

Enquête ingénierie DIV / IRDSU 2008 « La relation au droit commun et la place de l'évaluation »

Enquête d'opinion auprès de 23 professionnels de la politique de la ville

Mars 2009

SYNTHESE

PRESENTATION DE LA DEMARCHE

Cette enquête d'opinion a pour objet de compléter et approfondir l'enquête par questionnaire réalisée avant l'été 2007 auprès de 207 professionnels de la politique de la ville (à voir en ligne : <http://www.irdsu.net/resultat-synthetique-enquete>) . Dans ce premier volet, nous avons demandé aux professionnels de qualifier la nature du projet politique de la ville à l'échelle locale selon la responsabilité de chacun.

Cette deuxième enquête a été réalisée auprès de 23 personnes aux responsabilités diverses, ayant toutes un lien direct avec la Politique de la ville (responsables d'au moins un des dispositifs suivants : CUCS, PRU, PRE, CLSPD ; intervenant sur des sites de différente importance, occupant des postes dans des Collectivités locales ou des EPCI réparties sur l'ensemble du territoire national).

Chaque entretien a duré environ une heure trente et visait deux thèmes privilégiés :

- **La relation de la politique de la ville au Droit commun.**
- **La place de l'évaluation dans les démarches locales**

A- QUELLE PLACE LA POLITIQUE DE LA VILLE TIENT-ELLE A L'EGARD DU DROIT COMMUN ?

A l'origine, la politique de la ville était sensée, au-delà du « droit commun », être la politique des politiques pour pouvoir donner sens à la stratégie locale en matière de lutte contre les inégalités, la discrimination et l'exclusion de certains territoires. Elle annonçait vouloir disparaître à terme lorsque son ambition de décloisonnement des politiques et de plus grande proximité de leur mise en œuvre à l'échelle des territoires et des quartiers, aurait atteint son objectif.

Aujourd'hui encore, les organisations et les modes de financement laissent supposer qu'il y a deux sphères distinctes avec, d'un côté, les services de « droit commun » et, de l'autre, cette politique d'exception que représenterait la politique de la ville. Mais, si le principe de départ semblait clair : « Intervenir là où le droit commun montrait ses limites », le rapport entre les deux s'est compliqué à mesure que les dispositifs et les politiques publiques se multipliaient dans des interactions de plus en plus prégnantes. L'objet de cette enquête n'est donc pas de retrouver une « définition claire » de l'un ou de l'autre, mais d'examiner comment la politique de la ville s'inscrit aujourd'hui dans le « paysage ordinaire » des politiques publiques.

1- Evolution du contexte et déplacement des frontières

La question du rapport entre Droit commun et Politique de la ville nous ramène le plus souvent aux frontières de ce que l'on a souvent appelé les « services ordinaires » des collectivités et autres institutions et du « droit exceptionnel » représenté par la politique de la ville.

Ce clivage entre ces deux univers semble s'être peu à peu estompé ces dernières années au profit de liens nouveaux qui se sont tissés au gré des expériences locales. Ceci est du à :

- La montée en généralité de la question du territoire
- L'importance prise par l'enjeu de cohésion sociale et territoriale
- La prise en compte des problématiques de la politique de la ville dans les politiques de droit commun

Des logiques de mission, parfois situées aux marges d'organisations structurées, **on est passé à une véritable intégration de ces préoccupations dans l'ossature des organisations locales**, autour de deux registres :

- un premier registre autour de la notion de « développement » qu'il soit social, territorial, local ou solidaire
- un second registre autour de la notion de « cohésion » selon une ligne stratégique qui va privilégier la médiation d'un côté et la citoyenneté de l'autre.

2- Absence de définition partagée des relations entre Droit commun et politique de la ville

La représentation du Droit commun dans la communauté professionnelle de « la politique de la ville » fait appel à des conceptions assez proches .

Face au caractère ordinaire et englobant du Droit commun, « la politique de la ville » répond par une démarche de « discrimination positive ». Elle se doit d'être l'aiguillon qui fera évoluer le droit commun vers une meilleure égalité de traitement.

Mais les conceptions des professionnels diffèrent plus singulièrement sur le rôle et la posture attendue de la Politique de la ville à l'égard du Droit commun. Il y a, pourrait-on dire, deux représentations distinctes.

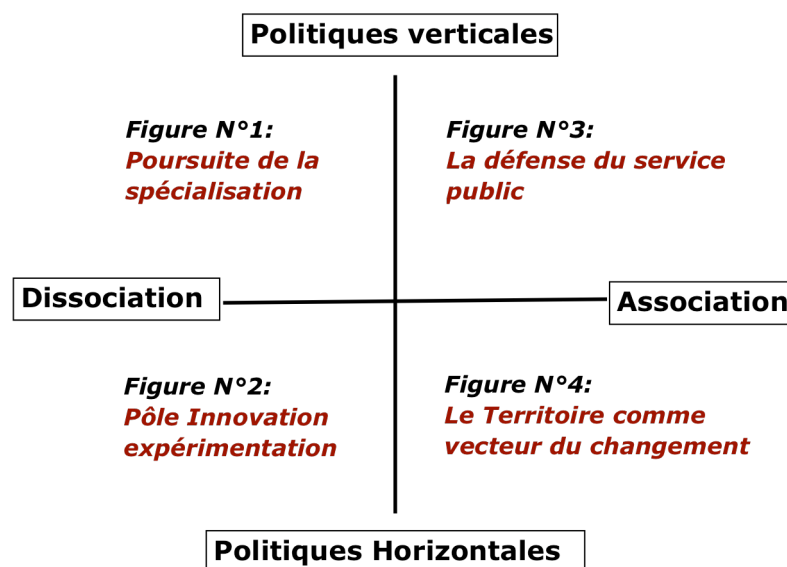
- **La première considère que la Politique de la ville représente la variable d'ajustement des politiques de droit commun** pour garantir effectivement l'accès au droit des plus démunis et des territoires prioritaires.
- **La seconde considère à l'inverse que le droit commun doit changer de posture** pour répondre réellement à une prise en compte des situations et pouvoir ainsi garantir une réelle équité de traitement.

3- Quatre figures des rapports au Droit Commun

Les relations entre Politique de la ville et Droit Commun peut être analysée suivant deux axes :

- un premier axe, le long duquel la politique de la ville cherche à compenser les manques du droit commun (politiques verticales) ou au contraire à le faire évoluer (politiques horizontales).
- un deuxième axe, selon que la politique de la ville est structurée en dehors du droit commun (dissociation) ou au contraire est intégrée au droit commun (association).

On peut alors distinguer au travers de l'enquête quatre principales figures.



- **Première figure : la poursuite de la spécialisation (8 cas)**

Cette première figure est révélatrice d'une posture par défaut des équipes en charge de la politique de la ville. Pour ces dernières, **le Droit commun ne répond pas suffisamment aux impératifs d'équité pour les territoires ou les populations et appelle dès lors au maintien, d'une démarche Politique de la ville qui puisse compenser les déficits du droit commun.**

Cette figure traditionnelle a toujours été critiquée comme celle qui « accepte » un état de fait et qui n'imagine pas pouvoir changer l'ordre des choses. C'est encore une figure fréquente aujourd'hui.

Dans cette figure, la politique de la ville joue pleinement le rôle de filet de protection à l'égard de territoires ou de publics que le droit commun ne reconnaît pas comme objets ou sujets particuliers de son action.

- **Seconde figure : le pôle innovation – expérimentation (7 cas)**

Cette seconde figure considère que le droit commun est capable d'évoluer en fonction des contextes et des situations. La politique de la ville se donne comme mission d'initier des actions que le droit commun ne s'autorise pas à mettre en œuvre. Son pouvoir est donc d'expérimenter, de tester de nouvelles manières d'intervenir ou de traiter les situations.

A contrario de la première figure, cette seconde figure ne cherche pas à se substituer au droit commun, à fonder son identité sur la logique de spécialisation, au contraire, elle s'est donné pour vocation d'être un véritable sas au service d'une politique de renouvellement et d'adaptation aux nouveaux enjeux sociaux et territoriaux.

- **Troisième figure : la défense du Service public (1 cas)**

La troisième figure part du principe que le Droit commun répond mal aux enjeux identifiés, ne remplit pas son rôle de façon optimale et laisse en friche, délibérément ou pas, certaines situations. Il se doit par conséquent d'ajuster son action afin de permettre à certaines populations, identifiées comme « en risque d'exclusion », d'accéder aux différents services et équipements proposés. **La politique de la ville apparaît alors comme un vecteur essentiel de sensibilisation et de mobilisation du Droit commun.**

Dans cette figure, l'intelligence du positionnement de la politique de la ville est son regard décentré qui lui permet d'interpeller le droit commun sur ses propres prérogatives.

- **Quatrième figure: le territoire comme vecteur de changement (7 cas)**

La quatrième figure considère a priori le Droit commun comme déficitaire à l'échelle des territoires sur lesquels il n'a qu'une légitimité toute relative, puisque son histoire même en est à l'origine éloignée.

Ce qui rend spécifique cette figure par rapport aux autres, c'est que la politique de la ville se trouve désormais située comme un outil indispensable de l'accompagnement au changement des politiques ordinaires dans une vision nouvelle. Elle consiste en effet à penser que l'imbrication des deux logiques s'avère indispensable et qu'à aucun moment l'action publique n'est stabilisée dans ses modes de réponses. Elle se doit par conséquent d'évoluer en permanence en fonction des problématiques auxquelles elle se trouve confrontée et dont les territoires constituent des révélateurs essentiels de leurs évolutions.

4- Enjeux des rapports entre Politique de la ville et droit commun.

L'analyse des réponses des professionnels permet de faire ressortir des tensions qui structurent localement le rapport entre politique de la ville et droit commun.

- **La tension entre lisibilité et stigmatisation**

Les acteurs de la politique de la ville ont une représentation approximative des modalités d'intervention financière et opérationnelle du Droit commun à l'échelle de la géographie prioritaire.

Ce manque de lisibilité empêche les acteurs de la politique de la ville de pouvoir apprécier la réalité de l'engagement du Droit commun et par conséquent les marges de manœuvre dont ils peuvent disposer pour négocier ou infléchir le rapport de ces politiques à la géographie prioritaire.

- **La tension entre déficit et rééquilibrage**

C'est le déficit des politiques de Droit commun à l'échelle des quartiers qui justifie l'implication de la politique de la ville pour rétablir l'équité de traitement entre les territoires, notamment dans les relations entre géographie prioritaire et le reste des territoires urbains.

Les difficultés du droit commun à prendre en compte la problématique « politique de la ville » relèvent selon les acteurs de trois enjeux particuliers :

- La méconnaissance ou la distance professionnelle à l'égard des problématiques « quartier » au sein des organisations.
- La difficulté pour les acteurs du Droit commun à établir une stratégie partagée à l'échelle des territoires afin d'intégrer le caractère multi-dimensionnel des questions à traiter et faire bouger leurs propres frontières et prérogatives.
- Enfin, la difficulté à décaler le regard et à sortir des logiques dominantes qui modélisent et contraignent les cadres de financements de l'action.

- **La tension entre politique guichet et politique stratégique**

La politique de la ville continue dans certains cas de pallier les absences ou les manques des politiques de Droit commun.

Si la question de la mobilisation du Droit commun a été l'une des lignes stratégiques affichée de la mise en œuvre des CUCS au niveau national, cette ligne ne semble pas avoir toujours été l'axe privilégié des politiques locales, souvent plus préoccupées de gérer les dispositifs comme des entrées spécifiques placée à côté du Droit commun.

- **La tension entre « faire » et « faire faire »**

Les enjeux des rapports entre Politique de la ville et Droit commun réinterrogent la question de leurs articulations et complémentarités en termes de positionnement et de statut. Quelle place la politique de la ville doit-elle pouvoir développer à l'avenir dans ses rapports au Droit commun ?

On lui reconnaît une légitimité fondée sur :

- sa posture d'interpellation à l'égard des institutions et services.
- son rôle essentiel de mobilisation des ressources locales et sa capacité à identifier les acteurs les mieux à même d'intervenir.

- le caractère fédérateur de son intervention par le moyen des démarches projet et de la contractualisation
- sa capacité à suivre et garantir la réalisation tant des démarches de coopération entre acteurs que du suivi des actions transversales sur le territoire.
- sa capacité à mieux calibrer l'offre du Droit commun à la réalité des territoires.

- **La tension entre intégration et isolement des équipes Politiques de la ville**

Les préoccupations de la politique de la ville se sont diffusées progressivement par capillarité vers le Droit commun. Cependant, ces acquis ne sont pas homogènes d'un site à l'autre, d'un registre à l'autre, d'une institution à une autre.

La réalité de cette acculturation du Droit commun par la politique de la ville vient aussi percuter la réalité des équipes locales. Celles-ci se situent pour diverses raisons sur un curseur qui va de l'isolement manifeste sur leur territoire à un positionnement stratégique intégré au sein des organisations locales.

Ainsi, les forces et faiblesses des équipes viennent confirmer d'un côté les acquis de la politique de la ville dans les organisations et de l'autre la difficulté du Droit commun à s'ouvrir à la question territoriale (pour des raisons qui peuvent être politiques, humaines et/ou financières).

5- Pistes et perspectives pour l'avenir des relations entre Politique de la ville et Droit commun

Les équipes sur le terrain se trouvent aujourd'hui dans des situations extrêmement variées à l'égard des projets locaux. Leur rôle peut être extrêmement contrasté entre la mise en œuvre de dispositifs nationaux à relativement faible enjeu et l'accompagnement de projets locaux très sensibles. Mais leurs attentes sur le sens des projets sont toujours omni présentes.

Si dans l'ensemble, l'implication politique est plus affirmée qu'hier, certaines équipes souffrent encore d'un manque de détermination claire de leurs élus à l'égard du projet local. La mobilisation renforcée des élus est souvent attendue pour éclairer le sens du projet et donc la feuille de route des rapports entre Politique de la ville et Droit commun des collectivités. Et l'implication du droit commun des services de l'Etat reste encore souvent la plus problématique.

À l'inverse, certains sites très engagés depuis longtemps sur la Politique de la ville s'interrogent aujourd'hui sur le sens et l'avenir de leurs projets, notamment dans une perspective de plus grande autonomie à l'égard des cadres contraignants, évolutifs et perçus comme peu stables fixés par l'Etat. Cependant, la capacité de s'affranchir de cette dépendance pour se donner d'autres cadres de référence et gagner en qualité de projet au niveau local est rarement à l'ordre du jour. Ce qui ne permet pas aisément d'imaginer aujourd'hui une politique plus libre de ses mouvements.

Ainsi, selon les configurations locales, les attentes dans le rapport au droit commun apparaissent variées :

- **Intégrer plus explicitement l'enjeu d'une évolution nécessaire du Droit commun**

Il y a un réel enjeu à mettre en avant que **l'ensemble des dispositifs contractuels en lien avec la politique de la ville affiche un volet explicite sur l'effet levier attendu** d'une possible évolution du Droit commun, dans sa manière d'aborder et de traiter les situations.

- **Aider à la production de nouvelles marges de manœuvre**

Si la Politique de la ville continue de jouer un rôle d'impulsion, sa vocation première est de réussir le passage de relais au Droit commun pour garantir à terme la pérennité des politiques mises en œuvre. **Ainsi, cette capacité à innover, inventer, explorer qu'avait investie la Politique de la ville a sans doute aujourd'hui moins d'avenir qu'une posture subtile d'accompagnement du changement dans les services.** Car nous sommes moins dans une phase de découvertes et d'initiatives que dans une phase de réalisation et d'intégration institutionnelle de la question sociale et territoriale.

- **Renforcer les pôles ressources**

La place particulière de la politique de la ville, entre politiques sociales et territoriales, l'oblige implicitement à conforter en permanence ses savoirs faire et modes d'intervention. Cela appelle nécessairement à conforter et asseoir plus sereinement ses méthodes. Or, l'enjeu pour la politique de la ville restera encore pour les années à venir un enjeu de reconnaissance par le droit commun. **Pouvoir bénéficier de ressources qui puissent l'appuyer dans ses modes d'intervention est un élément central pour conforter sa place localement.**

- **Mettre en place des formations mieux ciblées et plus articulées**

En termes de formation, la relation entre Politique de la ville et Droit commun fait ressortir trois pistes essentielles de travail :

- Une première piste concerne **la question du diagnostic territorial** et par conséquent la place, le profil et les articulations entre observatoires
- Une seconde piste concerne plutôt **l'acculturation des équipes et le renforcement de leur technicité sur les thématiques qui sont restées les plus en friche dans les politiques locales** ou qui sont apparues très récemment dans l'agenda des équipes.
- Une troisième piste concerne la **qualification des équipes** sur leur capacité à mieux accompagner le droit commun dans son évolution.
- Enfin la quatrième piste concerne l'importance soulignée d'une **mutualisation** et d'un échange avec les services de droit commun

B- COMMENT EVALUE-T-ON AUJOURD'HUI LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

L'injonction de l'Etat aux collectivités dans le cadre des CUCS, de pouvoir engager, dès leur signature, une démarche d'évaluation du contrat semble avoir eu des effets notables dans la préoccupation des milieux locaux à l'égard de l'évaluation. Non seulement à l'échelle des CUCS, mais plus largement à l'échelle de l'ensemble des dispositifs contractuels.

Dans le cadre de cette enquête auprès des professionnels du DSU, on peut ainsi observer que trois dispositifs sur quatre a fait l'objet dès l'amont de leur mise en œuvre d'une volonté explicite des partenaires de s'engager dans un processus d'évaluation. Une telle démarche fait en effet partie des engagements auxquels les partenaires de ces dispositifs disent vouloir se plier.

Mais qu'en est-il réellement de ces intentions ? Y'a t'il une approche partagée de la question de l'évaluation ? Celle-ci s'est elle, au-delà des intentions originelles, véritablement mise en œuvre ? La manière dont l'évaluation est appréhendée à l'échelle locale correspond t'elle à une vision commune des enjeux d'une telle démarche ? Répond elle à des façon de faire proches ou plutôt éloignées ? enfin, quelles sont les attentes des professionnels en la matière ?

1- L'évaluation, pourquoi ? une question de posture

En réalité, l'évaluation rend compte d'une diversité de perceptions quant à ce qu'elle représente et ce qu'elle est amenée à traiter.

Il n'y a pas, de ce point de vue, de représentations homogènes de l'évaluation. Celle-ci fait référence au contraire à un ensemble très hétérogène d'éléments pouvant la confondre.

- **Une logique d'intérêt affirmée**

Une logique d'intérêts se dégage du rapport entretenu à l'évaluation par les professionnels de la Politique de la ville :

- Celle-ci permet de **s'interroger sur le diagnostic initial** réalisé en amont des projets et programmes.
- Elle contribue également à la **prise de recul et de distance** sur les pratiques de terrain.
- La démarche d'évaluation apparaît tout d'abord comme **la garantie de ne pas se tromper** et donc la possibilité de vérifier que ce que l'on met en œuvre va dans le sens du projet poursuivi.
- Parfois, on la pense comme une démarche qui se doit d'être objective pour **s'assurer de la réalité des résultats**. Dans d'autre cas, on la perçoit plutôt comme un processus plus pragmatique, dont l'ambition n'est pas tant de préserver la neutralité du regard sur les politiques mises en œuvre que **de favoriser un regard, même incomplet, sur leur réalité**.
- C'est par conséquent un biais indispensable pour recadrer ce que l'on réalise, **affiner une stratégie d'action publique** et ainsi pouvoir ajuster les moyens de mise en oeuvre de la politique que l'on cherche à atteindre.
- La démarche d'évaluation représente un espace **utile pour une mise en débat et un partage des objectifs** et des moyens que l'on cherche à mobiliser.

L'évaluation répond donc à une forte attente sur la nécessité d'une certaine distanciation pour juger des résultats, effets et impacts d'une politique dont la complexité empêche bien souvent les professionnels d'en avoir une réelle lecture.

- **Mais une logique de « contrainte » redoutée**

Parmi les professionnels interrogés, peu d'entre eux remettent en cause, sur le principe même, la démarche d'évaluation. Ils soulignent néanmoins l'existence de nombreuses résistances à s'y engager localement.

- **La première résistance est la manière dont l'évaluation peut être utilisée**, comme une démarche au caractère obligatoire et donc possédant une vertu administrative au détriment d'une vertu plus politique et technique.

- **La seconde résistance** évoquée lors des entretiens est **le temps à y consacrer**. C'est le rapport coût-avantage de l'évaluation qui est ici mesuré comme marqueur de l'intérêt que l'on peut lui consacrer .

- **La troisième résistance est la difficulté**, pas tant des professionnels que de l'ensemble des acteurs de cette politique, **à appréhender dans sa complexité les enjeux et l'intérêt d'une telle démarche évaluative.**

La résistance à l'évaluation est par conséquent souvent symptomatique d'une faible maîtrise des politiques que l'on met en œuvre. Et cela en raison de différents paramètres associés ou non (le contexte peu porteur, le partenariat insuffisamment assis, le portage politique faible, les moyens techniques dédiés à l'évaluation plutôt absents ...).

2- Des pratiques hétérogènes dans des contextes divers

Si dans l'ensemble, les professionnels interrogés restent intéressés par les démarches d'évaluation, les réalités locales montrent que ces démarches ne vont pas de soi et que malgré l'injonction à évaluer, les conditions ne sont pas toujours réunies pour favoriser et accompagner ce type d'approche.

Les démarches d'évaluation montrent en effet à l'échelle locale l'extrême diversité des contextes et par conséquent des manières de procéder dans leur mise en oeuvre.

- **Des conditions d'exercices très différentes**

Pour mieux comprendre les raisons qui font que localement, sur la Politique de la ville, les démarches d'évaluation s'avèrent si hétérogènes dans leur contenu et dans la pratique, il faut y voir les conséquences bien souvent des contextes locaux.

Trois conditions essentielles semblent en effet déterminantes des démarches d'évaluation :

- L'engagement dans le pilotage du projet.

- L'accompagnement à l'évaluation, avec du personnel dédié en interne, un prestataire extérieur ou un appui/conseil extérieur.

- L'outillage préexistant.

Cette hétérogénéité des situations au regard des observatoires est bien souvent un élément déterminant d'une volonté affirmée ou au contraire plus discrète du niveau local d'entrer dans les démarches d'évaluation.

- **Des savoirs faire variés, mais peu consolidés, autour de 4 figures**

Nous avons pu ainsi identifier principalement quatre grandes figures qui expriment bien le rapport du politique et du technique dans la manière d'aborder la question de l'évaluation à l'échelle de la Politique de la ville.

- **Figure n°1 : la démarche de « Bilan » à l'échelle de la programmation (3 cas)**

Cette figure se détache de la notion d'évaluation pour lui préférer celle de bilan. Le contexte local n'est en effet généralement pas prêt à une démarche de cette nature. Celle-ci apparaît aux yeux des acteurs comme une contrainte et non comme une valeur ajoutée. Seule la perspective d'un appel à un prestataire extérieur laisse parfois entrevoir éventuellement, grâce à son rôle et sa fonction de médiation, la possibilité d'amorcer à terme une démarche évaluative.

- **Figure n°2 : une démarche pragmatique de diagnostic territorial (2 cas)**

Cette figure s'intéresse prioritairement à recueillir les éléments d'appréciation permettant de saisir les évolutions socio démographiques, socio économiques et sociales des territoires concernés. Le recueil de ces éléments, à échéance régulière, constitue en quelque sorte une radiographie de l'état de santé des territoires de la politique de la ville.

- **Figure n°3 : l'évaluation fragmentée, action par action (9 cas)**

L'évaluation fragmentée est une manière de privilégier l'approche évaluative action par action, opérateur par opérateur, certaines actions phares pouvant parfois alimenter le débat sur l'évolution des quartiers et l'action menée conjointement par le monde associatif et l'Action publique. Elle n'a pas la prétention cependant de répondre complètement à une évaluation de la politique de la ville.

L'évaluation dans ce cas peut s'apparenter à un outil de réajustement des accords passés entre opérateurs et collectivités locales sur un certain nombre d'objectifs et de cibles (publics en difficulté...).

- **Figure n°4 : l'évaluation globale d'une politique publique (8 cas)**

Cette figure met en évidence l'idée première selon laquelle l'évaluation est une démarche au caractère central, un outil à la fois de diagnostic, de vérification et de contrôle de ce que l'on a mis en œuvre, mais surtout un outil de management de l'action publique, capable d'apprécier les atouts et faiblesses du dispositif local. La démarche d'évaluation au service du projet politique, va s'interroger tout particulièrement sur la cohérence et l'efficacité du projet.

Cette figure met bien en évidence trois enjeux majeurs :

- **L'importance accordée à la globalité d'une politique** à laquelle contribue l'ensemble des actions mises en œuvre
- **L'importance accordée à l'approche qualitative** comme support d'un jugement stratégique alors même que les données quantitatives fixent le contexte et son évolution.
- **L'importance accordée à la mise en débat** et au partage des résultats comme vecteur qui garantira à terme l'implication de tous les acteurs dans le ressourcement des politiques publiques à l'échelle des quartiers de la géographie prioritaire et en direction des publics prioritaires.

3- Les dynamiques et freins des démarches d'évaluation

On reste, dans l'ensemble, plutôt surpris par le manque d'enthousiasme des équipes politique de la ville à évoquer la question de l'évaluation, même si l'on peut dire qu'une telle préoccupation traverse l'ensemble du tissu professionnel. Sans doute, l'énergie et la mobilisation nécessaires pour s'y engager et la grande difficulté à en maîtriser le processus, sont des éléments clés pour comprendre le rapport d'attraction/répulsion que semble faire ressortir l'évaluation dans les discours.

Il apparaît en effet que les freins au développement et à la promotion des démarches d'évaluation s'avèrent plus nombreux que les dynamiques qui les propulsent ou les rendent réellement opératoires.

- **Les leviers pour la mise en œuvre de l'évaluation**

Nous retiendrons à la lecture des entretiens réalisés trois principes premiers des démarches favorisant l'évaluation, trois leviers susceptibles de rendre celle-ci incontournable dans ses intentions

- **Le principe d'acculturation institutionnelle**

Il n'y a pas d'évaluation si celle-ci ne passe pas par une démarche partagée. Là où persistent les désaccords sur les objectifs à atteindre et les moyens à mobiliser, l'évaluation ne peut émerger comme un moteur du rassemblement car elle n'a pas eu l'aval préalable des principales institutions pour construire un référentiel commun.

Ainsi, le repli sur des logiques de bilan évitent bien souvent de réinterroger le sens de l'action et donc la stratégie collective poursuivie dans le cadre de la politique de la ville.

- **Le principe d'utilité politique**

L'utilité de l'évaluation reste encore, dans bien des situations, à prouver. La difficulté pour l'évaluation est de répondre aux « bonnes questions » et au-delà, de servir au renforcement des processus de décision. De ce point de vue, l'évaluation est avant tout un processus politique et suppose par conséquent que soit mobilisé fortement, et ceci dès l'amont, le sens de la politique poursuivie.

- **Le principe technique d'interpellation**

Au-delà, l'évaluation est parfois un moyen de débloquent certaines situations enkystées dans des modes d'organisation ou de fonctionnement qui génèrent une inertie contraire ou contreproductive au projet.

- **Les freins à la mise en œuvre de l'évaluation**

Les professionnels enquêtés identifient cinq types de freins à la mise en œuvre de l'évaluation :

- **Un manque de définition du cadre partagé de l'évaluation**

L'exemple le plus symptomatique de cette difficulté première à négocier entre partenaires le cadre des démarches d'évaluation est donné par l'Etat au travers des diverses commandes d'une évaluation nationale de la Politique de la Ville.

Ces démarches perçues comme descendantes n'ont aucunement été négociées avec le local et laissent les professionnels quelque peu sur leur faim.

- **Une faible acculturation des acteurs de la politique de la ville**

Malgré tout les affichages, injonctions et préconisations, on s'aperçoit que l'acculturation des systèmes locaux à l'évaluation n'est pas chose acquise. Les résistances sont nombreuses et la peur de voir s'immiscer dans le paysage culturel du développement social des démarches issues du monde de l'entreprise reste encore extrêmement présente au sein des équipes

L'évaluation n'est donc pas une « démarche naturelle » et comprise comme une démarche incontournable. Chacun s'en arrange comme il peut au vue du « contexte technico-politique » dans lequel il se trouve.

- Un portage politique parfois dissocié des principes de réalité

L'évaluation s'inscrit parfois dans des configurations politiques et institutionnelles qui ne favorisent pas son ancrage légitime. Par exemple lorsque les décisions concernant les quartiers de la géographie prioritaire, situés sur la Ville centre ou sur un nombre de communes limité, alors que les prérogatives en matière de « Politique de la ville » ont été affirmées à l'échelle de l'agglomération. Difficile alors de faire admettre que l'on puisse juger des politiques à l'échelle des quartiers sans avoir la charge de l'essentiel des moyens d'action engagés sur ces territoires.

- Un manque de partage des objectifs et moyens d'évaluation

L'évaluation souffre parfois de ne pas trouver l'accord suffisant entre les partenaires (politiques ou institutionnels) pour tirer au mieux bénéfice de ces démarches. Un manque de partage des objectifs vient dans ce cas contredire le projet d'évaluation qui s'en trouve par là même bloqué dans sa dynamique.

De même, la question des moyens à mettre en œuvre pour favoriser une telle démarche montre parfois la difficulté des acteurs locaux à apprécier d'un commun accord les ressources nécessaires à mobiliser pour accompagner le projet.

- Une animation locale insuffisante des dispositifs

Il est généralement significatif des démarches d'évaluation qu'elles sont en réalité peu mobilisatrices de temps spécifiques pour les acteurs locaux.

L'évaluation va réellement en pâtir par le manque de détermination à en faire un dispositif central des politiques locales. Elle aura donc plutôt tendance à se replier sur les instances de décision et éviter le plus possible de mobiliser, dans la multiplication d'instances techniques, les acteurs concernés. De ce fait l'évaluation risque d'être vécue comme un processus trop distant du terrain, trop éloigné des acteurs et des habitants.

4- Les attentes des équipes

Face à ces contextes divers et à ces complexités techniques ou politiques, les professionnels ont repéré les moyens d'améliorer la mise en œuvre de l'évaluation, que ce soit dans les organisations internes que par le recours à des appuis extérieurs.

• **Les manques identifiés**

Les équipes sont au regard de l'évaluation en demande de quatre registres principaux :

- **un plus grand portage politique** de la démarche afin de mieux asseoir le sens de l'évaluation et de pouvoir au mieux le faire partager
- **un meilleur outillage** en terme d'indicateurs de contexte (problématique des observatoires lorsque ceux ci n'existent pas ou d'amélioration du fonctionnements de ceux déjà existants)

- **une logistique renforcée** par la création de poste ou d'appui extérieur qui puisse décharger en partie les chefs de projet sur la question ou encore renforcer leur capacité à porter l'évaluation sur le terrain et auprès des institutions
- **un accompagnement sur la méthode**

- **La complémentarité entre « évaluation interne » et « évaluation externe »**

Les situations locales font ressortir une diversité de conception des processus d'évaluation.

Dans les sites qui sont encore en retrait d'un engagement à l'égard de l'évaluation, celle-ci s'inscrit plutôt comme une démarche conclusive du contrat pour négocier à nouveau avec l'Etat un avenant ou une nouvelle convention sur la base d'un argumentaire organisé.

A contrario, pour ceux qui sont engagés dans une réflexion de nature évaluative, l'articulation entre démarche interne et externe de l'évaluation semble s'imposer assez « naturellement ».

Mais si certains sites semblent se satisfaire de l'ingénierie interne pour faire face à la question évaluative, la majorité des professionnels interrogés sont en attente d'un soutien méthodologique fort de la part de prestataires extérieurs.

5- Difficultés et tensions dans la mise en œuvre de l'évaluation

L'évaluation n'est pas un fait acquis de la politique de la ville car elle n'apparaît toujours pas une priorité des démarches locales et est soumise à des « tensions » entre différentes logiques.

- **La difficulté à inscrire l'évaluation dans les projets locaux**

L'inscription de l'évaluation de manière profonde dans les projets locaux est freinée parce que :

- L'évaluation est perçue encore aujourd'hui comme une injonction descendante de l'Etat / collectivités .
- L'évaluation est perçue comme un processus compliqué et technocratique, éloigné bien souvent du politique.
- L'évaluation est devenue une obligation au regard des politiques exceptionnelles et non au regard du droit commun (pratiques peu courante).

D'où des démarches qui s'éloignent bien souvent de réelles démarches d'évaluation pour préférer la logique de bilan amélioré de la programmation, d'évaluation action par action en fonction des priorités locales, ou encore de démarches qui s'apparentent plutôt à des diagnostics territoriaux.

A coté de cela, **une minorité d'évaluations tiennent visiblement et de manière systématique à une réalité contextuelle forte où l'on peut identifier tant du coté du politique, du technique que du partenariat un partage du sens de l'action et un intérêt collectif à mesurer les résultats et les effets du projet local.**

Ce sont des démarches d'évaluation qui restent dans l'ensemble peu scientifiques, mais fondées plutôt sur une approche pragmatique.

Dans ces situations, l'injonction nationale à évaluer les Contrats a pu favoriser le rôle de la politique de la ville comme référent et « pôle ressources » d'une démarche plus générale au niveau local.

Dans les autres situations, cette injonction à l'évaluation du contrat a surtout permis de s'interroger sur le cadre et les outils qui permettent:

- en amont de repérer les enjeux et de s'assurer de la pertinence des orientations que l'on se donne dans le projet local

- en aval de structurer le bilan des actions pour s'assurer surtout de l'effectivité de ce qui s'est réalisé.

De fait, ce sont aujourd'hui les chefs de projets qui sont en charge de cette responsabilité alors même qu'ils sont déjà engagés par ailleurs sur tous les fronts. **Ils sont par conséquent situés au cœur des dispositifs locaux et donc représentent la cheville ouvrière de l'évaluation, sans avoir le plus souvent les moyens de s'y impliquer pleinement.**

Cependant, hormis les sites (9 / 23) qui se sont engagés dans des démarches d'évaluation stratégique, sur les autres sites, les évaluations ne se feront dans les esprits des professionnels que si elles sont à nouveau imposées comme une démarche obligatoire, dans le cadre des CUCS notamment.

- **Principales tensions à l'œuvre autour de l'évaluation**

Les démarches d'évaluation de la Politique de la ville sont marquées de plusieurs tensions qui structurent aujourd'hui les enjeux aux échelles nationale et locale :

- Une tension entre le national et le local

Sur le plan national, les rapports entre l'Etat et les collectivités autour de l'évaluation nous montrent la difficulté majeure d'établir entre acteurs publics des règles contractuelles négociées et acceptées qui sachent tirer avantage à la fois d'une volonté de l'Etat de pouvoir apprécier les résultats d'une politique nationale tout en reconnaissant au local le caractère spécifique de son projet.

C'est donc majoritairement la logique nationale qui prime face aux intérêts locaux en matière d'évaluation.

- Une tension entre autonomie et dépendance

L'évaluation comme exercice autonome et indépendant des pouvoirs politiques locaux n'apparaît nulle part comme un axe auquel les pouvoirs publics semblent s'être véritablement attachés.

De fait, on peut penser que cette indexation de l'évaluation aux pouvoirs en place ne fait que renforcer, dans les esprits des opérateurs associatifs notamment, un amalgame possible entre démarche d'évaluation et démarche de contrôle.

- Une tension entre la logique technique et la logique politique

On se rend compte que, dans une majorité des cas étudiés, c'est la logique technique qui l'emporte sur la logique politique. Pour des raisons qui tiennent tout autant au manque d'acculturation du Politique qu'à l'appropriation de l'objet par le Technique, le risque est, dans la plupart des situations, que l'évaluation ne devienne un exercice qui échappe au sens du projet pour s'inscrire dans un processus au caractère technocratique très marqué. Peu de mise en débat des résultats en dehors de cercles plus ou moins intimistes.

- Une tension entre la logique descendante et la logique remontante

La question de l'implication des habitants dans le processus même d'évaluation apparaît hors de propos au regard d'une démarche qui manque le plus souvent de ressort politique et d'accompagnement technique à l'échelle locale. Cette implication des usagers, citoyens, habitants n'est donc pas vraiment à l'ordre du jour, sauf à considérer qu'il s'agit là du talon d'Achille de l'évaluation.

- Une tension entre technicité et pragmatisme

Une autre tension qui traverse les démarches locales est celle du grand écart qui peut exister entre des sites bénéficiant de ressources déjà construites ou organisées et ceux qui n'en ont pas.

Cette mosaïque de situations montrent qu'il n'y a pas de situations normalisées et que l'on reste encore bien souvent sur des démarches pragmatiques qui manquent trop souvent d'outils et de savoir faire en capacité de fiabiliser la démarche diagnostic à l'échelle des quartiers et plus généralement à l'échelle des territoires.

6- Pistes de travail et préconisations pour favoriser la mise en œuvre de l'évaluation

Mais l'analyse des entretiens permet de proposer des pistes de travail et des préconisations pour la mise en œuvre de l'évaluation.

- **Stabiliser les relations Etat/collectivités locales autour de l'évaluation**

La première difficulté au regard de l'évaluation est celle du manque de stabilisation des relations entre Etat et collectivités.

Si l'on peut affirmer aujourd'hui que par son injonction à l'évaluation de la Politique de la ville, l'Etat a initié localement des démarches qui sans celle-ci n'auraient sans doute jamais vu le jour ou se seraient réalisées avec un décalage dans le temps, on peut aussi penser que son manque de fiabilité sur les messages divulgués en direction des collectivités locales au fil des années n'ont fait que décrédibiliser l'intérêt que chacun pouvait trouver à l'évaluation.

Ni animateur, ni acteur du système, l'Etat pourrait trouver alors une nouvelle posture, celle d'une impulsion sur des objets qu'il considérerait comme essentiels car pouvant concourir à ses objectifs de cohésion sociale et territoriale. S'il redonne la main progressivement aux collectivités, rien ne l'empêche alors de contribuer à renforcer la dynamique du projet local en jouant un rôle d'appui particulier, garant en quelque sorte du processus plus que de l'action.

- **Qualifier le projet local**

Ainsi, quatre pistes nous paraissent envisageables pour l'avenir afin d'aller dans le sens d'une qualification du projet local :

- Se constituer comme pôle ressource à l'échelle nationale

Les Collectivités, face à l'évaluation, restent souvent dans une approche auto centrée sur leur propre territoire. L'Etat, par l'intermédiaire notamment de l'ANZUS, pourrait constituer sur un certain nombre d'indicateurs, considérés comme à risque, une base de donnée actualisée qui permettrait aux différents sites de s'y référer pour situer leur quartier comparativement à d'autres échelles (quartiers de même taille, ville de même importance, quartiers situés sur une même aire géographique régionale...)

- Aider au renforcement des outils diagnostic

La diversité des situations locales montre une réelle faiblesse des collectivités dans leur qualification sur le diagnostic, notamment au regard d'un usage des observatoires.

L'Etat pourrait alors investir sur le développement des outils et l'accompagnement à leur mise en cohérence. C'est en rendant les collectivités plus autonomes dans leur savoir faire

en matière d'observation que l'on favorisera une plus grande cohérence et efficacité des politiques mises en œuvre.

- Contribuer à garantir un cadre « idéal » d'évaluation

Au-delà de l'outillage qui permet d'objectiver et de comparer les situations des territoires entre eux, l'évaluation réclame également un cadre de mise en œuvre particulier qui optimise les résultats. D'une démarche de connaissance des situations, l'évaluation doit pouvoir constituer un outil stratégique pour accompagner la réalisation du projet, soit l'évaluation comme outil de management du projet local.

Pourquoi parler alors de cadre « idéal » d'évaluation ? **Parce qu'il existe certaines conditions incontournables pour favoriser le caractère opérationnel de l'évaluation.** On peut retenir à ce propos que l'implication des acteurs et des habitants dans le processus d'évaluation peut être un élément extrêmement favorable à une appropriation du projet.

L'Etat pourrait contribuer, sur les territoires sensibles, à favoriser des démarches qui s'engageraient à un processus de mise en débat avec l'ensemble des acteurs institutionnels, les services de droit commun et les opérateurs. De même il pourrait plus particulièrement soutenir des démarches qui intégreraient les habitants dans le processus d'évaluation et de prise en compte des résultats.

- Renforcer les initiatives d'échange et de capitalisation sur l'évaluation

Au-delà de l'intérêt exprimé par l'Etat de favoriser les approches innovantes en matière d'évaluation qui garantissent un cadre opérationnel à la démarche et une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, il pourrait également impulser ou soutenir toute initiative transversale entre différents sites sur les démarches de capitalisation des « bonnes pratiques » en matière d'évaluation (au sein d'une même Région ou de Régions différentes).

Les centres de ressources Politique de la ville pourraient renforcer leur d'accompagnement de ces initiatives afin de se constituer comme pôles référents dans l'information communication autour des ressources locales en matière d'évaluation.