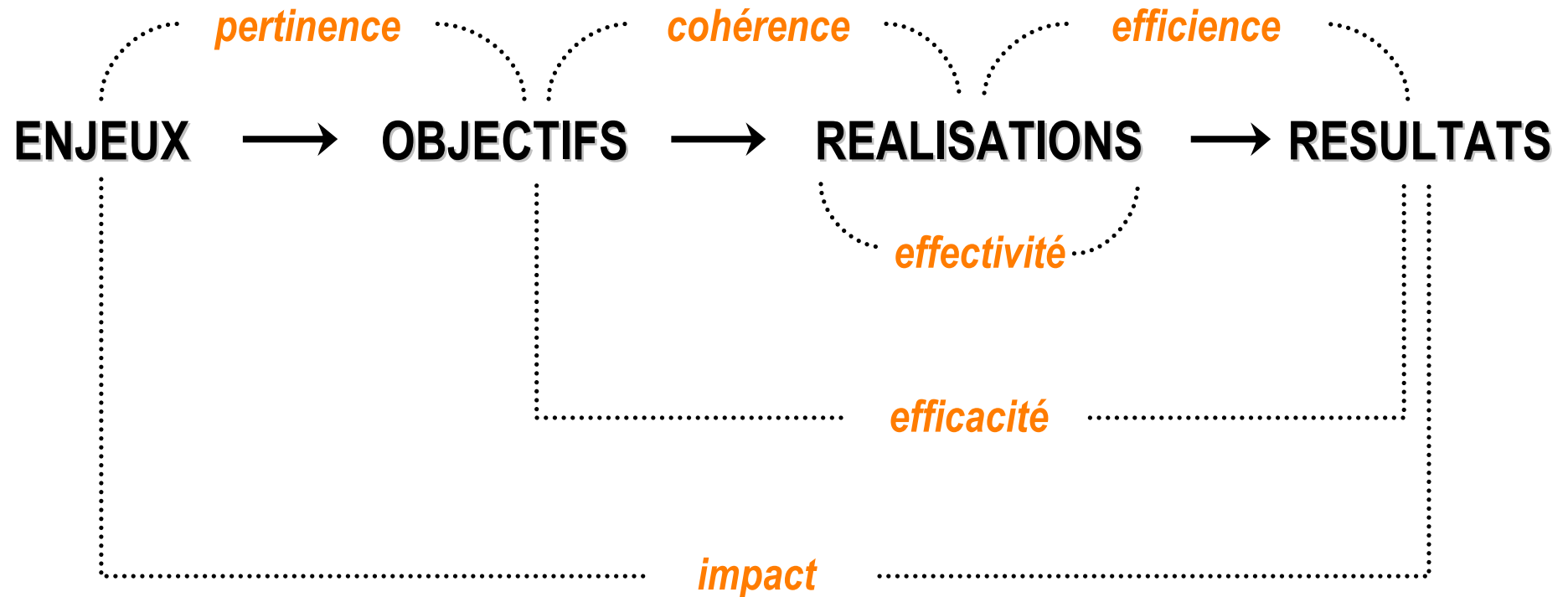
Des définitions variables, d'où il ressort que l'évaluation combine trois dimensions :

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

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

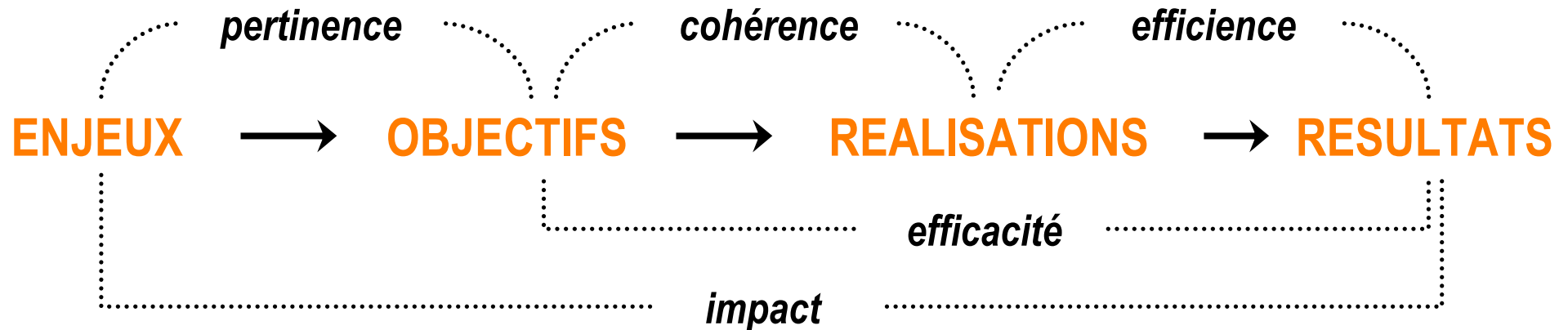
Chaîne d'intentions et registres évaluatifs



Déroulement d'une évaluation : séquences

1. Mandatement

2. Élaboration du référentiel : reconstruction de la chaîne d'intentions, traduction des questions en hypothèses et en indicateurs

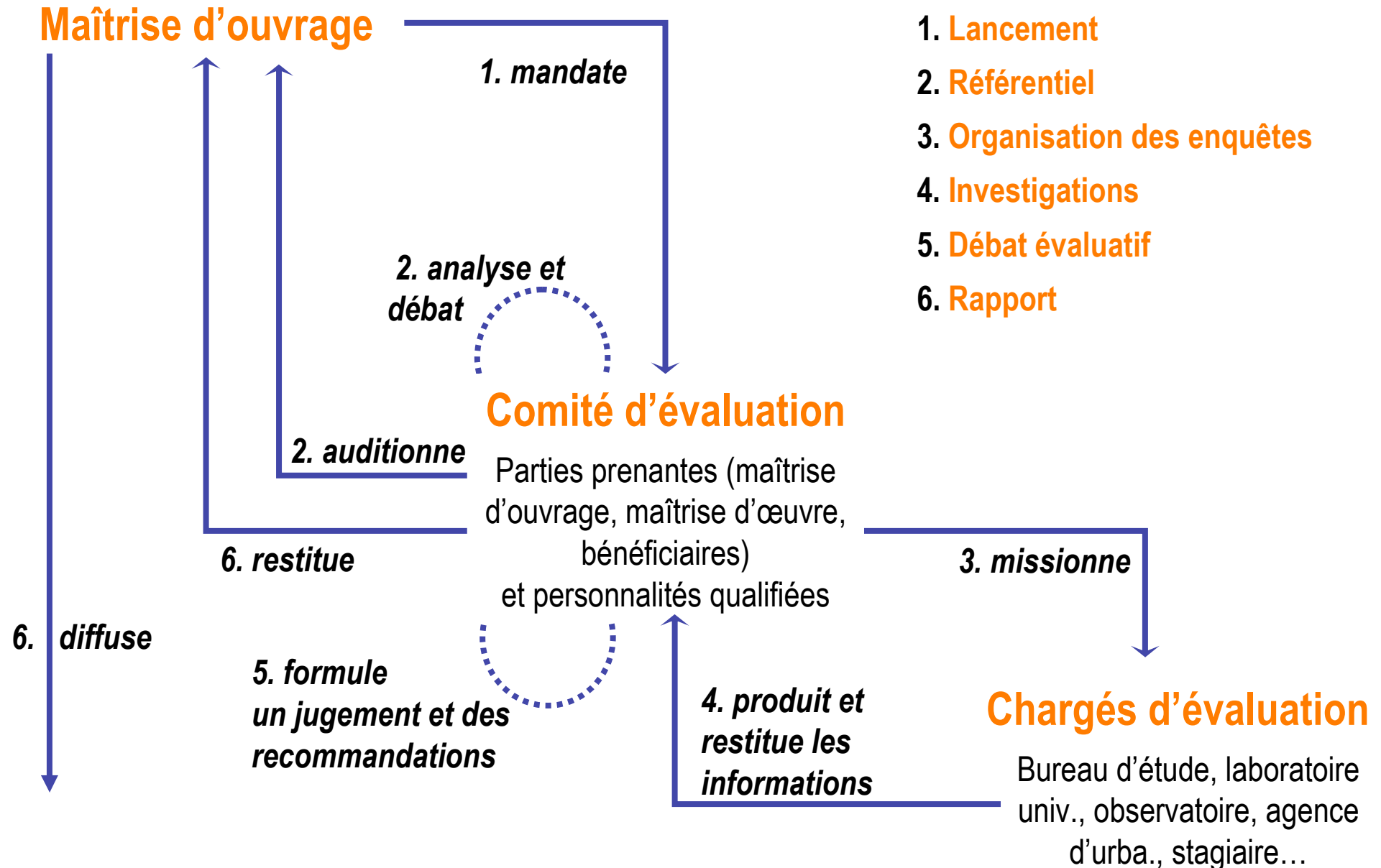


3. Collecte des indicateurs / réalisation d'enquêtes

4. Mise en débat des résultats et formulation d'un jugement

5. Diffusion du rapport d'évaluation

Déroulement d'une évaluation : dispositif et répartition des rôles

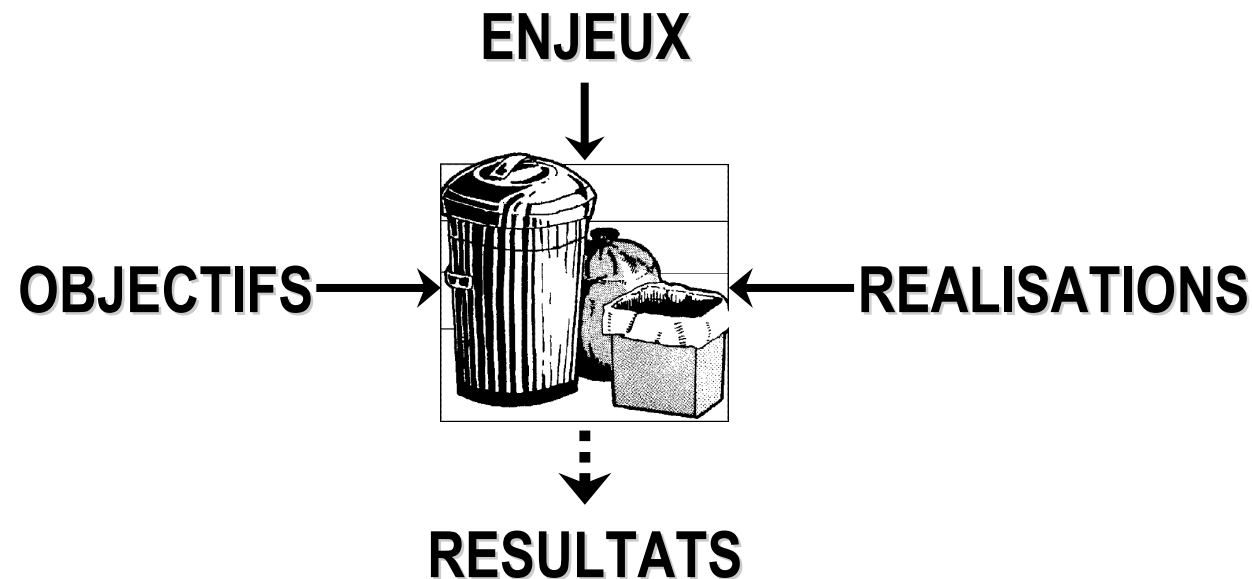


Principes de précaution

Connaissance et action publique : des liens faibles

Deux écueils à éviter : positivisme (les lumières de la science vont guider le politique) et cynisme (la raison politique est trop ténébreuse pour être éclairée par le savoir)

La rationalité de l'action publique : une idée remise en cause par les sciences sociales



La clarification des intentions : condition préalable de l'évaluabilité et résultat de l'évaluation



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

25 ans d'évaluation de la politique de la ville

Des évaluations qui fondent l'extension d'une pratique expérimentale

X^{ème} Plan : une évaluation qui rend intelligible la politique de la ville

- Un préalable : à quelle aune évaluer la politique de la ville ?
- Une politique qui conduit à la transformation du rôle de l'État et précise les enjeux sectoriels
- Mais un échec relatif, en l'absence d'un jugement partagé

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

- De l'évaluation nationale au soutien aux évaluations locales
- Les pratiques : démultiplication et fragmentation de l'évaluation
- Les dérives : entre connaissance sans jugement et jugement sans connaissance

La rénovation urbaine : de l'évaluation à la mesure de la performance

- Une réforme radicale de la politique de la ville (et de son évaluation) : l'ère de la LOLF
- Une question qui demeure entière : le passage du suivi à l'évaluation

25 ans d'évaluation de la politique de la ville

Approche évaluative

Fonction de l'évaluation

IX^{ème} Plan

Monographies réalisées sous l'égide
d'une Commission du
Commissariat Général du Plan

Légitimation d'une
politique expérimentale

X^{ème} Plan

Enquêtes territoriales et thématiques
pour un Comité interministériel

Intelligibilité de la
politique menée

XI^{ème} Plan
&
2000-2003

Renvoi vers le local, démultiplication et
fragmentation des pratiques

Accompagnement de la mise en
œuvre : observation des quartiers,
écoute des habitants, animation du
débat local...

Depuis
2003

Disjonction entre évaluation nationale
et évaluations locales

Mesure de la performance

Bilan des évaluations des contrats de ville (évaluation finales du XIe Plan et intermédiaires 2000-2006)

Un succès quantitatif, à mettre au crédit de l'Etat

Un échec qualitatif, trop rapidement mis au passif des acteurs locaux

- Au plan cognitif : des évaluations qui ne répondent pas aux principales questions posées (fonction de la politique de la ville ; *outcomes* au-delà des *outputs* ; discrimination positive ou négative ; facteurs de succès...)
- Au plan normatif : faute de travail sur les intentions guidant la politique locale, des jugements qui renseignent essentiellement sur la pratique et les valeurs des évaluateurs
- Au plan instrumental : l'échec politique est patent, les évaluations étant sans impact sur la politique menée, tant au niveau local (d'une génération de contrat à l'autre comme à mi-parcours) que national.

Et si l'évaluation servait à autre(s) chose(s) qu'à évaluer ?

- Au plan cognitif : une réponse au jacobinisme statistique
- Au plan normatif : amorcer un débat de fond, délié des enjeux de la négociation contractuelle
- Au plan instrumental : un outil pédagogique

Bilan des évaluations des contrats de ville (évaluation finales du XIe Plan et intermédiaires 2000-2006)

Une politique dont l'évaluation est condamnée à l'échec ?

- Flou du périmètre
- Impossibilité d'imputer les changements à la politique menée
- Difficulté d'agrégation d'avis multiples et légitimes dans un jugement collectif
- Illusion d'une prise en compte ex post de bénéficiaires marginalisés ex ante
- Instabilité de la politique nationale

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

- L'opportunité politique : qu'attendent les responsables locaux de l'évaluation ? Sur quelles fenêtres d'opportunités caler le calendrier de l'évaluation ?
- Le périmètre de l'évaluation : faut-il tout évaluer ? Se limiter à quelques questions ciblées ? À quelques volets, dispositifs ou actions ?
- Questions/réponses : les informations envisagées existent-elles ou peuvent-elles être aisément produites ? Saura-t-on imputer les imputer à la politique menée ?
- Le dispositif : quelle organisation pour agréger des avis hétérogènes et multiples dans un jugement collectif ? pour organiser la rétroaction ?



Espoir banlieues, PNRU, etc...

Plan Espoir Banlieues : une mise en perspective

« *Espoir Banlieues* marque un tournant dans la politique de la ville. C'est une nouvelle dynamique (...). C'est un vrai changement de méthode. D'abord sur la forme. Pour la première fois, un président de la République, s'est engagé de façon ferme sur le sujet et a déclaré que cette politique était une priorité nationale. (...) Sur le fond, l'emploi, le désenclavement et l'éducation sont les trois priorités du gouvernement, déclinées sur le terrain par des mesures concrètes. (...) Chaque ministre va désormais mobiliser son administration et ses moyens pour les quartiers populaires. Et je veille à ce que cela se concrétise au plus vite. » (F. Amara)

Un tournant dans la politique de la ville ?

- Un « Plan Marshall » à moyens constants
- Réaffirmation du diagnostic : les quartiers-ghettos contre l'égalité des chances
- Un inventaire de mesures : le recyclage de l'existant
- Maintien de l'organisation héritée de Borloo (ANRU) et des émeutes (ACSE)

La politique de la ville, condamnée à l'immobilisme ?

- Une réforme radicale : la loi du 1er août 2003
- Une loi anticipatrice, dans un contexte de bouleversement institutionnel

Acte II, LOLF, RGPP...

Une « révolution » qui n'est pas que budgétaire

- Acte II de la décentralisation : quand la « mère de toutes les réformes » s'avère n'être que la fille (illégitime) de l'Acte I
- 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

De la gouvernance territoriale au gouvernement à distance

- Démolition-reconstruction de l'Etat : décomposition à l'échelon local, recombinaison au niveau central (agencification),
- Les responsabilités sans les libertés locales : des collectivités territoriales autonomes, mais dans un cadre de plus en plus contraint
- Une nouvelle boîte à outil composée d'instruments de pilotage à distance : des administrations intégrées verticalement aux agences nationales ; des projets territoriaux aux programmes sectoriels ; des négociations contractuelles aux appels à projet; de l'évaluation au « reporting »
- Le modèle d'action promu par la politique de la ville (transversal, partenarial, remontant) à l'épreuve du culte de la performance

La loi Borloo, une anticipation de la nouvelle donne

Une loi consensuelle, qui a suscité une large adhésion

- L'argumentaire : continuité stratégique, simplification administrative, renforcement des moyens
- Des débats révélateurs de la faiblesse de l'ancrage social, politique et institutionnel de la politique de la ville.

La simplification administrative n'est jamais politiquement neutre

- Le problème : les « ghettos indignes de la République »
- L'objectif : réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement
- Les modes d'action : du contrat local à l'appel à projet national
- Les réalisations : démolition et dérogation

La loi Borloo : la fin de l'indécision stratégique

Approche

Enjeu

Objectifs

Réalisations

Républicaniste

« en finir avec les ghettos »

Quartier = **problème**
(concentration de handicaps)

Réduction des écarts (remise à niveau du stock / dilution par les flux)

Renforcement des services publics
et/ou
démolition

Communautarienne

« vive les quartiers populaires »

Quartier = **solution**
(ressources potentielles)

Reconnaissance & « Empowerment »
(renforcement du capital social)

Soutien aux initiatives individuelles et collectives

Réformiste

« des laboratoires où s'invente la ville de demain »

Quartier = **symptôme**
(causes à l'échelle de la ville)

Transformation d'un système générateur d'exclusion

Réformes structurelles et expérimentations opérationnelles

La loi Borloo : la fin de l'indécision stratégique

Un flou consubstantiel de la politique de la ville

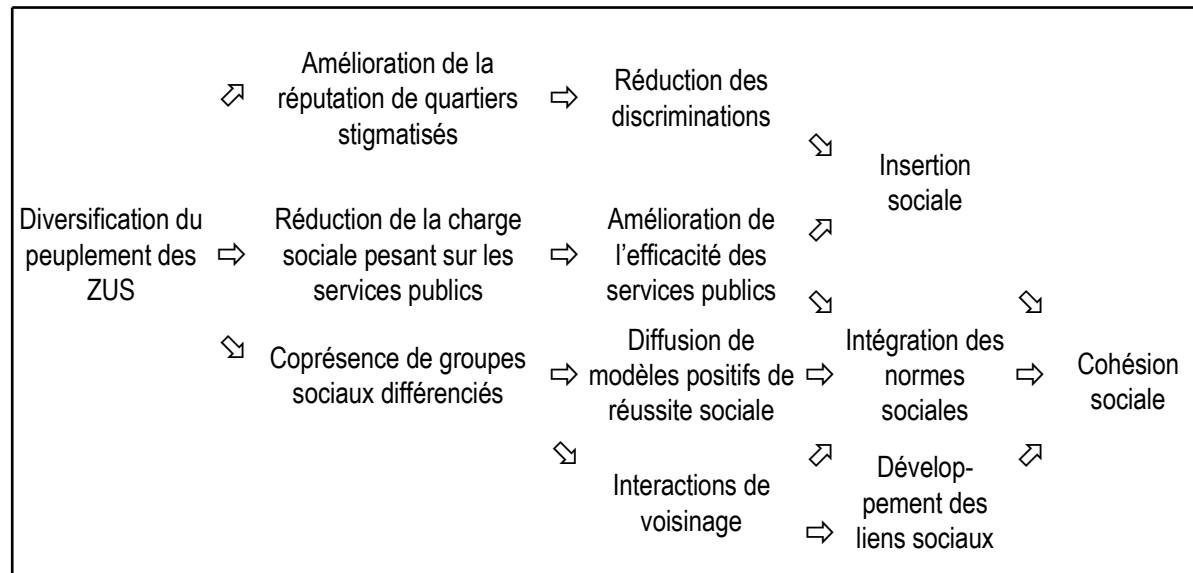
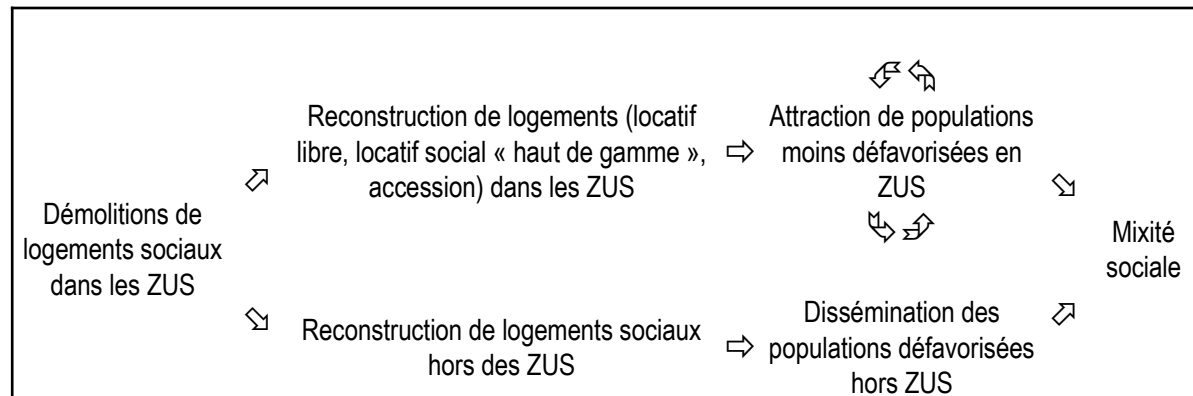
- Une indécision fondée analytiquement : la question territoriale
- Une indécision utile politiquement, pour élargir le tour de table et le périmètre contractuel
- La traduction en politique publique : une politique procédurale, renvoyant aux acteurs locaux
 - le choix des cibles,
 - la formulation du diagnostic,
 - l'énonciation du projet
 - la mise en cohérence des politiques publiques
- Les limites d'une stratégie de renvoi vers le local :
 - un flou généralisé dans les contrats de ville, qui rend l'évaluation à la fois difficile et cruciale
 - l'impossibilité de rendre compte, à l'échelon national, de la politique de la ville

La cohésion sociale par la mixité

**Effet attendu :
mixité sociale**



**Impact escompté :
cohésion sociale**



L'intégration par la banalisation urbaine



Et la participation des habitants ?

Une ambition affichée : revivifier la démocratie

- L'urgence : un levier mobilisateur pour transformer les organisations publiques
- Une conception pluraliste de l'intérêt général
- « Rien ne se fera sans la participation active des habitants »
- L'évaluation, pratique consubstantielle de la politique de la ville

Un défi : sauver la République

- L'urgence : un impératif d'action visible
- Une conception substantielle de l'intérêt général : l'intérêt des stockholders
- De la concertation à la manipulation : la recherche du consentement
- Le rabattement évaluatif sur le suivi d'indicateurs

La loi Borloo, une anticipation de la nouvelle donne

Une loi consensuelle, qui a suscité une large adhésion

- L'argumentaire : continuité stratégique, simplification administrative, renforcement des moyens
- Des débats révélateurs de la faiblesse de l'ancrage social, politique et institutionnel de la politique de la ville.

La simplification administrative n'est jamais politiquement neutre

- Le problème : les « ghettos indignes de la République »
- L'objectif : réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement
- Les modes d'action : du contrat local à l'appel à projet national
- Les réalisations : démolition et dérogation

De l'Etat animateur à l'Etat entraîneur : la compétition entre territoires

- Incertitude locale et concurrence nationale : une course de vitesse vers l'ANRU
- Guichet unique, pouvoir unique
- Les « projets des maires » ? La convergence tendancielle des projets locaux

La politique de la ville sauvée par les émeutiers

Émeutes et politique de la ville

- Les émeutes, moteur de la politique de la ville : 1981, 1990, 2005
- Les émeutes de l'automne 2005, échec de la politique de la ville ?
 - L'échec de la politique de la ville : un îlot de consensus dans un océan de controverses
 - Un échec salvateur : les conséquences paradoxales des émeutes de 2005

De la simplification à la stratification

- Deux agences face à une tutelle affaiblie, deux géographies prioritaires, deux ministres... et un nouveau plan qui s'ajoute aux précédents
- CUCS et Plan Espoir Banlieue : un rééquilibrage, sinon une remise en cause de la primauté de l'urbain sur le social
 - Inversion des calendriers
 - Déséquilibre financier (4188€/hab en moyenne pour le PRU, 29€/hab pour le CUCS)
 - Le « volet humain », accompagnement du « volet urbain » ?

Back to the basics

De l'importance du projet territorial

- **Un enjeu politique** : fixer le sens de la politique menée, en regard d'enjeux territoriaux qui ne se réduisent pas à une vision nationale du « problème des quartiers »
- **Une démarche** qui permet de mobiliser les acteurs locaux dans une action collective.
- **Un instrument de pilotage** de l'action dans la durée : garde-fou face à des politiques publiques de plus en plus fragmentées (mise en cohérence des actions locales et territorialisation des politiques nationales, régionales et départementales), argumentaire pour mobiliser les ressources des programmes nationaux.

De la nécessité de concevoir des instruments adaptés au projet

- 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)
- Mieux vaut un bon observatoire ou une bonne étude qu'une mauvaise évaluation
- L'évaluation ne se limite pas aux indicateurs : s'appuyer sur l'évaluation technocratique pour engager une évaluation démocratique
- La mobilisation du droit commun : à chacun de balayer devant sa porte