

Cabinet AURES - groupe Réflex / Nantes

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
en France métropolitaine*

mars 2009

SOMMAIRE

1	PRESENTATION DE LA DEMARCHE.....	3
1.1	LA SUITE D'UNE PREMIERE ENQUETE MENE EN 2007 SUR LA TYPOLOGIE DES PROJETS	3
1.1.1	<i>Les trois principaux types de projets identifiés.....</i>	3
1.1.2	<i>Rappel des enseignements de la première enquête</i>	4
1.2	DEUX ENJEUX A APPROFONDIR : LE DROIT COMMUN ET L'EVALUATION	5
1.3	LES PROFESSIONNELS CIBLES DANS CETTE NOUVELLE ENQUETE	6
2	QUELLE PLACE LA POLITIQUE DE LA VILLE TIENT-ELLE A L'EGARD DU DROIT COMMUN ?.....	8
2.1	ÉVOLUTION DU CONTEXTE ET DEPLACEMENT DES FRONTIERES ENTRE DROIT COMMUN ET DROIT EXCEPTIONNEL	8
2.2	UNE DEFINITION CONVERGENTE DES RELATIONS ENTRE DROIT COMMUN ET POLITIQUE DE LA VILLE	12
2.3	QUATRE FIGURES DES RAPPORTS AU DROIT COMMUN	14
2.4	ENJEUX DES RAPPORTS ENTRE POLITIQUE DE LA VILLE ET DROIT COMMUN.....	21
2.4.1	<i>La tension entre lisibilité et stigmatisation</i>	21
2.4.2	<i>La tension entre déficit et rééquilibrage.....</i>	22
2.4.3	<i>La tension entre Politique guichet et politique stratégique.....</i>	24
2.4.4	<i>La tension entre « faire » et « faire faire ».....</i>	26
2.4.5	<i>La tension entre intégration et isolement des équipes Politiques de la ville.....</i>	29
2.5	PISTES ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR DES RELATIONS ENTRE POLITIQUE DE LA VILLE ET DROIT COMMUN.....	36
2.5.1	<i>Intégrer plus explicitement l'enjeu d'une évolution nécessaire du Droit commun</i>	37
2.5.2	<i>Aider à la production de nouvelles marges de manœuvre.....</i>	37
2.5.3	<i>Renforcer les pôles ressources.....</i>	38
2.5.4	<i>Mettre en œuvre des formations mieux ciblées et plus articulées (métiers, thématiques...)</i>	39
3	COMMENT EVALUE-T-ON AUJOUR-D'HUI LA POLITIQUE DE LA VILLE?	41
3.1	L'EVALUATION, POURQUOI ? UNE QUESTION DE POSTURE	41
3.1.1	<i>Une logique d'intérêt affirmée.....</i>	42
3.1.2	<i>Une logique de « contrainte » redoutée.....</i>	44
3.2	DES PRATIQUES HETEROGENES DANS DES CONTEXTES DIVERS.....	45
3.2.1	<i>Des conditions d'exercice très différentes.....</i>	45
3.2.2	<i>Des savoirs faire variés, mais peu consolidés, autour de 4 figures.....</i>	48
3.3	LES DYNAMIQUES ET FREINS DES DEMARCHES D'EVALUATION	55
3.3.1	<i>Les leviers pour la mise en œuvre de l'évaluation.....</i>	55
3.3.2	<i>Les freins à la mise en œuvre de l'évaluation</i>	56
3.4	LES ATTENTES DES EQUIPES.....	60
3.4.1	<i>Les manques identifiés</i>	60
3.4.2	<i>La complémentarité entre « évaluation interne » et « évaluation externe »</i>	61
3.5	PISTES ET PERSPECTIVES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'EVALUATION	64
3.5.1	<i>La difficulté à inscrire l'évaluation dans les projets locaux.....</i>	64
3.5.2	<i>Principales tensions à l'œuvre autour de l'évaluation.....</i>	67
3.5.3	<i>Pistes de travail et préconisations pour favoriser la mise en œuvre de l'évaluation</i>	69

1 PRESENTATION DE LA DEMARCHE

1.1 LA SUITE D'UNE PREMIERE ENQUETE MENE EN 2007 SUR LA TYPOLOGIE DES PROJETS

Ce travail 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 (CUCS et PRU principalement, mais aussi PRE, CLS, ASV, GUP...).

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.

1.1.1 Les trois principaux types de projets identifiés

Grâce à une analyse des correspondances, nous avons proposé l'esquisse d'une première typologie des projets locaux qui prenait appui sur deux éléments essentiels :

- ▶ Des **critères objectifs** relatifs à :
 - L'étendue des responsabilités des professionnels interrogés en termes de mission : responsabilité d'un seul dispositif (CUCS, PRU ou autre), responsabilité de plusieurs dispositifs (CUCS-PRU, CUCS-autres, PRU-autres, autres)
 - Leur niveau de rattachement technique : DGS ou cabinet du Maire, direction Politique de la ville ou développement territorial, direction sectorielle ou thématique.
 - Le degré de portage politique : rattachement au maire ou président d'EPCI, au premier adjoint ou premier vice-président, à un adjoint ou conseiller municipal délégué.
- ▶ Des **critères plus subjectifs** relatifs à :
 - La perception de ces professionnels sur le degré plus ou moins intégré du projet local de la Politique de la ville

Trois principaux types de projet avaient ainsi pu être repérés en fonction de ces critères :

- Des projets apparemment très intégrés plaçant la Politique de la ville au cœur des organisations
- Des projets plus resserrés sur la géographie prioritaire avec, comme préoccupation, la mise en cohérence des politiques publiques à cette échelle
- Enfin des projets plus dissociés utilisant les dispositifs comme autant de lignes de projets particuliers.

1.1.2 Rappel des enseignements de la première enquête

■ ***Pertinence des échelles de gouvernance***

L'assise territoriale s'avère très différenciée selon les dispositifs concernés, du niveau agglomération pour plus de 40% des CUCS, elle est du niveau quartier de la géographie prioritaire pour près de 50% des PRU. Mais ce sont majoritairement (63% pour les CUCS) les villes qui portent les équipes de projet.

■ ***Projets de territoires***

La qualité des diagnostics est considérée comme bonne pour 40% des interrogés mais contestée par 20% d'entre eux alors que 40% n'y trouvent qu'un apport tout à fait moyen et insuffisant au regard des nécessités du projet local.

■ ***Management de projet***

Si la qualité du management de projet est généralement considérée comme bonne, elle ne s'accompagne pas toujours d'une formalisation d'une méthode de travail et de relation suffisamment efficace entre acteurs. De même, la capacité à mettre en cohérence les dispositifs entre eux apparaît faible.

■ ***Mobilisation du droit commun***

La mobilisation des services de droit commun apparaît comme une difficulté majeure pour l'opérationnalité et la cohérence du projet politique de la ville.

■ ***Implication des habitants, enjeu démocratique***

Si la concertation a été instituée dans la majorité des dispositifs PRU et GUP, il n'en est pas de même pour les CUCS ou les PRE en raison, notamment, du caractère très diversifié des premiers et très ciblé des seconds.

Globalement, la faiblesse de l'implication des habitants ou usagers dans les projets, est considérée comme un point d'achoppement du projet local.

■ ***Qualification des acteurs***

L'offre de formation est plutôt mal perçue. Ce déficit est à mettre en relation avec le caractère récent des recrutements (33% en poste depuis 2006).

■ ***Accompagnement externe***

Un recours limité aux prestations externes d'accompagnement au projet et, lorsqu'elles existent, une appréciation plutôt mitigée de leur qualité.

■ *Suivi -Evaluation*

Les outils d'observation et de suivi du projet apparaissent être de qualité plutôt moyenne ou faible

1.2 DEUX ENJEUX A APPROFONDIR : LE DROIT COMMUN ET L'EVALUATION

Cette nouvelle enquête d'opinion a été réalisée auprès de 23 personnes aux responsabilités diverses, ayant toutes un lien direct avec la Politique de la ville.

L'objectif était d'approfondir la réflexion sur deux enjeux jugés majeurs dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement social urbain.

■ *La mobilisation du droit commun dans les projets locaux*

On peut faire l'hypothèse que les différentes institutions ont tendance à affirmer leurs propres priorités, au risque d'un positionnement en repli en regard de l'implication dans un projet partenarial global.

- Quel est le lien entre votre posture dans l'organisation et votre capacité à mobiliser les services de droit commun ?
- Existe-il sur votre territoire une culture « politique de la ville », quelle est l'importance de son rôle pour la mobilisation du droit commun ?
- À partir de quoi mobilisez-vous les services de droit commun : la spécificité des territoires et les projets qui s'y développent, la spécificité des publics auxquels peuvent s'adresser ces services ?
- Avec quels outils : référents spécialisés, travail collectif, système d'information codifié, formation...
- Quels sont, à votre avis, les processus qui favorisent ou freinent cette mobilisation ?
- Quels sont les enjeux actuels : territorialisation de l'action publique, aboutissement d'un projet territorial ?
- Quels sont les moyens envisagés pour les aborder ?

■ *La mise en œuvre de l'évaluation*

Puisque la première enquête faisait ressortir une insatisfaction globale ou des difficultés sur cette question, il est intéressant d'identifier plus précisément les freins et les méthodes mises en œuvre.

- L'évaluation a-t-elle été intégrée au projet ? Fait-elle l'objet d'une culture partagée ? Est-elle clairement identifiée par rapport au bilan des actions ?
- A-t-elle été menée de façon globale ou programme par programme, action par action ?
- De quels outils disposez-vous ?

- Quel suivi du programme : bilan annuel réalisé par qui, avec quels moyens ?
- Quelles observations des territoires : statistiques, éléments qualitatifs ?
- Sont-ils traités en externe, en interne ?
- De quels outils souhaitez-vous disposer ?
- Quelle place donner à la démarche d'évaluation pour les projets en cours ?

C'est autour de ces questionnements que des entretiens téléphoniques semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure et demie ont été menés.

1.3 LES PROFESSIONNELS CIBLES DANS CETTE NOUVELLE ENQUETE

Nous avons cherché à nous appuyer sur une certaine représentativité des situations rencontrées à l'échelle de la politique de la ville.

Ainsi, ces personnes :

- sont responsables d'au moins un des dispositifs suivants : CUCS, PRU, PRE, CLSPD, que nous avons considéré comme étant représentatifs des lignes de force de la Politique de la ville.
- interviennent sur des sites d'importance très contrastés (des villes moyennes aux plus grosses agglomérations)
- occupent des postes dans des Collectivités locales ou des EPCI réparties sur l'ensemble du territoire national.

Les tableaux suivants donnent à voir les caractéristiques plus précises de notre échantillon :

■ ***Importance des agglomérations au sein desquelles interviennent les professionnels concernés :***

<i>Taille des agglomérations de référence (en milliers d'habitants)</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>
<i>< 100</i>	7	30,4
<i>100 - 200</i>	7	30,4
<i>200 - 400</i>	3	13,0
<i>400 - 600</i>	2	8,7
<i>> 600</i>	4	17,4

■ ***Taille des territoires de références de leurs missions***

<i>Taille des territoires de référence (en milliers d'habitants)</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>
<i>< 25</i>	4	17,4
<i>25 - 50</i>	3	13,0
<i>50 - 100</i>	5	21,7
<i>100 - 200</i>	6	26,0
<i>200 - 400</i>	4	17,4
<i>400 - 600</i>	1	4,3

■ **Nature des institutions de rattachement des professionnels concernés**

Type d'institutions	Nombre	%
<i>EPCI</i>	9	39,1
<i>Villes</i>	10	43,5
<i>GIP</i>	2	8,7
<i>Associations</i>	2	8,7

■ **Nature des missions auxquelles répondent les professionnels concernés**

Missions au regard des dispositifs	Nombre	%
Missions spécialisées dont :	16	69,6
<i>CUCS</i>	7	30,4
<i>PRU</i>	4	17,4
<i>PRE</i>	3	13,0
<i>CLS</i>	2	8,7
Missions au caractère plus généraliste dont :	7	30,4
<i>CUCS + PRU</i>	1	4,3
<i>CUCS + CLS</i>	2	8,7
<i>CUCS + PRU + PRE</i>	1	4,3
<i>CUCS + PRU +PRE +CLS</i>	3	13

2 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 ou les modes de financement laissent supposer qu'il y a là deux sphères différentes 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 se multipliaient dans une interaction de plus en plus prégnante. L'objet de cette enquête n'est donc pas de retrouver une « définition » de l'un ou de l'autre, mais d'examiner comment la politique de la ville s'inscrit aujourd'hui de manière exceptionnelle dans le paysage ordinaire des politiques publiques.

Nous avons donc voulu savoir comment, dans leurs perceptions et représentations, les professionnels du DSU appréhendent la réalité des tensions entre ces deux univers dont l'imbrication nous pousse aujourd'hui à relativiser le caractère spécifique ou exceptionnel de l'un par rapport à l'autre.

2.1 ÉVOLUTION DU CONTEXTE ET DEPLACEMENT DES FRONTIÈRES ENTRE DROIT COMMUN ET DROIT EXCEPTIONNEL

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

On constate une grande évolution de ces limites et une certaine capillarité entre Droit commun et Droit exceptionnel, lié, apparemment, à la place qu'a pu prendre la politique de la ville dans les paysages locaux ces dernières années.

S'il existe un déplacement des frontières, celui-ci semble être dû à plusieurs phénomènes :

■ ***Tout d'abord, la montée en généralité de la question du territoire***

Il apparaît en effet indéniable, qu'au travers de la Politique de la ville, s'est structuré progressivement un nouveau champ des politiques publiques locales au travers la question du territoire. On peut ainsi repérer, tout particulièrement à l'échelle des EPCI et des grandes villes, une organisation qui prend en compte la préoccupation du territoire selon **deux démarches opposées** :

- **Une démarche stratégique et globale** qui considère qu'à côté d'une organisation thématique et sectorielle (selon une logique verticale), la question du territoire doit être prise en compte spécifiquement, selon une logique horizontale. Les villes ou les agglomérations ont ainsi généralement été découpées en secteurs et sous-secteurs géographiques. L'organisation et le fonctionnement des services et des institutions ont alors une double mission :

Réaliser l'interface entre des politiques publiques dont la cohérence doit être recherchée à l'échelle des territoires et plus seulement à l'échelle verticale.

Réaliser l'interface entre le besoin des populations à l'échelle des quartiers et la capacité des institutions à traiter de ces besoins en évoluant dans leurs modes d'organisation et de savoir faire.

Dans ce cas, la politique de la ville a été apparemment un élément déterminant d'une réflexion générale sur l'approche territoriale, comme dans trois des grandes agglomérations enquêtées.

- **Une démarche ciblée sur la géographie prioritaire** qui consiste plutôt à resserrer la préoccupation sur les territoires sensibles, considérés comme relevant d'intérêts spécifiques au regard de l'intérêt général, dont la mise en oeuvre reste dissociée et indépendante de la question territoriale. Dans ce cas, la Politique de la ville semble représenter le seul vecteur, ou vecteur principal, d'une possible veille territoriale.

Avec trois configurations cependant :

Des équipes dédiées aux quartiers qui disposent pour travailler, généralement, d'un chef de projet et de chargés de missions plus thématiques à l'échelle quartier.

Des équipes a-territoriales, structurées prioritairement sur des registres thématiques souvent liés à la démarche CUCS (santé, prévention, emploi...), dont les membres sont chacun sollicités pour assumer des responsabilités liées à la géographie prioritaire.

Des équipes restreintes dont le rôle est exclusivement de mettre en lien les acteurs et de coordonner l'action publique thématique à l'échelle de la géographie prioritaire.

■ ***En second lieu, l'importance prise par l'enjeu de cohésion sociale et territoriale au cœur des projets locaux***

Tenir les deux volets de la cohésion, à l'échelle des villes et des agglomérations, est devenu également un véritable enjeu stratégique et se traduit, dans les organigrammes des services et des élites locales, par le poids tout à fait essentiel, tant des élus de première importance dans le suivi des dispositifs en lien à la politique de la ville, que des niveaux hiérarchiques les plus élevés dans l'organisation technico-administrative.

En réalité, on assiste à une hiérarchie à quatre paliers que l'on pourrait classer de la manière suivante :

- **Des projets stratégiques très intégrés** où se gère, à un même niveau de responsabilité politique et technique, l'articulation CUCS/PRU. Ce sont, dans ce cas, toujours les maires ou présidents d'agglomération, ainsi que les DGS, qui sont les interlocuteurs directs des équipes en place.
- **Des projets stratégiques centrés sur le projet urbain** et qui sont, là encore, suivis par les plus hautes autorités politiques locales (Président d'agglomération, Maire ou premier adjoint) ainsi que par les DGS au niveau technique, en raison, notamment, de l'importance du volet financier drainé par ces projets, via le soutien de l'ANRU.
- **Des projets moins stratégiques au travers la mobilisation des CUCS**, qui sont tout de même suivis de près par des élus ayant un rôle d'adjoint, plus rarement de premier adjoint ou vice-président, et par des techniciens ayant des responsabilités moins transversales (DGA ou directeurs de services)
- Enfin, **des projets plus ciblés** qui font appels à des dispositifs thématiques comme les PRE, les CLSPD, qui s'inscrivent dans une démarche plus transversale, mais qui sont généralement suivis par des adjoints liés à ces thématiques.

Dans tous les cas, il est frappant de voir à quel point l'ensemble des dispositifs liés à la politique de la ville ne fait plus l'objet d'une reconnaissance marginale dans les organisations d'aujourd'hui.

La politique de la ville, ou en tout cas l'ensemble des problématiques qui peuvent lui être associées, ne relève jamais, par exemple, à l'échelle de notre échantillon, de simples conseillers sur le plan politique ou de chargés de mission totalement déconnectés de l'organisation locale.

■ ***Enfin, cette préoccupation des objets de la politique de la ville semble également de plus en plus partagée par les services de droit commun***

Cela est vrai au sein des Villes et EPCI, voir même des autres institutions qui se sont, ces dernières années, mieux rapprochées du territoire. La Politique de la ville aurait ainsi réussi en parti son pari, non pas forcément comme certains chercheurs ont pu le démontrer, par une efficacité des résultats sur le terrain, peu probants aux regards

des objectifs stratégiques qu'elle s'était donnée, mais par sa capacité de diffusion d'une culture commune autour des enjeux liés soit au territoire, soit aux publics eux-mêmes.

Ainsi, on peut penser que s'est opéré progressivement dans les organisations, le passage d'une posture d'observation de la part des services de droit commun à l'égard des équipes politiques de la ville -alors perçues d'un mauvais œil comme des vecteurs exclusifs d'interpellation des services- à une reconnaissance aujourd'hui plus sûre de leur place et de leur savoir faire.

De fait, cette reconnaissance récente par les services de droit commun a eu pour traduction une intégration forte de l'axe politique de la ville au sein des organisations. On l'a vu sur l'accompagnement et le suivi politique et technique. On le voit également dans les appellations des directions en charge de traiter de ces questions.

De 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 :

soit sous la forme de missions rapprochées à l'échelle des plus hautes autorités politiques et techniques locales (comme électron libre lié directement aux cabinets des maires ou présidents d'agglomération et placé tout à côté du noyau central des organisations),

soit sous la forme de services dédiés à la politique de la ville,

soit encore sous l'apparition de missions nouvelles en charge de gérer les territoires, les dispositifs, ou les deux en même temps, au sein de directions à vocation plus large.

Ainsi, que ce soit des pôles, des services ou encore des missions, leur dénomination rend compte des principales préoccupations qui sont les leurs dans le champ de « la politique de la ville », champ qui ne fait plus référence en tant que tel dans les organisations locales, sauf exception.

On retiendra **deux registres essentiels** de ces appellations et, par conséquent, du caractère symbolique attaché aux lignes organisationnelles en charge de suivre et d'accompagner aujourd'hui cette politique. Des registres qui ne sont nullement étanches les uns aux autres, mais parfois extrêmement imbriqués.

On distinguera ainsi :

- **Un premier registre autour de la notion de « développement »** qu'il soit **social, territorial, local ou solidaire** et dont la ligne stratégique est plutôt celle de pouvoir combler les écarts entre certaines populations ou certains territoires au regard de la norme, sur une logique de « discrimination positive ». Ainsi, le « Service du développement social et de la politique de la ville », le « Pôle du développement local et territorial », le « Service du développement social urbain », le « Pôle de l'aménagement et du développement social urbain », ou encore le « Service développement et solidarité », rendent compte de l'importance accordée à l'idée de rattrapage.

- **Un second registre, autour de la notion de « cohésion »**, qui semble marquer une posture assez nouvelle des institutions dans leur mode de gestion du territoire urbain, notamment par leur rapprochement physique à l'égard des quartiers, selon une ligne stratégique qui va privilégier la **médiation**, d'un côté, et la **citoyenneté** de l'autre. Ainsi le « Pôle solidarité, proximité, citoyenneté », la « Direction relation sociale, populations, civisme » ; ou encore le « service cohésion sociale et territoire »... s'avèrent significatifs d'une volonté locale de gérer l'interface entre « populations et institutions » ou encore « les démarches remontantes de la proximité et celles plus descendantes de la centralité ».

2.2 UNE DEFINITION CONVERGENTE DES RELATIONS ENTRE DROIT COMMUN ET POLITIQUE DE LA VILLE

Si les professionnels de la politique de la ville s'accordent "grosso modo" sur une définition générique du Droit commun, leur point de vue tend, par contre, à diverger sur le rapport que doit entretenir la "politique de la ville" aux "politiques ordinaires". Deux représentations dominantes semblent en effet s'en dégager avec, d'un côté, une logique de compensation que pourrait ainsi apporter la politique de la ville à l'égard du droit commun ou, au contraire, une logique de transformation de celui-ci.

Ainsi, ce n'est pas tant sur la définition du droit commun que sur les moyens d'agir pour réduire les écarts identifiés, tant de certains territoires que de certains publics, que se situent les divergences.

■ *La représentation du droit commun*

La représentation du Droit commun dans la communauté professionnelles de "la politique de la ville" fait appel à des conceptions assez proches avec cependant certaines nuances.

« C'est l'ensemble des politiques publiques et mesures proposées à tous les citoyens sans exception. Le critère est l'accessibilité à tout de ce qui relève du fonctionnement de la République, de l'Etat, des Collectivités. C'est quelque chose qui renvoie à la notion de service public. »

« Tout citoyen doit avoir accès, quel que soit son lieu de résidence, à une égalité de traitement. »

Ainsi, si le droit commun apparaît être un droit égal pour tous, celui-ci semble cependant quelque peu formel aux yeux de certains, restant tout à fait impuissant à combler les inégalités entre territoires et entre certaines populations.

Certains professionnels sont alors tentés de faire valoir la tension qui existe entre égalité et équité afin de préciser que la politique de la ville - située hors du droit commun- a, par conséquent pour rôle, de combler le différentiel entre le caractère virtuel du droit au travers l'égalité et la

possibilité d'un accès réel à celui-ci en faisant valoir plutôt la logique de l'équité.

« Le Droit commun, c'est ce qui permet de garantir une égalité entre les citoyens. »

« Le Droit commun, c'est une politique municipale qui, quels que soient les territoires, offrirait, de façon indifférente, le service à l'utilisateur. C'est le traitement égalitaire des territoires et populations. Or, cette équité est formelle et les gens n'y ont pas accès pour différentes raisons (économiques, générationnelles, territoriales, culturelles...). L'enjeu, pour le Droit Commun, est de rattraper cette distance, de l'amoinrir. »

Si le Droit commun doit se responsabiliser au regard des inégalités, et par conséquent, tenter par tous les moyens de garantir l'égalité de tous, la politique de la ville apparaît comme une politique de transition dont le rôle est, soit de compenser provisoirement les défaillances du Droit Commun (rattrapage et/ ou complément), soit d'aider celui-ci à produire autrement de l'égalité (effet levier, mais non-substitution). Elle apparaît alors comme **une politique compensatrice** des manques du Droit commun ou comme **une politique incitatrice** au changement.

« C'est une politique d'ajustement qui cherche à garantir l'équité. »

« La Politique de la ville est une politique de rattrapage ou de réajustement au regard des inégalités d'accès aux services publics. On intervient quand la réponse n'existe pas sur le terrain. Les politiques spécifiques viennent en complément du Droit Commun. »

*« La PV doit être des actions, des financements atypiques. C'est une politique **additionnelle** qui se rajoute au Droit Commun. »*

« La PV doit être un plus, un effet levier, mais ne doit pas se substituer à l'action de l'Etat, des régions, du CG. »

Ainsi, face au caractère ordinaire et englobant du Droit commun, « la politique de la ville » répond par une démarche de « discrimination positive », ou encore, se doit d'être l'aiguillon qui fera évoluer le droit commun vers plus d'égalité de traitement. Elle s'emploiera ainsi à user de l'imagination, au travers l'innovation et l'expérimentation, pour démontrer le possible et ainsi transférer ses savoir-faire vers le Droit commun dont la règle sera de garantir à terme le cadre général et la pérennité des actions mise en œuvre.

■ **La posture attendue de la politique de la ville par rapport au droit commun**

Là où les conceptions entre professionnels diffèrent plus singulièrement, c'est sur le rôle et la posture attendus 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, en quelque sorte, la variable d'ajustement des politiques de droit commun pour garantir effectivement l'accès au droit des plus démunis et des

territoires prioritaires. Pour le dire autrement, ces professionnels, au vu de la situation locale, n'imaginent pas que le Droit commun puisse réellement être le garant de l'équité et qu'il aura toujours besoin de la politique de la ville pour compenser les déficits qui caractérisent fondamentalement la manière dont celui-ci traite des situations.

« Le Droit commun ne peut répondre aux spécificités de la géographie prioritaire. Ce serait pour lui trop lourd à gérer : la mise en réseau, la réflexion, la transversalité... »

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. Pour elle, la politique de la ville est là pour distiller et faire émerger une culture commune au sein des services et institutions qui, une fois acquise et intégrée, n'aura plus besoin de son apport pour évoluer et se positionner autrement afin de garantir l'accès aux droits des plus démunis et des territoires prioritaires.

« La politique de la ville est là à titre provisoire en attendant que le Droit commun prenne le relais. »

2.3 QUATRE FIGURES DES RAPPORTS AU DROIT COMMUN

La relation entre Politique de la ville et Droit Commun fait émerger au travers de l'enquête quatre principales figures.

Ces figures semblent significatives de postures particulières des équipes locales à cet égard.

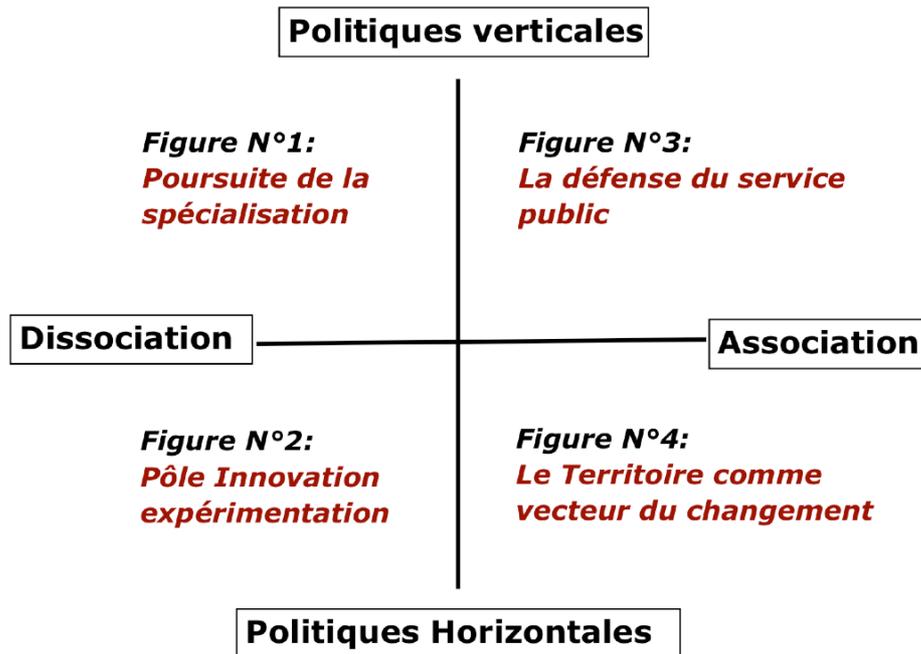
■ *Une typologie fondée sur deux axes : stratégie et relationnel*

Nous pouvons fonder une typologie autour de deux axes.

Le premier est l'**axe stratégique** utilisé par la politique de la ville pour infléchir les pratiques du droit commun sur la question, tant des publics que des territoires. Le second est l'**axe organique** établi dans le rapport entre les deux sphères que constituent, d'un côté la politique de la ville et, de l'autre, les politiques de Droit commun.

- **Un premier axe vertical** (celui de la **stratégie**) tend à rendre compte de la posture adoptée par la Politique de la ville au regard du droit commun selon une démarche pouvant se décliner selon deux pôles opposés :
 - Un **pôle « politiques verticales »** qui exprime l'idée selon laquelle la politique de la ville fonderait sa stratégie plutôt sur un changement de posture du Droit commun sur les lignes qui sont les siennes (cohérences thématiques ou sectorielles)
 - Un **pôle « politiques horizontales »** qui exprime quant à lui l'idée selon laquelle la politique de la ville fonderait sa stratégie sur une adaptation du droit commun à l'aune du territoire (cohérence transversale).
- **Un deuxième axe horizontal** (celui du **relationnel ou de l'organique**) tend à rendre compte des liens engagés entre la politique de la Ville et le Droit Commun selon des rapports opposés :

Un **pôle « association »** qui exprime l'idée d'un rapprochement systémique et organique entre nos deux registres politiques
Un **pôle « dissociation »** qui exprime, à l'inverse, l'idée du maintien de la distance ou de la juxtaposition entre les deux sphères.



La place qui est accordée au sein des organisations à la politique de la ville pèse généralement de manière significative sur la réalité de ces rapports au niveau local et, par conséquent, sur notre typologie.

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

Cette première figure est le plus souvent 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 des territoires ou des populations et contraint, dès lors, au maintien, tout à côté du droit commun, d'une démarche Politique de la ville qui puisse compenser ses déficits au regard d'un certain nombre d'enjeux, notamment dans le rapport aux territoires. La résistance au changement du droit commun est aussi un élément majeur d'une posture juxtaposée de la politique de la ville quand celle-ci n'arrive pas à jouer un rôle réellement complémentaire au droit commun.

« Le Droit Commun ne répond pas aux spécificités des territoires. Il a une insuffisance de moyens, on est par conséquent obligé de compléter avec les moyens de la Politique de la ville. »

« On intervient quand la réponse n'existe pas sur le terrain. Les politiques spécifiques viennent en complément du Droit Commun. »

Cette figure traditionnelle a toujours été critiquée comme une figure qui « accepte » un état de fait et qui n'imagine pas pouvoir changer ou

bousculer l'ordre des choses. C'est encore la figure majoritaire aujourd'hui.

La politique de la ville reste donc, dans ce cas, un palliatif des manques identifiés, une politique de compensation nécessaire qui prend parfois le risque d'une fonction reconnue de spécialisation en direction de certains territoires et publics cibles, ainsi que de sa marginalisation dans l'organisation et le fonctionnement des institutions et des services à l'échelle locale.

Plusieurs logiques semblent cependant conduire les équipes à valider une telle conception des rapports entre Droit Commun et politique de la ville sous prétexte que celle-ci limite, malgré tout, le décrochage des publics ou des territoires:

- Tout d'abord, **la logique de spécialisation** de certains territoires qui a eu pour effet, de manière perverse bien souvent, de provoquer, dans certains cas, le retrait progressif du Droit commun de ces quartiers, laissant ainsi à la politique de la ville le soin de s'en occuper.

« Ce qui ne fait pas partie du Droit commun, ce sont les PV qui sont territorialisées à des Quartiers prioritaires et qui apportent des crédits supplémentaires. »

« Ce qui ne fait pas partie du droit commun : c'est le territoire qui sert de critère. C'est la discrimination positive qui amène plus de crédits. »

- **La logique de guichets**, qui est venue s'inscrire comme un mode « naturel » de financement des missions de délégation de services publics en direction des associations, notamment, qui se sont alors maintenues dans l'escarcelle de la politique de la ville et n'ont en réalité jamais émergé aux lignes du droit commun.

« Le droit Commun ne répond pas aux spécificités des territoires. Il a une insuffisance de moyens, on est obligé de compléter avec les moyens de la PV. »

« Quand le Droit commun est déficitaire (comme pour le périscolaire), s'il n'y a pas de politique spécifique, c'est un gros souci, les difficultés seraient encore plus manifestes. »

- **La logique de substitution** lorsque le Droit commun n'arrive plus à assumer le rôle qui pourtant lui incombait officiellement.

« Avec la PV, on essaie de réajuster certains déséquilibres. Quand on se retrouve dans des situations, des actions que plus personne ne veut financer (comme les actions culturelles) et que l'on soutient parce qu'on estime nécessaire de le faire. Il y a une certaine hypocrisie car les premiers territoires touchés, quand le Droit commun se retire, ce sont les territoires pauvres. »

« Le Droit Commun a tendance à se défausser sur l'exception. Il se réduit. La tentation est que l'on ne vienne pas "en plus", mais "à la place de". »

« La PV se substitue souvent au Droit Commun. »

« Sur certains secteurs, on a une bonne couverture en termes de prévention primaire (animation socioculturelle et actions sportives). Sur d'autres territoires, cela se fait par le biais des associations. Les forces vives municipales n'ont plus le souhait d'intervenir, elles sont en difficulté... Face aux carences de l'intervention municipale, on préfère alors faire appel à des associations (Ex : centres de loisirs non municipaux). »

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.

Cependant, la légitimité de la Politique de la ville peut être toute relative. On le voit dans certains cas : compétence reconnue à l'échelle intercommunale, elle cherche parfois à intervenir sur la géographie prioritaire située sur la ville centre et souligne alors la difficulté à pouvoir ainsi s'immiscer, ou s'inscrire, dans un rapport constructif avec le droit commun. Ses marges de manœuvres n'étant pas extensibles, elle est alors obligée d'accepter cet état de fait d'une séparation des pouvoirs et des tâches entre les deux sphères du droit commun et de la Politique de la ville.

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

Cette seconde figure voit dans le droit commun sa nécessité d'évoluer en fonction des contextes et des situations. La politique de la ville apparaît ainsi avoir pour qualité première d'initier des actions que celui-ci ne s'autoriserait pas à mettre en œuvre. Son pouvoir est donc d'expérimenter, de tester de nouvelles manières d'intervenir, ou de traiter de certaines situations.

« Ça nous permet de développer des projets innovants. On fonctionne à enveloppe constante. Notre marge de manœuvre, c'est ce que l'on est capable de récupérer lorsque le Droit commun reprend à son compte le financement des actions. »

La politique de la ville se vit comme précurseur de nouveaux savoir-faire qu'il s'agit de tester de manière expérimentale avant d'en passer le relais au droit commun. Son action est alors tout autant pédagogique à son égard (faire comprendre les enjeux) que réaliste (tester la faisabilité des actions).

« La politique de la ville finance pour voir. Notre combat est de faire en sorte que la jeunesse ou les affaires scolaires prenne le relais dans le financement des projets. »

« Ex : au regard des associations qui interviennent dans les écoles et qui ont été, au départ, financées par la DVPI (Direction Politique de la Ville et Intégration). Notre préoccupation est que le Droit commun prenne le relais du financement, que l'on puisse amener les associations à signer convention avec ces Directions là, établir des contacts entre elles et ces directions, les associer aux points d'étapes du projet de territoire. Que l'on ne soit plus des intermédiaires à terme. Dans cette logique de médiation entre associations et services, on en est au tout début. »

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 donnée pour vocation d'être un véritable sas au service d'une politique de renouvellement et d'adaptation aux nouveaux enjeux sociaux et territoriaux.

« Nous, on représente un sas, une antichambre au droit commun. »

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

La troisième figure part du principe que le Droit commun répond mal aux enjeux actuels, ne remplit pas son rôle de façon optimum et laisse en friche, délibérément ou non, certaines situations. Il se doit, par conséquent, d'ajuster son action afin de reconnaître et permettre à certaines populations, identifiées comme « en risque d'exclusion », d'accéder aux différents services et équipements proposés. L'enjeu est, dès lors, de pouvoir construire une réponse adaptée du Droit commun à ces situations dans une logique de pérennisation et de continuité de l'action publique locale.

La politique de la ville apparaît, par conséquent, comme un vecteur essentiel de sensibilisation et de mobilisation du Droit commun.

« Nous faisons en quelque sorte de l'entrisme dans les politiques publiques. »

Sur la logique projet, elle prend l'initiative de certains espaces de dialogue et d'articulation en sollicitant la participation du Droit commun et, sur la base d'objectifs à la fois discutés et partagés avec lui, se fait l'avocat du projet jusqu'au déclenchement de sa mise en œuvre.

« Les directions du droit commun doivent s'emparer de certaines problématiques. »

« Ce n'est pas à moi de prendre le sujet si cela ne relève pas de ma compétence... On fait alors des petits groupes projets autour d'objets relatifs à la cohésion sociale. »

« Ainsi, par exemple, sur le handicap : la question était comment on adapte notre offre de services à des handicaps dont on sait qu'ils sont différents (sensoriels, mentaux, physiques). On est dans les brisées du Conseil Général et de l'Etat.

On réunit alors un groupe trois fois par an sur la question « comment peut-on être plus et mieux accueillant » ? Les piscines se sont mises au travail et ont fait un boulot extraordinaire. Le transporteur aussi (plateforme bus et tram) ».

« Ou encore, sur le culturel, par le biais du Conservatoire que l'on voulait plus ouvert ou d'un festival pour lequel on a estimé nécessaire que des représentations soient réalisées sur les quartiers. Maintenant que c'est acquis, maintenant que l'on a sensibilisé les autres, on dégage notre responsabilité. »

« On a eu une démarche de même nature au regard de l'emploi autour de la question suivante : comment on ouvre les portes de l'administration aux habitants des quartiers ?

Le DRH et la maison de l'emploi ont le souci aujourd'hui de nous envoyer l'offre disponible en matière d'apprentissage. De 0 apprenti à la Communauté Urbaine, on est désormais passé à 53 aujourd'hui. Et cela, on l'a fait avec les communes, l'hôpital. On a sensibilisé les employeurs publics comme vecteurs potentiels d'insertion professionnelle pour ces différents publics. »

« Ainsi, dès que l'on peut, on favorise le transfert de crédits vers le Droit commun. On a sensibilisé les autres services, on passe alors le bébé. Les politiques classiques s'emparent alors d'un territoire ou d'un public décroché. »

Dans cette figure, l'intelligence du positionnement de la politique de la ville est son regard décalé, ou décentré, qui lui permet d'interpeller le droit commun sur ses propres prérogatives, soit aux différentes échelles verticales des politiques sectorielles ou thématiques.

Dans ce cas, le positionnement de la Politique de la ville au sein de l'organisation locale est un positionnement très stratégique dont la fonction essentielle est de construire de façon permanente une acculturation des autres services et directions à ses préoccupations. L'exemple de ce qui est mis en place dans une Communauté Urbaine de l'Est de la France est, de ce point de vue, intéressant. Il montre bien, en effet, par le biais d'un pôle « politique de la ville et rénovation urbaine » constitué d'une équipe qui bénéficie en réalité de trois entrées stratégiques (l'exploitation des observatoires en lien avec l'agence d'urbanisme ; la dynamique projet sur les objets thématiques et stratégiques du CUCS et du PRU, ainsi que la dynamique projet à l'échelle des territoires de la géographie prioritaire (10 quartiers dont 7 PRU)), le caractère légitime à être dès lors reconnu comme un interlocuteur majeur des autres directions ou pôles techniques.

■ **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 envers lesquels il n'a qu'une légitimité toute relative, puisque son histoire même en est à l'origine éloignée.

« Le Droit Commun, c'est le traitement égalitaire des territoires et des populations. Or, cette équité est formelle et les gens n'y ont pas accès pour différentes raisons... L'enjeu pour le Droit commun est de rattraper cette distance, de l'amoindrir. D'où la définition des modalités nécessaires à mettre en oeuvre pour réduire ces écarts avec la mission des services. »

Ainsi, si le Droit commun continue d'assurer ses prérogatives sur une logique descendante et verticale, thématique et sectorielle, la politique de la ville « revendique » alors une posture remontante et horizontale liée aux territoires et qui viendrait ainsi s'interposer utilement dans la gestion du Droit commun, en usant de sa légitimité à l'interpeller, afin qu'il intègre ses préoccupations par une acculturation progressive.

« Il faut bien sûr le ré-interpeller. L'essentiel, c'est la mise en perspective de toutes les politiques sectorielles... de donner sens à la transversalité. »

La politique de la ville devient ainsi garante des problématiques territoriales qu'il s'agit de faire partager aux autres directions, pôles ou services. La posture d'une grande ville-centre du Grand Ouest de la France est, à ce titre, particulièrement emblématique. Le découpage de la ville-centre en 11 quartiers, au sein desquels se situent la géographie prioritaire, a donné lieu à la mise en place d'équipes dédiées à ces territoires, dont le rôle principal est de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques, notamment sur la géographie prioritaire, sans bénéficier de moyens financiers spécifiques. Leur place dans l'organisation locale est clairement située sur une mission d'interpellation et de coordination de l'action publique locale avec une légitimité grandissante quant à leur positionnement d'interface entre les services ville et les services de la Métropole, entre les diverses institutions présentes sur les territoires, entre les habitants et les acteurs de l'action publique.

« On est des parasites des autres directions. La mission cité n'a pas de budget propre. On n'a pas de possibilité d'un développement en autonomie de politique publique. C'est une condition et une garantie de l'accroche aux politiques de Droit commun. C'est un choix stratégique opérant et judicieux. »

Cette légitimité, ces équipes la tiennent de leur connaissance et inscription quotidienne sur le territoire, ainsi que de leur capacité à s'inscrire en permanence dans une logique de projet et de coopération avec leurs homologues des services thématiques ou sectoriels.

« Depuis le départ, il y a une vigilance à ne pas avoir de petits secrétariats généraux de quartiers : on doit toujours se situer dans cette tension. On est obligé d'aller décrire, expliquer, tenter d'influencer nos collègues des directions territorialisées : l'éducation, la culture, la vie associative, les sports (au travers leurs correspondants). »

Au-delà de leur connaissance des sites, elles retirent leur plus value à la fois de leur immersion dans les quartiers ainsi que de leur posture de prévention, d'interpellation et de régulation que leur reconnaissent les directions plus verticales. Un vecteur sans nul doute de facilitation de l'intervention des autres services et institutions à l'échelle territoriale.

« Notre force, c'est notre capacité à être le poil à gratter ; nous sommes désormais reconnus comme une force constructive, notamment en lien avec la RU. Nous sommes effectivement perçus comme complémentaires. »

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 (verticale au niveau sectoriel ou thématique et horizontale au niveau territorial) 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 ou capteurs essentiels de leurs évolutions.

« La question est comment dans la durée, une politique est capable de se renouveler. Si on est dans une logique de développement, rien n'est installé. On est bien sur un rapport « analyse des besoins », « bilan » et « évaluation ». Rien ne peut être considéré comme stable. Si on est sur une logique de développement, nous ne sommes pas sur une prestation durable, mais bien sur une logique mobile et réactive. Le développement dans sa gestion devient alors du Droit commun. »

Pour ce faire, la politique de la ville s'inscrit dans une démarche de type « empowerment ». Au-delà d'une pédagogie de la conviction à l'égard des services ou directions en charge du Droit commun, on renforce ici leur capacité au changement dans une logique d'adaptation permanente.

2.4 ENJEUX DES RAPPORTS ENTRE POLITIQUE DE LA VILLE ET DROIT COMMUN.

Dès lors que la politique de la ville et le droit commun ne répondent plus à une définition unique et à une « répartition des rôles » prédéfinie, c'est le rapport de l'une à l'autre qui doit être interrogé. Les professionnels interrogés mettent alors en avant les tensions générées par ce rapport mouvant et défini localement.

2.4.1 La tension entre lisibilité et stigmatisation

Il existe, aux yeux des acteurs de la politique de la ville, une représentation erronée, ou plutôt approximative, des modalités propres de l'intervention financière et opérationnelle du Droit commun à l'échelle de la géographie prioritaire.

« Il y a un réel manque de lisibilité du Droit commun. »

« Il faudrait davantage pouvoir percevoir le Droit commun. Il y a un manque de lisibilité de celui-ci. »

« Ce n'est pas visible. On ne rend pas lisible là où le Droit commun intervient. On évalue les financements, les projets CUCS et, indirectement, les financements de Droit commun. Il n'y a pas de démarche globale qui permet de dissocier les deux. L'enjeu est la visibilité du financement. Tout le monde est perdu dans les financements. Il y a aujourd'hui une volonté de rendre les choses plus visibles, plus contrôlables. »

« Intervention du Droit commun sur les quartiers : Il y a de tout, on n'a pas de visibilité explicite. »

« C'est complexe, on essaye de clarifier par thématique. La meilleure visibilité des crédits est pour la thématique Emploi, développement économique. »

« Les effets de l'implication du Droit commun : On peut mieux faire. On ne peut pas généraliser. Sur l'emploi, il y a plus de visibilité, c'est plus facile de faire l'état des lieux et, par ricochet, d'infléchir les Politiques publiques. Sur l'éducation, on a essayé d'identifier la teneur du Droit commun, mais c'était hyper compliqué. Personne ne connaissait le Droit commun des autres ; pour chacun c'est déjà difficile. »

Ce manque de lisibilité laisse entrevoir un premier intérêt : celui de ne pas stigmatiser plus qu'il ne faut les territoires sensibles.

« L'existence des politiques spécifiques est davantage un atout à l'implication plus avant du Droit commun : cela permet d'identifier les territoires et ce qu'on y fait, mais il ne faut pas tomber dans la stigmatisation. »

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

2.4.2 La tension entre déficit et rééquilibrage

C'est le cœur même de la problématique de la politique de la ville que de rappeler les écarts produits entre territoires sur la question sociale. **C'est le déficit des politiques de Droit commun à l'échelle de ces quartiers qui justifie son implication comme un des moyens de rétablir l'équilibre ou de réamorcer l'équité de traitement entre les territoires, notamment dans les relations entre géographie prioritaire et le reste des territoires urbains.**

Selon les sites, ces écarts concernent des registres très divers.

« Le Droit commun ne répond pas aux spécificités des territoires de la géographie prioritaire. Il pourrait s'ils étaient aussi bien fournis, notamment au niveau santé, éducation. Au niveau de la santé, il y a des écarts importants selon les quartiers. Au niveau de l'éducation, les plus jeunes enseignants sont chez nous mutés sur les quartiers les plus difficiles. »

Dans les domaines des transports, du développement durable, il y a un réflexe. Il y a des évolutions dans le bon sens, mais cela mérite encore plus d'attention. »

Ce que soulignent les professionnels, c'est qu'en effet, le Droit commun, dans sa diversité, a évolué de façon très inégale au regard des préoccupations que sont celles de la politique de la ville.

Trois dimensions à cela :

- D'un site à l'autre, l'intégration de ces préoccupations varie fortement.
- Au sein d'un même site, les différences peuvent être très importantes selon les thématiques.
- Entre institutions (Etat/Collectivités ou encore Ville-Centre et Intercommunalité par exemple) les postures peuvent être parfois opposées.

Dans l'ensemble les acquis les plus remarquables concernent quatre registres principaux :

- Celui de **l'animation socioculturelle**, au travers d'une reprise en main plus réelle du Droit commun dans l'accompagnement financier des centres sociaux ou centres socioculturels, au regard de leurs missions d'animation des territoires.

« La mobilisation du Droit commun est un enjeu fort pour la survie des associations et la pérennité des actions. Le département est l'instance que l'on arrive le mieux à mobiliser (notamment au regard des Financements des Centres sociaux). Par contre il y a toujours une insuffisance de l'Etat. »

- Celui de **l'animation sportive**, au regard d'une prise en charge par le Droit commun de pratiques nouvelles initiées par la politique de la ville, sur des logiques d'animation libres, hors cadre traditionnel.
- Celui de **l'emploi** par le rapprochement et l'implication plus effective du service public de l'emploi des échelles de la géographie prioritaire.

« Au regard des mesures sur l'emploi. On a mis en place une opération coup de poing. Sur les quartiers, on a fait venir les agences d'intérim, les employeurs, les organisations professionnelles, les chambres consulaires... Chaque participant a eu un bilan de compétence et est reparti avec une solution individualisée (stage, mission d'intérim, découverte du milieu prof...). Si pas de solution, il était revu dans le cadre du PLIE. »

- Enfin, celui de **la gestion urbaine de proximité**, à travers l'attention singulière et le changement de pratiques impulsé par la politique de la ville dans le suivi et l'accompagnement des services en charge d'intervenir sur l'espace public ou semi-publics (Espaces verts, entretien, voirie)

Cela repose en continue la question de la place particulière que doit jouer la politique de la ville dans la perspective, à terme, d'un tel rééquilibrage.

Si certains acquis semblent s'avérer positifs à l'échelle des quartiers prioritaires, de l'acculturation à la prise en charge par le Droit commun de certains registres des politiques publiques, les résistances ou difficultés du Droit commun à comprendre parfois, identifier ou encore agir et intervenir de façon pertinente à l'échelle de ces quartiers, semblent toujours présentes.

De telles difficultés relèvent selon les acteurs de **trois enjeux particuliers** :

- **La méconnaissance ou la distance professionnelle à l'égard des problématiques « quartier »** au sein des organisations :

« Les agents qui travaillent pour le Droit commun ont tendance à dire qu'ils ne sont pas formés et que ce n'est pas leur priorité : « On ne sait pas faire » du fait de la situation difficile des quartiers. La démarche quartier n'est pas considérée comme prioritaire pour certains services, comme par exemple la direction jeunesse de la municipalité. »

« Il y a un manque d'adaptabilité, de formation, de connaissance, d'accompagnement des professionnels par rapport aux difficultés rencontrées sur ces territoires. »

- **La difficulté à établir une stratégie partagée des acteurs du Droit commun à l'échelle des territoires** qui intègrent de multiples dimensions et les obligent à bouger sur leurs propres frontières et prérogatives

« C'est difficile à faire vivre un projet de territoire car il y a une culture sectorielle des partenaires. La co-construction à l'échelle d'un quartier est difficile à mettre en œuvre car on a une lecture sectorielle avant d'avoir une lecture de territoire. »

« On pourrait faire beaucoup mieux. Cela nécessite de nous mobiliser davantage. Sur la réussite éducative (PRE), on n'est pas assez mobilisé... Il y a de la réticence du côté de l'EN. »

*« Sur la **question éducative**, on a progressé : création des ZEP, on s'est rendu compte que l'on se trompait, que rien n'avait bougé fondamentalement. La ségrégation a continué de se développer. La prise en compte de manière pragmatique de cette réalité a fait que l'on a tenté d'organiser autrement la relation entre Ville, EN et associations. On s'est mis d'accord sur l'idée que chacun, demain, doit être plus solidaire des décisions que prend l'autre... On sent que cela prend aujourd'hui, mais avec quelles difficultés pour y arriver ! »*

- **Enfin, la difficulté à décaler le regard et, par conséquent, à sortir de logiques dominantes** qui modélisent et contraignent les cadres de financements de l'action.

« Éducation, Santé, Prévention de la délinquance : c'est plus facile d'avoir des crédits sur la sécurité que sur la prévention. »

2.4.3 La tension entre Politique guichet et politique stratégique

La politique de la ville continue ainsi dans certains cas de pallier aux absences ou aux manques des politiques de Droit commun. Elle apparaît alors comme une source compensatrice des déficits des politiques ordinaires.

« On pallie à l'absence ou au désengagement du Droit commun. Il y a peu de juxtaposition entre ce que l'on fait et ce que met en œuvre le Droit commun. Il y a surtout des manques, là où le Droit Commun

n'est pas à la hauteur du problème, comme par exemple le peu de choses mises en place pour les 11-14 ans sur la ville et les quartiers. »

« Le Droit commun s'applique, mais a tendance à voir s'il existe des financements spécifiques par ailleurs, c'est la tentation à laquelle il se laisse prendre pour se retirer s'il s'avère que le spécifique y suffit. »

Si la question de la mobilisation du Droit commun a été l'une des lignes directrices ou stratégiques affichées de la mise en œuvre des CUCS au niveau national, cette ligne ne semble pas avoir été un axe privilégié des politiques locales, plutôt préoccupées majoritairement à gérer les dispositifs comme des entrées spécifiques placées à côté du Droit commun.

« La mobilisation du Droit commun n'est pas inscrite comme un objectif des dispositifs mis en place. »

« Le fait qu'il y ait la PV cela donne un prétexte pour mobiliser le Droit commun. Mais cette mobilisation du Droit commun n'est pas inscrite comme un objectif des dispositifs. Il y a des résultats recherchés auprès des bénéficiaires des actions, mais il n'y a pas de finalités définies par rapport au Droit commun. »

Seuls les sites qui ont situé la politique de la ville au cœur de l'organisation, la considèrent comme un levier stratégique des politiques publiques. Celle-ci doit intervenir non pas en priorité, dès lors que l'action concerne un territoire ou un public prioritaire, mais en second lieu pour faire évoluer ces politiques ou permettre la réalisation d'une action qui ne trouve pas place dans le cadre ordinaire de l'action publique.

« Les finalités : on mobilise d'abord le Droit commun avant de rechercher des financements dans l'exception (seulement si les financements n'existent pas ou si c'est saturé). Le Droit commun est la priorité, c'est une question de responsabilité des acteurs. »

« On oriente vers ce qui peut exister dans le Droit commun, après on intervient en complément pour le financement quand tout a été tenté. Quand une action n'existe pas (ex : proposition d'atelier d'écriture, de sport pendant les vacances, d'activités de liens entre les enfants...) tout cela peut relever de la ville, on complète alors l'offre communale. »

« Sur l'extension de l'accueil emploi... c'est le DSU qui finance. Mais avant d'y arriver, il a fallu un éclaircissement sur la vision stratégique des financements engagés par le Droit commun. Cela nous a alors permis de recentrer les priorités d'actions en direction des quartiers. »

Ainsi la politique de la ville continue d'avoir pour objectif le système d'actions fléché sur les territoires ou les publics, et semble, de façon minoritaire, s'être particulièrement mobilisé sur la sollicitation du Droit commun dans une logique de contribution, voir d'adaptation aux publics et territoires concernés. »

2.4.4 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 préserver ou garder à l'avenir dans ses rapports au Droit commun ?

La première place qu'on lui reconnaît comme particulière est sa posture ancrée d'interpellation à l'égard des institutions et services.

« L'existence des politiques spécifiques est davantage un atout à l'implication plus avant du Droit commun, car on peut interpellier les professionnels »

« Sur le rôle plus institutionnel, on interpelle sur les manques, les délais... l'information remonte au COPIL. On ré-informe sur nos difficultés. Cela fait partie de nos modalités de travail. »

On lui reconnaît également un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources locales autour de sa capacité à repérer et identifier les acteurs les mieux à même d'intervenir.

« C'est un espace de ressources et de mobilisation pour le système d'acteurs. »

« Il permet d'activer les aides du Conseil Général et des autres partenaires. C'est un vecteur essentiel de mobilisation des ressources du territoire, notamment à l'égard des parcours personnalisés. »

On lui reconnaît aussi, par le biais de la contractualisation des dispositifs, le caractère fédérateur de son intervention.

« Cela contractualise, permet de définir la règle du jeu, de faire des bilans et de réajuster. Quand il n'y a plus la table pour échanger, chacun repart et il n'y a pas de concertation. C'est une garantie pour que les Quartiers prioritaires soient pris en compte. Il faut des instances partenariales pour que l'on en parle. »

« Quand on est sur des dispositifs, on arrive bien à infléchir pour que les quartiers prioritaires soient mieux pris en compte, et il y a donc une meilleure prise en compte du Droit commun. Mais quand on est dans le Droit commun, c'est plus difficile car on n'a pas d'accroches. »

« L'existence des politiques spécifiques est davantage un atout à l'implication plus avant du Droit commun : il faut que le côté contractuel soit travaillé avec les équipes PV. La contractualisation oblige à se donner des objectifs, c'est en cela que la contractualisation est intéressante. Il faut associer le plus d'acteurs possibles, mais cela pose la question des moyens du Droit commun. »

On la trouve légitime à suivre et garantir l'accomplissement ou réalisation tant des processus de coopération entre acteurs que du suivi des actions transversales sur le territoire. De même, lui reconnaît-on la capacité à mieux calibrer l'offre du Droit commun à la réalité des territoires.

« En matière de santé, on s'assure que les préconisations formulées à l'issue du diagnostic réalisé par les professionnels sont bien suivies dans les faits. »

« Pour chaque suivi, on oriente vers le Droit commun, on réactive l'accès au Droit commun, on met en lien. Le Droit commun ne peut avoir une vision fine des quartiers. Besoin d'un médiateur pour adapter le Droit commun aux spécificités des territoires. »

« Les espaces verts n'interviennent pas financièrement dans les projets. Mais on les sollicite dans la démarche quartier. On les a contraints par exemple à élaborer des projets avec les habitants. (Projet d'aménagement d'un square... D'un Roller parc, on est passé à un espace destiné à une aire de jeux pour les enfants. »

Cependant, cette fonction renforcée de la politique de la ville sur le diagnostic, le rapprochement des acteurs et l'animation de leur dynamique collective à l'échelle des quartiers, via les divers dispositifs, est-elle contrebalancée par une raréfaction des moyens et par conséquent par une tension sur la répartition des tâches avec le Droit commun, notamment sur le registre financier.

« L'argent public est de plus en plus rare, les crédits spécifiques baissent. Il faut des relais de crédits de Droit commun. »

« Baisse des crédits PV de l'état. Des associations se sont trouvées en difficulté, de plus en plus étranglées en quasi dépôt de bilan. On a organisé des réunions de sauvetage avec l'ensemble des partenaires pour voir les possibilités d'engagement des institutions pour sauver les situations. Cela a payé, mais c'est délirant d'en arriver là. »

« Le droit commun (Droit commun) est le socle et la PV la goutte d'eau. Si on n'a pas d'amélioration du Droit commun, on n'arrivera jamais à résoudre l'ensemble des difficultés. »

« Les directions prennent en compte la spécificité du territoire. Les acteurs locaux doivent veiller à la pérennisation de l'action. Elle doit passer par l'intervention financière du Droit commun. »

« La politique de la ville finance pour voir. Notre combat est de faire en sorte que la jeunesse ou les affaires scolaires prennent le relais dans le financement des projets. »

« Notre préoccupation est que le Droit commun prenne le relais du financement, amener les associations, qui interviennent dans les écoles et qui ont été au départ financées par la DVPI, à signer convention avec ces Directions là, établir des contacts entre les associations et ces directions, les associer aux points d'étapes du projet de territoire. Que l'on ne soit plus des intermédiaires à terme. Logique de médiation entre associations et services On en est au tout début. »

Le Droit commun, n'ayant pas toujours mis à profit de manière cohérente les objectifs partagés à l'échelle des quartiers, rechigne parfois, lorsqu'il ne se désiste pas radicalement sur la politique de la ville, à reprendre à son compte ces problématiques.

« Il n'y a pas de changement depuis 3 ans, pas de moyens supplémentaires attribués. Je sens une stagnation. Or, on ne peut répondre seul aux besoins des familles. Il y a besoin d'un ajustement pour que le Droit commun puisse répondre à la demande classique, pour que l'on puisse, après, mieux intervenir. On est sollicité comme financeurs, mais il n'y a pas assez de financements. »

« Sur le projet, cela permet de consolider le partenariat et d'avoir plus de financements, mais cela bloque le reste et c'est donc un problème par rapport au Droit commun. Les effets sont nuls, car il n'y a plus de Droit commun. On ne peut quasiment plus développer des actions d'accompagnement ».

« Quand on doit passer le relais aux services sociaux, le Droit commun est lacunaire car l'attente est très longue et on perd de la crédibilité (aide sociale à l'enfance, PJJ). »

« Au niveau santé, au niveau du CMP, l'attente est également longue. Le nombre d'orthophonistes est restreint. Cela bloque les accompagnements individuels. De fait, les lacunes du Droit commun sont plus fortes sur les territoires car les demandes sont importantes et cela freine et décrédibilise les démarches que l'on engage.

L'existence des politiques spécifiques est aussi un frein : il ne faut pas que cette situation s'installe à vie. On fait bouger les choses, mais il ne faut pas que les habitants et professionnels soient dépendants du PRE. Les échanges entre professionnels pourraient se faire sans le PRE. En juin 2009, le PRE n'existera plus et les actions seront reprises dans le Droit commun. »

« Le souci est que l'on part du Droit commun pour aller à la PV, mais l'on n'arrive pas de la PV à revenir au Droit commun. La difficulté est de faire un relais avec le Droit commun, les actions PV y restent, c'est le problème. Il y a un risque que par exemple les associations ne soient pérennes qu'à partir des subventions de la PV. Il faut batailler pour que cela n'arrive pas. »

La question de la prise de relais par le Droit commun reste une question centrale des relations entre les deux univers politiques. Selon les sites, nous l'avons vu précédemment, les marges de manœuvre peuvent être différentes car la fonction donnée à la politique de la ville est différente. Entre « faire » et donc prendre totalement en charge les actions sur le terrain et « faire faire », soit transmettre, au-delà de l'expérimentation ponctuelle, l'opérationnalité de l'action au Droit commun, quitte à jouer un rôle de sas des politiques spécifiques vers celui-ci, ce n'est pas du tout le même positionnement.

Dans un cas, on le voit bien, le Droit commun est dans la résistance au changement, dans l'autre cas, le Droit commun joue son rôle de garant de l'intérêt général et demande à la politique de la ville d'être en quelque sorte sur une posture de vigilance à l'égard des risques que certaines situations à l'échelle des territoires font peser à la cohésion sociale. On lui accorde en amont une fonction de veille essentielle qui rappelle au Droit commun sa nécessité d'évoluer en continu s'il veut pouvoir ajuster son action à l'évolution et aux changements des sociétés locales.

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

Les acquis des préoccupations de la politique de la ville se sont diffusés progressivement par capillarité entre la politique de la ville et 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 comme nous avons pu l'évoquer plus haut.

La réalité de ces acquis ou processus d'acculturation de la politique de la ville vers le Droit commun vient aussi percuter la réalité des équipes locales. Celles-ci se situent pour diverses raisons sur un curseur qui va de l'isolement manifeste à l'échelle de leur territoire à l'intégration affichée d'un positionnement stratégique à l'échelle des organisations locales.

Ainsi, les forces et faiblesses des équipes au regard du Droit commun viennent confirmer d'un côté les acquis de la politique de la ville à l'échelle des organisations et de l'autre la difficulté du Droit commun à s'ouvrir parfois à la question territoriale.

Celles-ci (forces et faiblesses) tiennent en réalité à une diversité de conditions que l'on peut résumer à quatre éléments majeurs :

■ **Leur Degré de légitimité au regard du Droit commun**

A cet égard, trois situations semblent caractériser le profil des équipes au travers leurs missions respectives. Le tableau suivant en donne le cadre.

Typologie	Contenu	Sites
Typo1 : entrée dispositifs contractuels, logique d'animation des dispositifs contractuels à l'échelle centrale – généralement pas d'équipes dédiées au territoire	<i>Une équipe très restreinte ou plus étoffée par la présence de chargés de mission thématiques en charge d'animer les dispositifs contractuels.</i>	9 sites
Typo 2 : entrée territoires prioritaires <i>Logique d'animation des politiques publiques à l'échelle des territoires</i> <i>Équipes dédiées aux quartiers</i>	<i>Une équipe sur les quartiers en charge de coordonner, mettre en lien et en cohérence les politiques sectorielles à l'échelle des quartiers dans une démarche « projet de territoire »</i>	2 sites
Typo 3 : Entrée organisation <i>distribution et articulation des tâches entre volets thématiques, contractuels et territorial (situation mixte équipes dédiées aux territoires)</i>	<i>Un service en charge de tenir les trois polarités (dispositifs, territoires, organisation)</i>	4 sites

On peut distinguer ainsi schématiquement :

- **Des équipes qui ont été profilées à l'origine sur une logique d'animation de dispositifs**, équipes le plus souvent restreintes, rattachées assez directement aux plus hautes autorités techniques et politiques locales, rarement dédiées aux territoires, sauf exception. **Ce sont des équipes qui, situées au sein de l'organisation des villes ou des agglomérations, ou encore placées à côté de ces dernières via le trait d'union associatif ou un GIP, se caractérisent par un positionnement juxtaposé à l'organisation des services de Droit commun.** Elles ne sont pas intégrées aux services ordinaires, mais représentent, à l'échelle des organisations, une figure de satellite par rapport aux noyaux centraux. Leur rôle et leur mission sont d'animer le système d'acteurs local, de suivre et de mettre en œuvre les dispositifs nationaux de la politique de la ville (principalement CUCS et PRU) dans une démarche d'impulsion d'une logique exclusivement centrée sur la réalité des dispositifs.

Leur légitimité à l'égard du droit commun est extrêmement dépendante de l'apport financier ou technique des dispositifs, perçus alors comme une offre supplémentaire sur laquelle pourra éventuellement compter le Droit commun. Leur force est donc de pouvoir s'appuyer sur cette offre d'exception et ainsi pouvoir se situer sur le registre de la négociation avec le Droit commun. Leur faiblesse sera, à contrario, de s'autonomiser en prenant ainsi le risque de maintenir ou de poursuivre la spécialisation de la Politique de la ville sur les sites de la géographie prioritaire.

- **Des équipes qui ont été profilées sur une logique d'animation territoriale.** Elles ont pour mission, à la fois de mobiliser les acteurs locaux sur un projet de territoire et, en même temps, de garantir la cohérence de l'action publique à cette échelle. Ce sont des équipes dédiées aux quartiers, situées sur la seule géographie prioritaire ou ayant des prérogatives territoriales plus étendues. Comme précédemment, leur positionnement répond à une spécificité organisationnelle placée à côté du Droit commun, mais située dans une logique de complémentarité.

Leur légitimité première est leur connaissance et leur compréhension des enjeux territoriaux et, à ce titre, elles sont perçues bien souvent comme complémentaires du droit commun, faisant valoir la logique remontante des besoins spécifiques du territoire face à la logique descendante et garante de l'intérêt général représenté par le Droit commun. Dans le cas d'un site, l'absence d'enveloppes financières gérées en autonomie par les équipes, leur donne d'autant plus de légitimité à négocier ou re-questionner la relation entre intérêt général et intérêt particulier du territoire. Les dispositifs ne sont ici que des outils au service d'un projet global de territoire.

Si la force des équipes est, dans ce cas, liée à leur empathie avec le territoire et leur capacité, par conséquent, à faire valoir l'intérêt d'une démarche de cohésion territoriale aux yeux du Droit Commun, leur faiblesse à son égard sera par conséquent liée à leur capacité réelle à tenir leur rôle de pédagogue du « développement social urbain » ou d'avocat du projet de territoire.

- **Enfin, troisième configuration, des équipes bénéficiant d'une posture d'intégration stratégique au sein des organisations locales (Collectivités ou EPCI).** Leur rôle premier est, à l'échelle centrale et à l'échelle des quartiers, de s'inscrire dans une démarche transversale qui sache mobiliser à bon escient les rouages ordinaires de l'organisation afin que celle-ci travaille autrement et s'inscrive dans un projet qui allie intimement le projet de cohésion sociale et le projet de cohésion territoriale. Le positionnement des équipes Politiques de la ville au sein des organisations montre que leur rôle est de pouvoir tenir les quatre pôles d'un projet stratégique local, à savoir le pôle de la connaissance (Observatoire), le pôle du territoire (équipe dédiée), le pôle du thématique (services de droit commun), le pôle de l'expérimentation ou de l'innovation (les dispositifs).

Ainsi, grâce à une posture d'interface délibérée de ces quatre pôles, la force et la légitimité de ces équipes est de pouvoir ainsi tenir, grâce à une inscription forte au sein de l'organisation, la cohérence du tout. Leur faiblesse tiendrait essentiellement à leur manque de capacité réelle en termes de moyens à assumer cet interfaçage généralisé et ainsi à être reconnu comme référent stratégique.

Dans le premier cas, la fragilité évidente du « vecteur politique de la ville » est aussi le risque de personnalisation des équipes qui, plus ou moins isolées, montrent l'extrême difficulté dès lors à tenir le projet dans la durée, celui-ci étant dépendant de personnalités plus que d'impulsion politique ou organisationnelle. Il en est de même dans le travail en réseau sur le terrain.

« C'est la personnalisation comme seul levier – il y a un réel manque de cadre. »

« Il y a un effet perceptible au niveau du travail en réseau, mais on ne va pas jusqu'au bout. La méthode de travail repose sur quelques personnes et il n'y a pas toujours le relais nécessaire quand une personne s'en va. Cela ne va pas jusqu'au bout, c'est inscrit nulle part... Il n'y a pas de délibération pour une méthode de travail plus collective. On ne va pas jusqu'au bout et, au final, rien ne change vraiment. »

Dans les deuxième et troisième cas, la force vient au contraire de l'extrême imbrication du vecteur politique de la ville à l'organisation des collectivités locales tant sur le registre vertical du Droit commun que sur celui plus horizontal du territoire, celui-ci jouant le rôle d'interface dynamique entre Droit commun et territoire, intérêt général et intérêt spécifique. Néanmoins, la généralisation d'un rapport institué de la politique de la ville aux politiques

locales a eu aussi pour effet plus général d'en diminuer la capacité innovatrice.

« On est toujours dans des mouvements d'aller et retour entre la politique de la ville et le fonctionnement des institutions. Prenons l'exemple des régies de quartier : il a fallu structurer le mouvement, codifier, institutionnaliser, stabiliser financièrement et créer des postes durables. Les expériences les plus innovantes ont disparu. (Régie, épicerie communautaire...) Des objets multiformes de l'innovation, on a rétréci les champ d'actions pour aller vers des prestations de services. On a asséché les réponses pour les faire entrer dans le Droit commun. »

■ **La place des équipes dans le système d'acteurs**

Les relations entre équipes et Droit commun dépendent de différents facteurs :

➤ **Le premier facteur est sans doute le facteur Politique**

Si le portage Politique est faible, la légitimité et, par conséquent, le rapport au Droit commun, sera faible. Si le portage politique est fort (souvent dépendant de deux éléments essentiels¹, le rapport des équipes au Droit commun sera plus étroit.

Un facteur qui dans certain cas pose de réelles difficultés si le portage politique s'avère plutôt distant de la cible concernée par la politique de la ville.

« Dans certains cas, la distance institutionnelle aux territoires quartiers montre la difficulté à articuler l'échelle intercommunale et l'échelle de la géographie prioritaire située sur la seule ville centre : Il faut faire comprendre aux élus des petites communes que les financements vont à la ville-centre. C'est difficile, c'est la seule commune à avoir des quartiers prioritaires. »

Un facteur qui interroge encore la question de la gouvernance et des tensions qui s'expriment entre une sollicitation politique nationale et son appropriation locale. Un facteur que questionne à nouveau la neutralité des équipes comme vecteur de plus ou moins grande légitimité.

« On est trop souvent assimilé à la mairie et la mairie nous considère trop comme un service. »

« Difficulté vis-à-vis du projet à le faire porter, reconnaître car on a peu de soutien de la Ville. On n'est pas soutenu politiquement pour solliciter le département. »

« L'état est impliqué financièrement, mais la Ville reste maître d'ouvrage. Cela questionne sur la gouvernance. »

« On ne privilégie personne en étant d'aucune institution (GIP), mais on n'a pas de poids auprès d'elles. »

¹ Premier élément : le positionnement dans les organigrammes des référents en charge de la politique de la ville ; deuxième élément : leur implication réelle en tant qu'ambassadeurs de cette politique au-delà de la collectivité auprès des partenaires et institutions concernées.

➤ **Le second est le facteur financier :**

Lorsque les équipes gèrent des budgets et/ou les redistribuent, leur légitimité passe par cette fonction essentielle de redistribution. Cependant, le risque est bien souvent, comme l'expriment certaines équipes, d'un dessaisissement des services de Droit commun de leurs responsabilités, renvoyant « naturellement » vers la politique de la ville dès que cela leur semble possible, dans un contexte de pénurie accentuée.

« Chez nous, on n'a pas de problème majeur de sensibilisation du Droit commun... On n'a pas de problème d'ingénierie. C'est surtout un problème de moyens d'actions. Il faut trouver du Droit commun qui ne coûte pas cher. »

Le paradoxe est alors que là où la politique de la ville est sensée intervenir, le droit commun en profite bien souvent pour diminuer son investissement sachant que la politique de la ville jouera un rôle compensatoire. Dans ce cas, la relation entre Politique de la ville et Droit commun est une relation toujours en tension que semble implicitement ou plus explicitement mettre en exergue la relation à l'argent. Cette relation parfois perçue comme une force, est d'autrefois perçue comme une faiblesse.

« Lorsqu'il y a une équipe dédiée Politique de la ville, il y a une tendance des autres services à penser que les problèmes sont pris en charge. »

« On a toujours la possibilité de faire autrement. Par épuisement, on est tenté de rechercher des financements plus exceptionnels pour que cela soit plus simple, plus réactif. »

« Ce sont les limites du Droit commun qui font que l'on s'auto limite dans la demande qu'on lui formule. »

Dans les sites où celle-ci n'est pas première, car fondée sur un autre mode de distribution et de contrat avec le droit commun, la légitimité des équipes politique de la ville ne tient pas à leur capacité de mobilisation budgétaire, mais à leur inscription sur le territoire rendue utile aux yeux des services et institutions comme dispositif de veille et d'inflexion possible de l'action du droit commun, non perverti par la relation à l'argent.

« On est des parasites des autres directions. La mission Cité n'a pas de budget propre. On n'a pas de possibilité d'un développement en autonomie de politique publique. C'est une condition et une garantie de l'accroche aux politiques de Droit commun. C'est à mon avis un choix stratégique opérant et judicieux. Il y a une vigilance à ne pas avoir de petits secrétariats généraux de quartier : on doit toujours se situer dans cette tension. On est obligé d'aller décrire, expliquer, tenter d'influencer nos collègues des Directions thématiques territorialisées : l'éducation, la culture, la vie associative, les sports. »

➤ **Le troisième est le facteur humain :**

Ce que mettent en exergue les équipes, c'est que la relation au Droit commun est une relation très éprouvante et mobilisatrice de beaucoup de temps et d'énergies.

La première difficulté est de pouvoir mesurer, en terme de connaissance, l'étendue de l'espace couvert véritablement par le droit commun sur les quartiers de la politique de la ville.

« Être informé de l'ensemble des politiques de Droit commun qui peut répondre à la situation. »

La deuxième difficulté soulignée par certaines équipes est le difficile équilibre à gérer entre la mobilisation d'une implication plus réelle du Droit commun et l'investissement plus direct des équipes sur le terrain au travers des actions portées en régie directe, difficile équilibre à tenir entre le « faire faire » et le « faire ».

■ **La qualité du contexte relationnel dans lequel les équipes évoluent**

Les équipes ont tendance aussi à trouver leur place et à renforcer leur légitimité au regard de la plus ou moins grande stabilité du contexte local. Dans certains sites, le « *turn-over* » rapide des acteurs (de l'Etat tout particulièrement) empêche véritablement les équipes de s'ancrer à la différence d'autres sites où la stabilité du système leur permet une meilleure reconnaissance. **Dans ce cas, la montée en régime d'une culture commune de la politique de la ville est un élément non négligeable de la place que ces équipes ont réussi à prendre.**

« Les liens établis entre partenaires sont dus également à une stabilité des acteurs en place, à une histoire qui se solidifie. »

« Il y a chez nous un « Turn-over » important dans les services de l'Etat. Sans parler de l'inconstance des directives nationales... on subit. »

■ **La qualité propre des équipes**

En réalité la qualité des équipes participe aussi à rendre les relations entre Politique de la ville et Droit commun plus aisée.

La première de ces qualités est la **connaissance** qu'ont les équipes du territoire, une connaissance rarement partagée par le droit commun qui voit dans la politique de la ville un relais incontournable de son action à l'échelle des quartiers. Cette connaissance passe aussi par la capacité des équipes à réunir les différents acteurs du territoire et produire à cette échelle une **approche transversale**.

« Nous avons une bonne connaissance des problématiques et des acteurs. On est dans le quartier. Nous avons un regard transversal soit thématiques, soit par publics. C'est notre force au regard du Droit commun... On arrive à mieux prendre en compte au bon endroit la chose et ne pas répondre ponctuellement. »

« Pour toutes les directions techniques, qui pour la plupart sont organisées par secteurs, on est perçu comme des facilitateurs, comme pouvant intervenir, intercéder, comme une plus value à leur intervention. Alors que la DASE (Affaires sociales, enfance et santé) traite de l'humain et est le plus souvent sur une logique de publics ou sur des logiques sectorielles et non territoriales. »

« Les associations proposent souvent les mêmes services. Quelle mutualisation peut-on envisager ? quelle cohérence de l'offre peut-on proposer aux habitants ? Il y a à notre égard l'attente d'une rationalisation du projet. »

Une reconnaissance qui parfois continue d'enfermer les équipes dans des prérogatives formelles au regard des véritables enjeux.

« Il y a une réelle difficulté pour les chefs de projets de proposer des actions en dehors de la Politique de la ville, car on estime que ce n'est pas de leur compétence. Ils ont l'étiquette Politique de la ville, alors qu'ils ont une vraie connaissance du terrain et qu'ils peuvent identifier des besoins. »

La seconde de ces qualités est la **pédagogie** :

« Ne pas heurter, rester dans la diplomatie. Ne pas essayer de forcer, d'imposer les choses. Il faut attendre que l'idée fasse son chemin. Cela se construit avec le temps. »

« La diplomatie permet de faire adhérer les autres au projet. »

« C'est notre conviction, le fait de pouvoir montrer que cela marche... On arrive alors à transmettre, c'est contagieux. Aujourd'hui, 90 entreprises ont signé la charte de la diversité. On le sent bien, aujourd'hui la présence des blacks, blancs, boeurs n'est pas faible, mais il faut accompagner le mouvement. Il faut montrer que cela est possible. »

« On est parfois trop consensuel, trop dans le moule des institutions. Le dosage n'est pas évident. On cherche à s'adapter pour ne pas qu'il y ait de clash et pour ne pas que le partenariat éclate. »

La troisième de ces qualités est la **veille**, soit cette capacité à identifier les problèmes et à interpeller le Droit commun lorsque cela s'avère nécessaire. La politique de la ville trouve reconnaissance dans son rapport décalé au monde local.

« Nous avons la reconnaissance des partenaires pour nos compétences. On est entendu. »

« C'est notre capacité à être le poil à gratter qui nous donne notre légitimité; nous sommes désormais reconnus comme une force constructive, notamment en lien avec la Rénovation urbaine. Nous sommes effectivement perçus comme complémentaires. »

La quatrième de ces qualités est l'**accroche à la population** et par conséquent sa capacité à être suffisamment réactive.

« C'est notre souplesse et réactivité qui est notre plus value : on peut effectivement cibler rapidement une réponse. »

Face à ces qualités, les marges de manœuvre des équipes, essentielles pour se faire entendre et reconnaître par les services de droit commun, ne sont pas toujours à la hauteur des espérances souhaitées.

« Dans les équipes du GIP, une partie doit être mise à disposition par les membres statutaires et contractuels. Dans notre GIP, la directrice et les chargés de mission ne sont pas issus des institutions partenaires du GIP. On a donc une capacité restreinte à infléchir les membres statutaires (les assistantes sont issues de la Ville, mais n'ont pas de rôles dans le cadre du CUCS). »

« Nous avons un faible poids institutionnel au sein de la ville de Paris. Pour exemple, le projet d'implantation d'une bibliothèque dans le projet de territoire. Le chef de projet au regard de la direction des bibliothèques ne pèse pas bien lourd. Question de poids et de distance aussi. Nous n'avons pas le même regard et à la même échelle. »

2.5 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. Comme nous l'avons vu plus haut, entre isolement et positionnement stratégique, leur implication à l'égard du projet peut être extrêmement contrastée. Etirées entre la mise en œuvre de dispositifs nationaux à faible enjeu et l'accompagnement de projets locaux très sensibles, les attentes sur le sens des projets sont toujours omniprésentes.

Si dans l'ensemble, l'implication politique semble plus affirmée qu'hier, certaines équipes souffrent encore d'un manque de détermination claire de leurs élus à l'égard du projet local. Leur implication et mobilisation pour accompagner le sens du projet et par conséquent éclairer la feuille de route des rapports entre la Politique de la ville et le Droit commun des collectivités reste encore à renforcer. L'implication du droit commun coté Etat est aussi à promouvoir.

À l'inverse, certains sites très engagés depuis longue date 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, pouvoir sortir de cette dépendance permanente d'une politique nationale et se donner un autre cadre de référence pour gagner en qualité de projet au niveau local n'est pas encore à l'ordre du jour. La dépendance à l'égard de l'Etat sur la Politique de la ville 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 très variées. Il y a cependant certaines constantes qui nous permettent de tirer quelques fils essentiels pour l'avenir.

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

La notion de dispositifs contractuels entre Etat et Collectivités, autour du projet politique de la ville, fut le plus souvent interprétée comme des outils destinés à agir frontalement sur les situations, que celles-ci concernent les quartiers de la géographie prioritaire ou des publics spécifiques. **Si la vocation de ces dispositifs (CUCS, PRU, GUP, PRE, CLSPD, ASV...) est bien de traiter des problématiques de cohésion sociale et territoriale, dans l'esprit des acteurs locaux, ces dispositifs ont plus rarement été interprétés comme des leviers manifestes de transformation et d'évolution possible du Droit commun.** Le plus souvent, on a considéré qu'il s'agissait de moyens exceptionnels qui venaient se surajouter au mieux au Droit commun, au pire se substituer à celui-ci.

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, tant dans sa manière d'approcher les situations, que dans ses pratiques et savoirs faire à l'égard des préoccupations de la Politique de la ville. **Cette vocation des dispositifs à peser sur le Droit commun devrait être, à l'avenir, un élément stratégique de la contractualisation ; les dispositifs devraient avoir pour fonction d'aider à sa transformation et au changement ou évolution de ses modes de faire et d'agir à l'égard des territoires et des publics.** De ce fait, nous n'aurions plus en France de dispositifs encore coupés ou situés à côté des services ordinaires. Les démarches d'évaluation pourraient alors inscrire ces changements comme une des lignes stratégiques de leur mobilisation.

C'est toute la question à laquelle sont confrontés les sites en PRE qui, à échéance 2009, devront être réintégrés comme une préoccupation « naturelle » du Droit commun. Ce tuilage n'apparaît pas simple, justement sur la manière dont celui-ci va récupérer ces problématiques et par conséquent s'organiser pour les traiter.

2.5.2 Aider à la production de nouvelles marges de manœuvre

La question des relations entre Politique de la ville et Droit commun réinterroge la place particulière que devrait, à terme, prendre les équipes Politique de la ville dans les projets locaux. Les enjeux à venir sont tout autant de garantir le cadre de ces projets que de favoriser les initiatives, tant internes qu'externes, qui pourraient les conforter. Si la Politique de la ville continue de jouer un rôle d'impulsion, sa vocation première est de passer le relais au Droit commun pour garantir ainsi à terme la pérennité des politiques mises en œuvre. Cette capacité à innover, inventer, explorer qu'avait pu représenter la Politique de la ville à côté du Droit commun, a sans doute aujourd'hui moins d'avenir qu'elle n'en a eu, tout simplement parce que nous ne sommes plus dans une phase de découvertes et d'initiatives, mais dans une phase de réalisation et d'intégration

institutionnelle de la question sociale et territoriale. À ce titre, la Politique de la ville ne peut jouer à l'identique sa fonction d'impulsion et d'initiative. Elle se doit de positionner son rôle en étroite articulation avec le droit commun et sur une logique très clairement affichée de complémentarité.

De fait, si l'on veut qu'à l'échelle des projets locaux, l'ajustement des politiques puisse au mieux se réaliser, il apparaît nécessaire de pouvoir jouer sur un double système:

- **La capacité de la politique de la ville à initier certains projets et à construire et préparer les conditions de leur intégration progressive au droit commun ou encore à aider le droit commun à évoluer**
- **La capacité des politiques de Droit Commun à mobiliser en leur sein des moyens destinés à leur donner plus de souplesse et d'ajustement dans leurs interventions de façon à pouvoir ainsi amorcer certaines évolutions et agir avec plus de pertinence et d'efficacité.**

Pouvoir ainsi se donner des marges de manœuvre est une garantie nécessaire pour favoriser le changement et l'évolution positive du Droit commun. La Politique de la ville ne doit pas en être la variable d'ajustement. Il apparaît dès lors indispensable, si l'on veut faire jouer à celle-ci un rôle et une fonction de veille efficace sur la cohésion sociale et territoriale, que sa place soit reconnue et, qu'en même temps, le Droit commun dispose, de son côté, de moyens d'ajustement qui lui soient propres.

De la place initiale qui était la sienne sur l'impulsion et l'initiative, il apparaît aujourd'hui que l'enjeu futur de la politique de la ville, en lien avec les politiques de droit commun, pourrait bien être une « fonction ressource » de recherche et de développement pouvant aider, à terme, le droit commun à amorcer certaines évolutions qui lui seront nécessaires.

2.5.3 Renforcer les pôles ressources

La place particulière de la politique de la ville, puisque située dans l'entre deux des politiques sociales et territoriales, l'oblige implicitement à conforter en permanence ses savoirs faire et modes d'intervention. Sa posture singulière l'entraîne 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 à l'égard du droit commun. Pouvoir ainsi bénéficier de ressources qui puissent l'appuyer dans ses modes d'intervention est un élément important pour conforter sa place localement.**

Plusieurs attentes des équipes interrogées font ressortir l'intérêt :

- De développer les registres de capitalisation des savoirs faire entre différents sites
- De prendre connaissance et appui sur des démarches et expériences externes (bench-marking)

- D'intégrer les services de droit commun dans des démarches de réflexion communes

L'enjeu est aujourd'hui de pouvoir conforter les Centres de ressources locaux ou de les créer lorsqu'ils n'existent pas.

L'enjeu est également de pouvoir prendre appui sur le développement de relations plus étroites entre les sites et les Universités par exemple, afin de pouvoir ainsi développer un partenariat rapproché dans le domaine de la recherche et de l'observation.

2.5.4 Mettre en œuvre des formations mieux ciblées et plus articulées (métiers, thématiques...)

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 possibles 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: l'accès à la culture, l'accès à la santé, l'accès à l'emploi et pas seulement le traitement social du « non-emploi », et bien sûr, une problématique qui a pris une ampleur considérable aujourd'hui : la réussite éducative.

*« Sur la **question de l'emploi**, on n'a pas avancé d'un iota. On a toujours autant de difficultés à être en lien avec les acteurs locaux. Globalement, les collectivités locales et les acteurs économiques ne savent pas travailler ensemble. On est toujours sur du traitement social des chômeurs.*

***Le culturel** : on a beaucoup d'outils, mais on n'est pas très bon pour emmener les habitants là-dedans. De plus je ne suis pas persuadé qu'il faille tout amener en pied d'immeuble...Ce n'est pas la bonne idée. On avait, il faut bien dire jusqu'à présent, une faiblesse d'ingénierie.(20)*

***Le PRE** : Que va-t-il devenir ? Absence de pérennité du projet. On passe. Quels enseignements ? Ce que l'on réussit temporairement ne va peut-être pas durer. On a eu beaucoup de formation sur les outils du PRE. Souhait d'avoir une meilleure information sur le Droit commun des thématiques proches du PRE (accès à la santé, formation...).* »

« Besoin d'aide dans la nouvelle organisation, dans la reprise des actions du PRE dans le Droit commun, en dehors du dispositif. »

- Une troisième piste concerne la **qualification des équipes** sur leur capacité à mieux accompagner le droit commun dans son évolution.

« Ce qui m'intéresse, c'est la capacité interne de l'équipe à développer des compétences utiles aux attentes qui pourraient s'exprimer du côté des politiques ou des services. »

- Enfin la quatrième piste concerne l'importance soulignée d'une mutualisation et d'un échange avec les services de droit commun

« Sur les formations, l'Etat et les services de l'EPCI doivent être présents pour avoir le même langage, la même perception. »

« Il faudrait que les personnes des services de l'Etat participent, soient présents sur les territoires. Quand on réfléchit ensemble, cela fonctionne. »

3 COMMENT EVALUE-T-ON AUJOUR-D'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 ont 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-elle à une vision commune des enjeux d'une telle démarche ? Répond-elle à des façons de faire proches ou plutôt éloignées ? enfin, quelles sont les attentes des professionnels en la matière ?

3.1 L'EVALUATION, 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.

Face à une politique (la politique de la ville) dont la caractéristique première est bien sa complexité tant par la diversité des objets qu'elle est censée aborder (objets thématiques, sectoriels, territoriaux) que par la diversité des supports qui sont les siens (programmes, dispositifs...) ou encore par la multiplicité des acteurs concernés par cette politique (institutions, services publics, associations, habitants organisés ou non...), voir des financements qui l'accompagnent (Etat, Collectivités, Institutions diverses), les professionnels du

DSU sont partagés entre « la logique de contrainte » imposée par la démarche d'évaluation ou « la logique d'intérêt » qu'ils peuvent lui trouver.

3.1.1 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 et ainsi de mieux apprécier les raisons qui sont à l'origine des objectifs ou des intentions recherchées dans l'action à l'égard des quartiers ou de certains publics.

« Cela permet d'apprécier l'évolution des problématiques socio urbaines et de mesurer l'efficacité des actions. Sinon, on ne sait pas où l'on va. »

Elle contribue également à la **prise de recul et de distance** sur les pratiques de terrain. Elle permet ainsi aux politiques publiques de favoriser à leur niveau une certaine introspection, au risque sinon de ne plus appréhender le sens de l'action poursuivie.

« L'évaluation permet de se remettre en question. On a toujours le nez sur le guidon. On n'a jamais le temps de s'arrêter et par conséquent de voir l'impact de notre intervention. »

« Elle sert à la remise en question des équipes. C'est un moyen de mise à distance du travail réalisé »

« Savoir si on sert à quelque chose : on est payé par le contribuable. »

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.

« L'évaluation, c'est être en capacité de mesurer les impacts de l'action publique. »

« On investit des sommes énormes (dans le PRU), il faut vérifier que l'on va atteindre la cible recherchée. »

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.

« Elle se veut objective et doit par ailleurs être réalisée par un organisme extérieur. »

« L'évaluation, ce n'est pas une science. On essaye de mesurer tant bien que mal ce que l'on met en place. »

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.

« Cela permet de mesurer si les actions correspondent bien aux objectifs et de les réorienter si nécessaire. »

« Elle permet de savoir si on a été efficace, si on a atteint les objectifs, mais aussi elle nous permet de comprendre les échecs. L'évaluation nous permet d'avancer. »

« Cela permet de garder une trace, de remettre à jour, de changer les objectifs et faire évoluer les actions en fonction de l'état des lieux. »

« Elle a un double intérêt : vérifier que le temps et l'argent investis ont été efficaces et en matière d'efficience permettre de réorienter ou mettre fin à l'action. »

« Ce n'est pas un outil sanction, mais un outils d'aide à la décision. Un outil qui permet de prendre du recul. »

« L'évaluation clarifie les objectifs et permet d'améliorer la stratégie. Cela permet de rendre plus cohérent l'action publique. »

« C'est une aide à la décision, au pilotage. »

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 permet le partage de stratégies communes entre les partenaires. Elle permet de clarifier ce que l'on attendait des uns et des autres. »

C'est encore **le moyen de rendre des comptes** tant en direction des décideurs que des publics, usagers de l'action :

« Elle est utile et indispensable pour rendre compte...Cela permet de justifier et de communiquer sur notre intervention. »

« C'est la seule manière d'être garant de ce qui se passe sur le territoire. Sans l'évaluation, on ne peut pas justifier de ce qui a été fait ou pas. »

« L'évaluation c'est aussi pouvoir rendre des comptes aux citoyens et aux élus. »

« Avec l'utilisation de l'argent public, il est intéressant de rendre compte aux populations de la manière dont ces fonds ont été utilisés. »

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.

3.1.2 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. Celle-ci n'a de sens pour ces professionnels que si on l'investit suffisamment comme un outil de management de projet.

➤ *« L'évaluation, c'est un peu la tarte à la crème. Dans la théorie : c'est une aide au pilotage du projet. Dans la pratique : il s'agit de rendre compte à un temps donné de l'action, souvent relayée à la fin. C'est plus considéré comme une contrainte qu'une priorité, qu'un outil utile. »*

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. Or, nous savons que sur la politique de la ville, ce rapport est rarement mis en exergue comme élément de valorisation, bien au contraire. L'évaluation reste dans les esprits toujours chronophage. On préférera alors plutôt consacrer du temps à l'action (ce qui reste valorisé) que de passer son temps à s'y pencher pour savoir si ce que l'on fait vaut la peine d'être poursuivi.

➤ *« Je suis sceptique sur une évaluation en continu, sur une démarche permanente. C'est un peu la tarte à la crème. L'évaluation prend plus d'énergie que le projet en lui-même. »*

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**. Le manque de lisibilité de cette politique bien souvent empêche que l'on s'engage dans une démarche d'évaluation qui viendrait en rajouter sur la complexité de l'entreprise. Le paradoxe est le suivant : moins les objectifs assignés à la politique que l'on met en place sont précis et moins le désir d'évaluation émerge « naturellement » comme un moyen d'aller plus loin ou de recadrer le système d'actions ou la politique que l'on met en œuvre.

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...).

3.2 DES PRATIQUES HETEROGENES 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.

3.2.1 Des conditions d'exercice 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

■ *La première condition: l'engagement dans le pilotage du projet*

La première condition est celle qui est donnée au sens de la démarche et à ce titre l'importance du portage politique de l'évaluation apparaît central. Car c'est lui qui est seul à pouvoir mobiliser les acteurs dans une démarche dont on sait qu'elle va leur demander du temps, mais qui ne pourra réellement aboutir qu'à la condition d'en garantir le cadre, soit la diffusion et la mise en débat des résultats.

Le pilotage politique de la démarche est fondamental car il la légitime, dans ce qu'elle a de plus valorisante, à savoir prendre du recul sur ce que l'on fait et tirer enseignement des résultats produits.

Lorsqu'il existe un consensus fort des principaux partenaires institutionnels sur l'évaluation, celle-ci tend généralement à s'organiser avec des moyens logistiques en adéquation avec l'importance accordée à la démarche elle-même. (cf : figure N° 4 de la typologie « l'évaluation globale d'une politique publique »)

Lorsque ce consensus n'existe pas, la démarche d'évaluation a du mal à se construire, car le sens même des objectifs et des résultats attendus ne sont pas partagés entre les principaux protagonistes, entre les collectivités et l'Etat notamment. Ce dernier aura alors tendance à vouloir imposer une démarche plutôt descendante de l'évaluation en exigeant certains critères ou certains savoirs faire à l'égard des acteurs locaux, alors même que l'enjeu est, plutôt que d'imposer son point de vue, de les convaincre à s'inscrire dans une démarche partagée et bien comprise de l'évaluation. Sortir de « l'évaluation sanction » pour entrer dans

« l'évaluation stratégique », tel est en réalité quelquefois l'enjeu tel qu'il apparaît au cœur des problématiques locales.

Ainsi, parfois les tensions entre collectivités et Etat vont limiter de fait l'ambition accordée à la démarche d'évaluation, qui avait été celle proposée en amont lors de la signature du contrat. Ainsi, pour exemple, le manque d'informations partagées sur l'un des sites étudiés entre l'Education Nationale et les collectivités sur la situation scolaire des enfants des quartiers de la Géographie prioritaire, va restreindre la capacité du système d'acteurs local à appréhender objectivement les résultats d'une politique, celle de la réussite éducative au travers du PRE.

■ ***La seconde condition: l'accompagnement à l'évaluation***

La seconde condition se rapporte à l'accompagnement technique des démarches d'évaluation. En réalité, l'attention portée au suivi et soutien de telles démarches semble déterminer non seulement la nature mais aussi l'intensité de l'engagement dans l'évaluation.

On repère à cet égard des équipes qui bénéficient en leur sein d'un personnel dédié au suivi du dispositif d'évaluation. Ces équipes sont en réalité très rares (2/23 équipes interrogées). Généralement, ce sont les chefs de projet ou encore les chargés de mission thématiques qui ont en charge l'accompagnement logistique du projet d'évaluation, chacun dans sa partie, le chef de projet ou responsable de l'équipe ayant pour fonction d'en assurer le plus souvent la cohérence globale.

L'évaluation n'apparaît pas dans l'ensemble un axe suffisamment fort pour lui consacrer un personnel spécialisé. Sauf, bien entendu lorsque l'on fait appel, ce qui est le cas de certains sites là encore minoritaires, à un prestataire extérieur qui en assumera le plus souvent le démarrage (6/23 équipes interrogées), mais qui aura rarement en charge le suivi et l'accompagnement jusqu'à son terme. Ces sites, peu nombreux, sont ceux qui généralement ont placé l'évaluation au cœur d'une réflexion stratégique des relations entre la politique de la ville et les politiques de droit commun.

Enfin, autre configuration, celle **des sites qui bénéficient d'un appui logistique en termes de conseil et d'appui** des centres de ressources politique de la ville ou encore des services de l'Etat régional, le SGAR, dans la mobilisation et le recueil de données contextuelles pouvant intéresser l'ensemble des sites locaux à l'échelle régionale.

Pour une grande majorité des témoins que nous avons interrogés, l'évaluation est **une mission généralement confiée aux équipes sans moyens spécifiques pour y faire face.** On s'aperçoit dès lors que lorsque des moyens particuliers sont mobilisés à son égard, l'évaluation dans sa construction, son élaboration et sa mise en œuvre apparaît un élément plus perceptible et plus lisible du paysage local.

À noter que seulement les deux tiers des professionnels interrogés (15 /23) évoquent la perspective d'une évaluation finale du ou des dispositifs dont ils ont la charge.

■ ***La troisième condition: l'outillage préexistant***

Enfin, troisième condition qui apparaît aussi très importante du désir ou non de s'inscrire dans une démarche d'évaluation dépend de la réalité du paysage local en termes de dispositifs préalables de connaissance des territoires et des publics.

On assiste de ce point de vue au grand écart des situations locales. Des sites bénéficient en effet de multiples outils d'observations au travers d'un certain nombre d'observatoires (observatoires de l'habitat, de la sécurité, des besoins sociaux...) alors que d'autres ne possèdent pas de données véritablement organisées et construites qui leur permettent de diagnostiquer les problématiques et les situations à risque au regard des enjeux de cohésion, tant sociale que territoriale.

L'hétérogénéité des situations locales, de ce point de vue, est assez criante :

- 12/23 n'ont pas d'observatoire et 4/23 parmi ces derniers en ont le projet
- Dans les 13 autres cas, les situations locales sont aussi extrêmement diverses, entre celles qui bénéficient d'un type d'observatoire (observatoire social généralement) et celles qui en accumulent les variantes, tant sur les objets (Observatoire social, de l'habitat, de l'emploi, de la délinquance...) que sur les échelles concernées (observatoires à spectre variable ou ciblés sur la seule géographie prioritaire).

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.

Pour ceux qui ont le paysage déjà dégagé, qui ont déjà des bases d'observation minimum sur les quartiers, la mise en cohérence des observatoires entre eux, l'intérêt explicite des croisements de données, tant quantitatives que qualitatives, aux différentes échelles devient alors un enjeu non négligeable pour affiner leur diagnostic. À noter qu'il n'existe pas, à l'échelle de notre échantillon, de sites disposant d'un observatoire général prenant en compte l'ensemble des thématiques centrales ciblées par les CUCS.

Pour les autres, ceux qui en sont loin, qui n'ont pas le minimum de données d'observation, le chemin pour y arriver peut leur sembler bien trop long et leur réticence à précipiter le mouvement d'autant plus légitime qu'il leur faudra quelques précautions diplomatiques à l'échelle des institutions avant de pouvoir s'y aventurer plus avant.

Par conséquent la question de l'existence préalable ou non d'observatoires en capacité de renseigner les Maîtrises d'ouvrage sur la réalité de leurs territoires, peut conditionner fortement leur empressement ou non à s'engager dans des démarches d'évaluation de la politique de la ville. En soi, l'existence de ces observatoires n'est pas suffisante pour faire émerger l'intérêt de telles démarches. Par contre, la possibilité d'accéder à des données organisées devient un élément favorable qui viendra appuyer l'intérêt stratégique de celles-ci, si le contexte local se prête à l'exercice.

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

La relation des politiques locales aux problématiques d'évaluation de la politique de la ville fait en réalité émerger quatre principales figures.

Ces figures nous semblent significatives de postures adoptées localement soit à l'égard d'un dispositif Généraliste comme le CUCS ou de dispositifs plus ciblés comme le CLSPD, le PRE ou la GUP par exemple.

Cependant, ces figures ne sont pas stabilisées. Sur la quasi-totalité des situations interrogées, la relation à l'évaluation ne cesse d'évoluer. Nous sommes pour ainsi dire, sauf exception, dans un processus d'acculturation qui ne demande qu'à se renforcer, mais qui reste cependant extrêmement fragile, car il ne dispose pas encore de recul et d'historicité suffisante pour valider le rapport coût avantage sur lequel chacun semble toujours s'interroger.

Plusieurs figures peuvent rendre compte des grandes tendances qui mobilisent les milieux locaux à propos de l'évaluation.

Deux axes fondateurs d'une typologie apparaissent pouvoir se décliner comme suit :

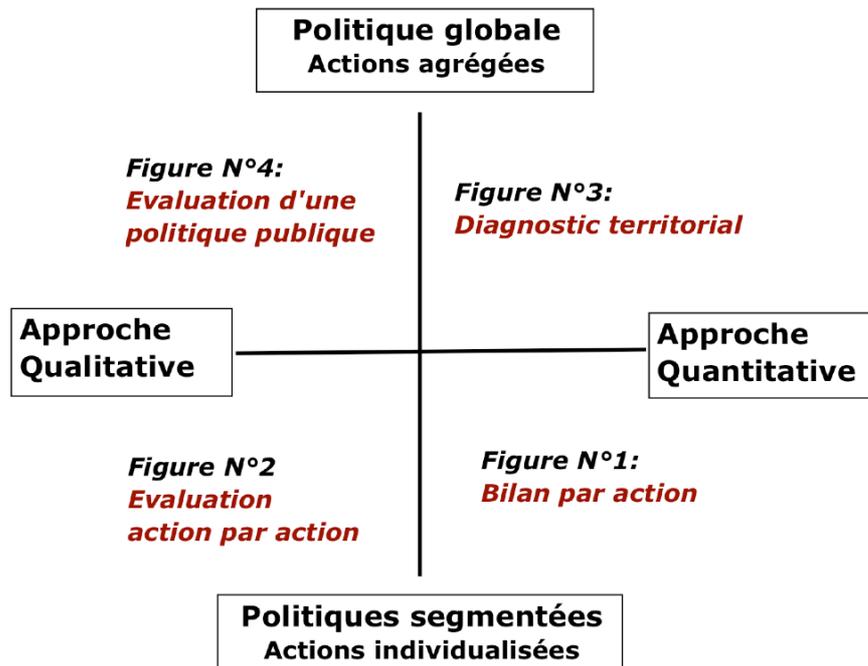
- Le premier est l'axe du **politique** qui donne à voir le sens donné à l'évaluation
- Le second est l'axe **technique** qui met en exergue les entrées significatives qui sont les siennes pour apprécier les situations

Le premier axe, vertical, celui du Politique, tend à rendre compte de la posture adoptée par les élus sur la question évaluative selon deux pôles opposés :

- Un **pôle « global »** qui exprime l'idée d'une démarche stratégique s'attachant à porter un jugement sur une politique globale au travers d'une série d'objectifs identifiés et d'actions agrégées.
- Un **pôle « segmenté »** qui exprime l'idée d'une démarche s'attachant à porter un jugement sur une politique multi segmentée au travers d'actions perçues ou envisagées comme isolées.

Le second axe, horizontal, celui du technique, tend à rendre compte des supports adoptés pour juger d'une politique selon deux pôles opposés :

- Un **pôle quantitatif** qui prend appui sur la mesure « objective » des phénomènes
- Un **pôle plus qualitatif** qui offre les conditions d'un jugement plus « subjectif » de leur réalité



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 » (4 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.

La démarche telle qu'elle se présente localement se recentre plutôt dans ce cas sur un travail de modélisation des critères à prendre en compte pour chaque action (critères physico financiers), aux fins de permettre en réalité une approche plus rationnelle et objective de la programmation à venir. Cela correspond en quelque sorte à une démarche de bilan qualifié. Ainsi, la mesure proposée permet de comparer les actions entre elles et d'apprécier sur différents critères celles qui justifient leur reconduction et celles qui méritent moins d'attention.

Il s'agit pour le moins d'une démarche au caractère plutôt technocratique, descendante et qui, à aucun moment, ne fait appel à une mise en débat des résultats entre les acteurs concernés.

« Tous les mois, la coordinatrice recueille les indicateurs de résultats auprès des partenaires et familles (nombre de prise en charge, de suivi...) et en fait l'analyse. Puis, elle les transmet à la préfecture, à la mairie, à l'inspecteur académique. »

« Une fiche réalisée avec le centre de ressources est remplie par chaque porteur de projet chaque année. Les chefs de projet viennent en appui s'il y a des difficultés à remplir la fiche. Puis, les porteurs de projet envoient leurs fiches au chef de projet qui les analyse. Cela permet de formaliser le bilan. Le chef de projet regroupe l'ensemble des fiches et en fait l'analyse. Les chefs de projets envoient le bilan aux financeurs et à l'agglo.

Pour les indicateurs de contexte, c'est problématique, on n'a rien. Nous avons dans l'idée un projet d'observatoire des quartiers, porté par l'agglo. Quand on a essayé de mettre en place des indicateurs communs, on s'est rendu compte que l'on n'avait pas tous les mêmes données, d'où le projet de l'observatoire à l'échelle de l'agglo.

Sur cette base, le comité de pilotage valide l'évaluation des actions et la reconduction ou pas des actions. L'évaluation est présentée au comité de pilotage, mais il n'y a pas de mise en débat. La mise en commun se fait au niveau du comité de pilotage, après on voit si c'est reconduit. Ce n'est pas un débat du résultat, c'est action par action et cela s'arrête là. Il n'y a pas de communication de ce qui se fait. »

« Pour le CUCS, des « fiches actions » pour l'évaluation sont remplies tous les ans par les opérateurs financés. Les fiches sont envoyées au service Politique de la ville de l'Agglomération pour un traitement, une analyse, une synthèse réalisée par le responsable du service et le chargé de mission CUCS. C'est un outil créé depuis cette année.

Il n'y a pas encore eu de diffusion des résultats. L'analyse n'a pas été transmise : après un an de fonctionnement c'est encore trop tôt. À l'avenir, les techniciens proposeront des ajustements qui seront validés par le COPIL. Le CUCS est sinon présenté aux opérateurs lors d'une réunion annuelle. »

« Pour les indicateurs de contexte, pas de réflexion commune. Les indicateurs ne sont pas mis à jour régulièrement. On les sollicite (CAF, Direction de l'urbanisme...), mais nous avons peu de réactions.

Pour les indicateurs de résultats, les chefs de projets sollicitent les opérateurs. Il faut les stimuler, les pousser. Il y a peu de mise à jour, de mobilisation des opérateurs, les résultats sont donc faussés.

Les fiches actions permettent d'établir un bilan. Mais, il n'y a pas de maîtrise, pas de remise en question. L'évaluation n'est pas souhaitée. »

■ **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.

Au travers cette figure, on signifie bien le fait que ce qui est déterminant de l'approche évaluative provient essentiellement des acquis en matière d'indicateurs territorialisés, tirés d'observatoires préexistants, que l'on soit capable ou non d'en gérer l'interface. Une batterie d'indicateurs permet ainsi de connaître à la fois le profil sociologique de la population et de mesurer certains éléments de gestion du territoire.

Le suivi dans le temps (selon une prise photographique régulière) et l'espace (dans une comparaison entre la géographie prioritaire et le reste du territoire communal ou intercommunal) de ces indicateurs, devient à lui seul le support suffisant pour apprécier et juger de la politique mise en oeuvre, notamment par le suivi régulier des évolutions repérées sur les territoires cibles de la Politique de la ville. Ainsi, par la mesure de ces évolutions, pense-t-on être capable d'apprécier non seulement les effets positifs de la démarche mise en oeuvre sur chacun des sites sensibles qui lui correspondent, mais aussi la réduction des écarts produits entre la géographie prioritaire et le reste du territoire.

« On fait des bilans annuels. On rend compte de ce que l'on fait. L'évaluation est formalisée en fonction de la demande de l'ANRU. Il n'y a donc pas véritablement de dispositif d'évaluation. Depuis 6 ans, nous avons mis en place, dans le cadre de la Politique de la Ville, un observatoire social et urbain qui nous aide à suivre l'évolution socio-économique. Les données produites sont à l'échelle de l'agglomération avec un zoom sur le quartier. L'observatoire a été créé par un prestataire extérieur qui a passé convention avec la CAF, l'OPAC, le Conseil Général, la Mairie, la CPAM et l'ANPE (moins fiable). La mise à jour des données se fait tous les ans car nous avons une obligation de présenter les résultats sur la ZUS au Conseil municipal. Les résultats sont commentés par le prestataire à tous les élus en conseil municipal et accessibles sur le site de la ville.

On suit donc l'évolution du chiffre et l'on peut en déduire les améliorations. »

« Nous n'avons pas d'outil conçu pour l'évaluation. Nous avons cependant des outils construits pour suivre les évolutions des quartiers: des indicateurs précis, actualisés (le prestataire en charge de ces données sollicite les structures sur des données qualitatives, notamment la Ville, la Caf, le CG, la Mission Locale...). À l'échelle des quartiers sensibles on bénéficie d'une territorialisation des données à l'IRIS.

Cela nous permet la construction d'une analyse chaque année, d'une photographie et des évolutions. Thématique par thématique,

ça permet d'en débattre et ça nous sert à définir une stratégie avec les partenaires.

L'exemple de la culture est à ce titre un bon exemple : on mesure la pratique des équipements. Cela a permis à la suite de cet état des lieux de mettre en évidence les écarts entre nos quartiers et le reste de la ville et ainsi de pouvoir envisager un système de rattrapage. »

« On a mis en place des indicateurs qui sont recueillis et traités par l'Intercommunalité. Il les transmet aux collectivités qui les transmettent aux opérateurs locaux. L'Intercommunalité donne des indicateurs de contexte.

Annuellement, on passe parallèlement au crible toutes nos actions. Il s'agit d'une micro-évaluation chaque année des actions dans le cadre de notre comité technique. Ce n'est pas scientifique, ce n'est pas à partir d'indicateurs, c'est de l'observable. À chaque action, on évalue le nombre de personnes concernées... C'est une obligation de l'Etat. Il y a du ressenti et de l'observable.

Le suivi des indicateurs de l'Intercommunalité permet ensuite de définir les actions à programmer. »

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

Cette figure concentre le regard sur la logique d'action plus que sur la logique politique et place au cœur du débat le savoir faire des opérateurs comme un vecteur essentiel de la réussite du projet.

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 segmentée est alors plus préoccupée de mesurer concrètement, action par action, ce que chacune d'elle a apporté singulièrement aux publics visés et la capacité des opérateurs à se faire les relais efficaces de l'action publique. La démarche pragmatique qui la caractérise cherche avant tout à mobiliser les opérateurs dans une réflexion sur le fond de chacune des actions dont ils ont la charge (selon une logique de partenaire) plus que sur la forme (en écho à la logique guichet antérieure).

On se situe ici le plus souvent dans des contextes où l'absence de données quantitatives (observatoires) à l'échelle des territoires est manifeste. Dès lors l'analyse qualitative devient l'angle privilégié et incontournable de l'approche évaluative. Elle apparaît être bien souvent prétexte à questionner les conditions de la contractualisation ou des conventionnements passés entre Action publique locale et milieu associatif autour de la notion de « projet de territoire ».

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...).

« Pour pallier le manque de données et pour que ce soit plus coordonné, plus formalisé, nous avons le projet d'un observatoire.

Ici, chacun des chefs de projets fait son évaluation : action par action, dispositif par dispositif.

La mise en débat et le partage des résultats se fait seulement à l'échelon politique dans le cadre du comité de pilotage. »

« Pour l'évaluation, le CLS est fondu dans le CUCS. Les groupes thématiques dédiés aux volets du CUCS se réunissent une fois par an pour faire le point quant à l'évaluation de chaque action par rapport aux objectifs qui leur étaient fixés. Cela permet d'alimenter la grande évaluation. Ensuite, les évaluations annuelles nourriront l'évaluation de 2009. L'évaluation porte sur tous les registres du CUCS sur le quartier de la géographie prioritaire. On a repris les grilles d'évaluation faites par les groupes thématiques lors de l'élaboration du CUCS. Le souhait est d'aller au plus simple. Puis, les chargés de mission font l'analyse, le traitement et présentent l'évaluation aux groupes thématiques, puis au conseil municipal, au conseil de l'agglo, à l'équipe opérationnelle. La procédure se cherche. »

■ **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.

C'est donc au travers la notion « d'arbres d'objectifs » ou encore « d'objectifs opérationnels » en lien avec les orientations stratégiques des politiques publiques considérées que l'on espère dans ce cas traiter au mieux la question évaluative.

Celle-ci n'est pas seulement de rechercher l'objectivation de ce que l'on a mis en œuvre, d'en vérifier l'effectivité, d'en mesurer les effets et les impacts. Elle est aussi le moteur d'une mise en débat des acteurs pour favoriser non seulement l'appropriation des résultats, mais aussi le partage des ajustements et réorientations nécessaires. L'évaluation devient l'espace fédérateur capable de rassembler l'ensemble des protagonistes de la Politique de la ville autour d'une véritable démarche projet où chacun participe au maillage d'une action publique cohérente à l'échelle des

quartiers (des services de droit commun ou institutions aux associations concernées).

Il est remarquable qu'au niveau de cette figure, le dialogue entre l'approche quantitative et qualitative, entre les échelles macro et micro participe d'une construction plutôt structurée et organisée du diagnostic qui va alimenter un débat entre partenaires sur l'ensemble du processus d'évaluation des politiques mises en œuvre (pertinence, cohérence, efficacité, efficience) et favoriser par contre coup des prises de décisions essentielles sur l'ajustement ou l'adaptation des dispositifs en lien avec la Politique de la ville.

« Si on s'empare de l'évaluation, on va convenir de travailler sur une politique d'agglomération, on va choisir trois territoires contrastés, on cherchera à apprécier la méthodologie de projet mise en place. C'est comme cela que l'on a travaillé sur nous-même (de 2004 à 2008) en séminaire, en colloque. Ça permet d'orienter les actions. Du point de vue des intentions: on pose des « arbres d'objectifs. Qu'est ce qu'on veut évaluer ?... Tout cela est discuté... Le territoire aussi (celui-ci doit être volontaire); Du point de vue de la méthodologie : est ce que les arbres d'objectifs sont clairs ? les indicateurs faciles à mobiliser ? sur certains thèmes plus compliqués à cerner, comment on fait avec ce que l'on a ? Du point de vue des enseignements : comment peut-on infléchir telle ou telle tendance repérées lors de l'évaluation. Mieux mobiliser le droit commun ? »

« Une rencontre sous forme de séminaire avec l'ensemble des acteurs a permis de resituer avec eux les attendus de la démarche d'évaluation et le sens que les élus lui donnaient. Des groupes de travail (composés des acteurs institutionnels et des opérateurs) ont défini les indicateurs de résultats et d'impacts pour les 30 objectifs du CUCS. L'évaluation porte sur tous les dispositifs. Quatre groupes de travail se sont réunis à deux reprises. On a ainsi conçu un guide de l'évaluation, destiné aux opérateurs. Le guide leur a été envoyé en septembre. Dès sa réception, l'équipe a rencontré sur site chacun d'entre eux pour s'assurer de son lien à la démarche d'évaluation telle que nous l'avons conçue avec l'aide d'un prestataire extérieur. Aujourd'hui, on a une vision claire de ce que l'on veut faire. La question est de savoir si les opérateurs vont nous suivre jusqu'au bout, vont jouer le jeu. En fonction des résultats de l'évaluation, des préconisations seront faites au COPIL. Les réorientations seront inscrites dans l'appel à projets. »

« Le chef de projet est à mi-temps sur le volet évaluation. Une fois par an, en partenariat avec la chargée de mission Politique de la ville de la préfecture, il s'entretient avec une quinzaine de décideurs locaux. Deux fois par an, il tient une réunion pour chacune des 5 thématiques et une réunion territoriale pour chacun des 7 quartiers concernés par le CUCS. Chaque partenaire s'engage alors à mettre à jour ses indicateurs (la périodicité peut être variable, on respecte le rythme des organismes). Le chef de projet collecte les données, traite, analyse les indicateurs. Les réunions territoriales et thématiques servent de base de discussion (les partenaires et associations y sont conviés) et permettent de tirer enseignement de ce qui est fait localement.

L'évaluation est présentée tout d'abord au Comité de pilotage. Au Copil, le débat porte davantage sur les orientations. Puis le rapport d'évaluation est présenté à tous les partenaires. »

3.3 LES DYNAMIQUES ET FREINS DES DEMARCHES D'ÉVALUATION

3.3.1 Les leviers pour la mise en œuvre de l'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.

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 (non exclusifs les uns par rapport aux autres).

■ ***Le principe d'acculturation institutionnelle***

Le premier principe est celui de l'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 évite 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***

Un second principe de valorisation de telles démarches d'évaluation est que celles-ci doivent être en capacité de prouver leur utilité. Or, cette attente n'est pas toujours comblée comme elle l'espère.

« Il y a un manque de mobilisation, de volonté car on n'y voit pas l'utilité. C'est perçu comme un moyen de contrôle avant d'être perçu comme un moyen d'ajustement. »

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.

Il n'est pas rare, et nos entretiens nous le suggèrent avec force, que l'on confonde justement les priorités et que l'évaluation devienne malgré elle un processus éminemment technique au détriment du caractère politique auquel elle est conviée. Si l'on perd le sens du projet, l'aspect technocratique de la démarche risque bien souvent d'emporter la raison collective. On entre alors dans une démarche technique dont la lourdeur sera bien souvent perçue à la hauteur du sens perdu de l'action. Moins l'axe politique sera perceptible et plus l'axe technique ressortira comme premier des attendus de l'évaluation. On prend alors le risque d'accroître les malentendus et les déceptions au travers de démarches dont on sait qu'elles ne sont pas toujours faciles à faire reconnaître. S'il n'y a pas de portage politique fort, il y a peu de chance que ces démarches aboutissent.

■ ***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. L'évaluation sera donc un moyen de contourner l'obstacle pour mieux y répondre par la suite. L'évaluation devient alors un prétexte à l'échange et au partage entre acteurs, un temps de réflexion particulier et réservé à tel ou tel objet des politiques mise en œuvre, le moyen d'une introspection libératrice des blocages et autres nœuds qui empêchent la résolution d'un problème donné ou l'évolution d'une politique donnée.

« Sur les processus emploi en 2001 ou encore sur l'éducation en 2004, il nous est apparu nécessaire d'avoir un regard extérieur, une instrumentalisation de l'évaluation pour faire remonter des problèmes. Si sur les questions culturelles ça patouille, on pense faire appel à quelqu'un.

Tout le monde va payer, ils seront donc obligés d'écouter les conclusions. L'évaluation est un prétexte à l'interpellation pour faire avancer les choses. »

3.3.2 Les freins à la mise en œuvre de l'évaluation

Les freins aux démarches d'évaluation rendent compte de difficultés ressenties à tous les niveaux.

■ ***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.

« Comment est-il possible que le niveau national puisse prendre en compte des évaluations qui ne sont pas discutées avec le local ? Pour exemple, la DIV commande une évaluation des Maisons de l'emploi et s'adresse à un cabinet qui lui-même renvoie ses attentes vers l'agglo. En une journée, il fallait tout organiser : rassembler les élus, les équipes ... Je vous laisse faire disait-il : en un quart d'heure, c'était plié.

L'évaluateur était dans de telles contraintes qu'il délègue au local l'organisation de sa démarche. On imagine aisément que je ne pourrais lui donner que des gens qui ne diront que du bien du dispositif... Quel sens ça a ? Ils ont fait la même chose sur la ZFU... J'avoue ne pas bien comprendre. »

De même, l'injonction de l'Etat vis-à-vis des collectivités sur le recueil de certains indicateurs procède de cette même façon de faire et laisse là encore le local très dubitatif face à ce qu'il considère comme une démarche déconnectée des intérêts locaux.

« L'Etat n'a pas d'attente d'une évaluation partagée. Il demande des comptes au sens propre et au sens figuré. Il n'y a qu'à regarder ce qu'il attend au travers de fiches type pouvant alimenter le système de remontée d'information de la DIV, à l'égard de :

- la charte d'insertion*
- du bilan santé ville*
- des indicateurs CUCS en projet »*

Au-delà, c'est globalement le manque de cadre fixé à l'évaluation de la part de l'Etat qui est ici interrogé, plus dans les principes que dans son caractère formel.

« Je ne connais pas de politiques publiques autant évaluées. Il y a peu d'investigations par ailleurs. Celui-là doit être l'objet de toutes les évaluations et pas le Droit commun. Il n'y a pas de corps consolidé d'évaluation. On laisse tout le monde faire un peu ce qu'il veut. »

« À part une sollicitation sur la remontée d'indicateurs, il n'y a pas de commande de l'Etat sur l'évaluation du CUCS. »

« On répond annuellement aux indicateurs demandés par l'Etat que j'estime peu pertinents. Une grille d'évaluation est à remplir quand on fait la demande de subventions à chaque avenant. »

« Il faut que la démarche soit plus intégrée. Elle ne peut pas être descendante. »

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

Malgré l'injonction systématique à évaluer l'ensemble des dispositifs qui tournent autour de la politique de la ville, malgré les enseignements

tirés des évaluations finales des Contrats de ville qui avaient mis l'accent sur l'importance de sortir d'une politique guichet pour entrer dans une démarche plus stratégique, malgré l'idée au travers des CUCS de réserver une place centrale à l'évaluation comme outils de management des dispositifs locaux... Malgré tout cela, 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

➤ *« Il n'y a pas de projet d'évaluation. Je pense qu'il y en aura une, mais la culture de l'évaluation reste à développer chez nous. Ce n'est pas en nous. De plus ce n'est pas quelque chose de porté. Ce n'est pas une préoccupation importante. Ce n'est pas un point que l'on aborde. Et pourtant 2009, c'est dans peu de temps. »*

➤ *« Il n'y a pas d'évaluation formalisée. Nous n'avons pas eu de commande de la part de la ville ou de l'Etat sur le fait de rendre des comptes. Globalement, on n'est pas très performants. On est tous un peu comme cela. C'est une question qui s'est posée à l'échelle de la ville. On n'y a pas répondu : par prétention ? Par choix ? On a fait d'autres choix... Il n'y a pas ici d'histoire, de pratique de l'évaluation. »*

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. Difficulté alors à 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. Une difficulté, d'autant plus insurmontable que l'on a parfois affaire à des pouvoirs politiques opposés entre certaines EPCI en charge de la Politique de la ville et des villes centre sur lesquelles se situent l'essentiels des quartiers en difficulté.

« Un chargé de mission consolide les données, les coordonne. Ce n'est pas encore clair. On définit avec le DGS adjoint les critères. C'est en cours de réalisation. Le problème est de savoir ce que l'on en fait. Quel est l'intérêt pour l'agglo d'avoir un observatoire, s'il n'y a pas de politique centralisée. Pour l'instant, on travaille en intercommunalité sur les quartiers prioritaires, à défaut de travailler à l'échelle de l'Agglo. »

■ **Un manque de partage des objectifs et moyens de l'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.

« L'évaluation n'est pas toujours bien acceptée, surtout par les travailleurs sociaux et les enseignants.

Cela fait polémique. Le plus moteur est la mairie et le plus éloigné est l'Education Nationale qui fait de la rétention d'informations. »

« Le PRU concerne un quartier de la géographie prioritaire) et un territoire hors géographie prioritaire (peu d'habitants, friches industrielles). L'ANRU veut que l'on évalue seulement le premier, mais cela ne nous semble pas cohérent. C'est en cours de réflexion. Les registres sur lesquels portera l'évaluation dépendront du périmètre à évaluer. Sur l'évaluation qualitative, cela reste à définir. Si on se base sur le premier, on évaluera l'impact sur les populations, la perception du projet. Si on élargit le périmètre, cela pose plus de questions, car il y a peu d'habitants et ce sont des friches industrielles. Les enjeux ne sont pas les mêmes.

L'évaluation est inscrite dans le contrat, mais la méthodologie n'est pas détaillée... Aujourd'hui, il n'y a pas de partage de la démarche. »

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.

« Les élus sont réticents pour faire appel à un bureau d'études, l'Etat estime que l'évaluation peut se faire en interne, les bailleurs sociaux y voient plutôt une surcharge de travail. »

Quand ces moyens ne participent pas de résistances avouées au projet lui-même.

« Certains chiffres sont difficiles à obtenir avec certains partenaires (Education Nationale, Police à l'échelle des quartiers...). »

■ **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.

Comme l'évaluation apparaît le plus souvent comme un dispositif annexe des politiques mises en œuvre, on s'évertue le plus souvent à le rendre le plus possible indolore aux yeux des acteurs.

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.

« Le partage des résultats se fait seulement à l'échelon politique dans le cadre du COPIL. Pour le reste, on pêche beaucoup ». »

« Pour le CUCS, on a fait a minima. On s'est fixé des objectifs et quelques critères. Mais ce n'est pas quelque chose que l'on fait vivre. »

« Il y a un échange au moment de la présentation du bilan au copil. Mais l'échange devrait se faire avant, et le débat devrait se faire avec les acteurs qui sont en contacts avec les habitants. Il y a une volonté d'associer les habitants, mais on y est loin. »

« La diffusion des résultats se fait auprès des élus concernés et le sous-préfet... C'est intimiste. »

« La mise en débat pour infléchir les PP ne peut se concevoir qu'avec les institutions. La culture de la participation est de niveau zéro. Il y a une peur de la diffusion d'éléments pertinents. »

3.4 LES ATTENTES DES EQUIPES

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.

3.4.1 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 termes d'indicateurs de contexte (problématique des observatoires lorsque ceux-ci n'existent pas ou d'amélioration du fonctionnement 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**
 - *« Il faudrait un chargé de mission dédié avec une vraie méthode. Les chefs de projets n'ont pas le temps de faire l'évaluation et son suivi. »*
 - *« On n'est pas des professionnels de l'évaluation. On n'a pas d'outils, de temps. La démarche pourrait être plus professionnelle. »*

3.4.2 La complémentarité entre « évaluation interne » et « évaluation externe »

■ L'importance de l'« évaluation en interne »

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 ». L'évaluation interne a alors pour mission celle d'une acculturation des acteurs et appropriation partagée des objectifs et des moyens qui serviront à apprécier leur opérationnalité, contrairement à l'évaluation externe dont le rôle essentiel est en amont d'aider à la formalisation de la stratégie, en aval de valider grâce à un regard extérieur, les résultats et impacts de la politique mise en œuvre.

➤ *« Il faut que l'évaluation soit faite en interne pour une meilleure appropriation. Quand on est obligé d'écrire, cela structure la pensée. C'est plus long, mais dans la durée, c'est payant. »*

➤ *« Le travail réalisé par un bureau d'études extérieur n'est pas toujours repris, intégré localement. Au niveau de l'équipe, on aurait besoin d'un poste supplémentaire pour travailler sur l'observation, les éléments de contexte, l'évaluation. On n'a pas eu de renfort, c'est lourd pour les chargés de mission, on ira moins loin. L'adaptation du site Internet, l'information auprès des partenaires a demandé un mois de boulot. On travaille sur un montage de projet du FEDER qui demande des moyens d'ingénierie supplémentaire, on a espoir pour un poste d'observatoire et évaluation. »*

Dans le cas d'un certain nombre de collectivités parmi les plus importantes, l'évaluation tend à s'inscrire comme une démarche intégrée des services dont l'ingénierie n'a fait que progresser depuis les origines de la politique de la ville.

« Ce n'est plus la mode de faire appel à un prestataire pour faire l'évaluation... Chez nous tout du moins. On a voulu par exemple faire le point sur la GUP : la ville a estimé qu'on avait assez de matière grise pour faire ce travail-là, pour le faire en interne. »

■ Les atouts d'une « évaluation externe »

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.

Plusieurs atouts sont ainsi associés à l'intervention d'intervenants extérieurs :

➤ **Une aide au démarrage ou à la mise en valeur des résultats**

« Quand on est passé du bilan du CV à la définition du CUCS, l'intervention du bureau d'études nous a aidé à traduire ce qu'il y avait dans les circulaires. Après, on a fait le boulot par nous-même. »

« La démarche d'évaluation n'était pas intégrée au début du projet et elle n'est pas encore lancée. Les objectifs n'étaient pas accompagnés d'indicateurs. Il faut donc les construire et vérifier qu'ils soient cohérents avec les objectifs. Il faut construire la démarche.

Il faut construire la démarche, et toute seule ce n'est pas possible d'où l'intervention d'un bureau d'études. S'ils sont bons c'est un gain de temps, de qualité. Par contre, s'ils sont mauvais c'est une perte de temps et de confiance de nos partenaires. »

« Je ne ressens pas le besoin d'une aide pour l'évaluation annuelle. Mais par contre on fera appel à un Bureau d'études pour l'évaluation en fin de contrat. Je refuse de faire mon auto-évaluation, je préfère que cela soit fait par un prestataire extérieur. »

« Besoin d'un appui technique pour l'animation d'un projet, la réalisation d'un diagnostic, la mise en place d'un dispositif. En interne, manque de moyen humain. J'ai besoin d'un soutien sur le montage de projet du diagnostic jusqu'à l'évaluation (mais pas seulement sur l'évaluation). Sur l'évaluation, besoin d'aide sur des outils de suivi, de mise en place d'indicateurs. »

➤ **Une quête d'objectivité**

« La demande a été faite. Les attentes sont d'objectiver le travail fait sur le terrain, d'avoir un regard extérieur. Si on est juge et partie, il y a une réalité que l'on ne fait pas apparaître. »

« C'est utile. Le bureau d'études a pris en charge des animations. Ils ont pu aller plus loin que l'on aurait pu le faire car ils sont extérieurs et peuvent poser des questions qui dérangent. Ils sont pointus sur des questions de méthode. Cela renforce l'équipe et permet de voir des choses que l'on aurait pas vues autrement. »

➤ **Une connaissance approfondie des situations et des territoires**

« L'intervention ponctuelle d'un Bureau d'études est intéressante pour l'analyse, la compréhension des stats, l'apport d'un point de vue sociologique...Les personnes extérieures contribuent à l'intelligence collective. »

« Le Bureau d'études a créé l'observatoire de façon participative. Un transfert était prévu pour que la ville reprenne la gestion en régie, mais cela ne s'est pas fait. Il continue de recueillir, traiter les données et d'animer des séances de présentation et de mise en débat. La prestation est complète. On a de la chance d'avoir des spécialistes qui ont une grande compétence. L'externalisation est très positive car ce sont des spécialistes des phénomènes sociaux.

La reprise en régie n'était pas pertinente : en interne c'est difficile d'avoir des compétences aussi pointues. On a cependant une grande dépendance par rapport à lui, mais pour le moment ce n'est pas un inconvénient. »

➤ **Un apport théorique sur l'évaluation**

« Définition des thèmes à évaluer / Besoin en formation sur le contenu théorique : comment construire une méthode d'évaluation, comment articuler des données théoriques, comment construire des indicateurs... »

« Les collègues référents n'ont pas eu de formation sur l'évaluation. Besoin d'un temps de formation sur les parcours individuels. Cela nous a donné les clefs, un cadre pour aborder l'évaluation. Trois jours très concentrés, sur plusieurs mois. »

➤ **Un apport sur la construction, le suivi et l'exploitation d'une boîte à outils**

« Ma demande porte sur une démarche d'accompagnement pour la construction d'outils, l'analyse de notre pratique, le fonctionnement du dispositif, avoir un regard extérieur. Mais, ce n'est pas pour faire l'évaluation. »

« Pas de mobilisation des indicateurs de contexte, car absence d'observatoire. L'équipe PRE recueille et traite les indicateurs de résultat. C'est une de nos limites. On n'est pas outillé et formé pour l'analyse. On voudrait aller plus loin, mais cela demande plus d'outils. On n'a pas de chercheurs, ni d'informaticiens dans notre équipe. Nous avons une réelle insuffisance et difficulté pour l'analyse. »

➤ **Une démarche de nature pédagogique en direction des acteurs**

« Pour l'instant cela ne sert à rien de faire intervenir un Bureau d'études, si les gens n'intègrent pas la démarche d'évaluation. Il faut être dans la construction collective, l'intelligence collective. »

« Faire davantage comprendre et accepter l'évaluation pour une meilleure adhésion. Le Bureau d'études a été comme un médiateur entre la coordinatrice et les professionnels du Droit commun. Les professionnels se sont approprié plus facilement la réussite éducative du fait de l'intermédiation du Bureau d'études. Cela a été l'occasion d'un partage. Cela a été riche, et on souhaite finir aussi comme cela. »

« Que chaque partenaire ait un retour, être capable de dire à chacun les répercussions de ce qu'il a fait. Le travail est énorme et pas toujours simple. On ne peut pas tout mesurer, tout calculer. La démarche a des limites. Plus on nous forme sur l'évaluation, mieux c'est. Il faut que chacun ait dans sa façon de penser derrière l'évaluation et comment on optimise notre action. »

« À tous les niveaux : méthode, outil, implication. Pouvoir partager les outils, rendre compréhensible la méthode. Que les partenaires comprennent l'utilité. »

« On manque de méthode. On aurait besoin d'une formation partagée à tous les niveaux : agents, partenaires, décideurs. Sur le « quanti », on le fait bien. On a davantage de besoin sur le « quali » au niveau des institutions et partenaires. »

« La façon dont le bureau d'étude est pédagogique avec les élus est essentiel : ce qui est techno ne les intéresse pas. »

3.5 PISTES ET PERSPECTIVES POUR 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. Mais l'analyse permet de proposer des pistes de travail et des préconisations pour la mise en œuvre de l'évaluation.

3.5.1 La difficulté à inscrire l'évaluation dans les projets locaux

■ Entre injonction et volonté locale

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. Il reste encore certaines traces de ces relations inégales qui ont prolongé le rejet parfois inconscient de ce type de démarche. Les dernières démarches d'évaluation portées par la DIV sur certains registres de la politique de la ville le rappellent à nouveau. Déclinaison jacobine au détriment d'une logique de négociation avec le local.

L'évaluation est perçue comme un processus compliqué et technocratique, éloigné bien souvent du politique. D'où le manque d'enthousiasme ou de partage de la part des élus. Ceux-ci sont plutôt attirés par des démarches de nature prospectives plus qu'évaluatives ou rétrospectives, avec une attente plutôt portée sur une lecture cohérente du projet à moyen ou long terme. Une « démarche futuriste » plus que « passéiste » à laquelle peut faire penser parfois l'évaluation.

L'évaluation est devenue une obligation au regard des politiques exceptionnelles et non au regard du droit commun (pratiques peu courantes). Les services ont par conséquent souvent du mal à suivre un processus dont ils se sentent plutôt extérieurs.

À la logique de réflexion et d'introspection, il lui est préféré la logique d'actions.

Il existe cependant une préoccupation qui traverse le monde des professionnels de la Politique de la ville. Une préoccupation qui tiendrait plutôt à la recherche d'un cadre rassurant au travers la démarche d'évaluation (rendre perceptible le sens de ce que l'on fait, mieux saisir

les enjeux, rendre lisible ce que l'on met en œuvre, pouvoir bien sûr en apprécier les résultats).

Cette préoccupation générale porte le regard surtout sur la recherche d'une stabilisation du projet Politique de la ville, plus qu'une volonté affirmée d'introspection sur sa réalité et ses effets.

L'attention est alors très clairement dirigée vers :

Le manque certain de ressources diagnostic (la question des observatoires)

La résistance des services de droit commun à s'inscrire dans les démarches locales et par conséquent d'apporter leur pierre à l'édifice de l'évaluation

La difficulté à pouvoir solliciter les opérateurs, soit encore les acteurs associatifs que l'on perçoit comme très fatigués de leur position relativement inconfortable, en situation de précarité ou encore de fragilisation, peu ou insuffisamment encadrés par des professionnels et à qui l'on demande déjà trop de mobilisation sur les aspects de bilan des actions. (Cf. : disparition des emplois jeunes, menaces sur les emplois adultes relais...)

■ ***Du bilan à l'évaluation***

D'où des démarches qui s'éloignent bien souvent de réelles démarches d'évaluation pour préférer la logique de bilan amélioré de la programmation (qu'il s'agit de produire de toute façon), d'évaluation action par action en fonction des priorités locales, ou encore de démarches qui s'apparentent plutôt à des diagnostics territoriaux revisités régulièrement tous les ans comme base d'appréciation de l'effet des politiques mises en oeuvre.

La démarche locale d'évaluation vise alors essentiellement à :

Formaliser techniquement un possible diagnostic du territoire à une échelle jusqu'alors inexistante dans l'approche locale

Contraindre des acteurs clefs à entrer dans le projet grâce à l'interpellation légitime de l'évaluation

Déclencher ou sortir d'une situation bloquée

A côté de cela, **une minorité d'évaluations tiennent visiblement et de manière systématique à une réalité contextuelle forte où l'on peut identifier tant du côté 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.**

Avec deux conditions associées :

Un portage politique fort

Une ressource technique suffisante pour accompagner la démarche

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

Ce sont des démarches :

Très proches du politique

Des démarches qui se cherchent encore aujourd'hui, même parmi celles les plus abouties (toujours en construction)

Des démarches qui se sont donné généralement les moyens d'un accompagnement méthodologique (externe) et plus permanent (interne)

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.

■ *La légitimité de l'évaluation*

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.

Localement, on peut ainsi dire qu'il y a :

ceux qui ne s'y intéressent pas et qui pensent que la priorité est ailleurs

ceux qui tentent, avec les moyens dont ils disposent, de parer au plus pressé, à savoir construire le cadre préalable à toute évaluation (Diagnostic et observatoire)

ceux que ça intéressent, mais qui se trouvent sur des sites ou dans des dispositifs dont le contexte ne s'y prête pas (insuffisance des accords entre partenaires...)

ceux que ça intéressent et qui bénéficient de ressources complémentaires pour mener à bien une telle mission (logistique interne ou externe)

Du coup, les attentes des professionnels à l'égard d'un appui extérieur sont de quatre ordres :

Une aide à la structuration et consolidation du diagnostic initial pouvant conforter les choix subjectifs qui formalise le contrat entre partenaires (techniciens)

Une aide pour pouvoir répondre au mieux à l'injonction de l'Etat sur les indicateurs attendus (« bon petits soldats »)

Une aide pour favoriser la sortie de situations difficiles ou bloquées (experts)

Une aide à la décision (pédagogues)

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. Car les évaluations restent encore très largement identifiées comme des processus « technocratiques » et « pseudo scientifiques », éloignées des missions du quotidien, de l'urgence, ou

encore de ce qui est perçu comme plus noble : l'accompagnement à la stratégie.

Si l'on conçoit à l'avenir la difficulté pour l'Etat de pouvoir imposer aux collectivités d'évaluer une politique sur laquelle il tend lui-même progressivement à se désengager, l'urgence de l'évaluation ne viendra donc pas de lui. L'évaluation constitue cependant une réalité incontournable si l'on conçoit à terme que cette politique visant à la cohésion sociale et territoriale se poursuivra et recherchera nécessairement en dehors de l'Etat les moyens de l'accompagner. De fait, l'évaluation locale constituera l'argumentaire indispensable à la négociation nouvelle qui associera les collectivités locales en charge des situations sensibles (populations et territoires) à leurs autres partenaires institutionnels, voir au secteur privé concerné par l'avenir de ces quartiers.

3.5.2 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.

Cette situation a tendance naturellement à indexer les démarches locales sur les attendus de l'Etat dont les exigences en la matière ne cessent d'évoluer, empêchant ainsi bien souvent que ne se développent leurs propres initiatives.

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

■ *Une tension entre autonomie et dépendance*

Le témoignage des professionnels de terrain montre que si l'évaluation est un enjeu, celui-ci reste éminemment politique et plutôt contrôlé par la Maîtrise d'ouvrage locale, les collectivités, avec un appui et un soutien plus ou moins présents à leurs cotés des services de l'Etat. Mais, dans aucune configuration locale n'apparaissent, pour suivre et accompagner les démarches d'évaluation, d'instances indépendantes telles que préconisées à une certaine époque par la SFE et qui auraient en toute liberté, la possibilité d'exprimer un point de vue légitime sur les politiques mises en œuvre.

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***

La difficulté de l'exercice d'évaluation est la recherche de l'équilibre subtil dont il doit être porteur, entre engagement politique sur le sens du projet et engagement technique sur la faisabilité de la démarche elle-même. 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.

Au-delà, c'est la légitimité même de l'évaluation qui risque d'en être affectée par la mise à distance implicite tant du politique en amont que des opérateurs en aval. Plutôt que de jouer un rôle d'interface entre les décideurs et les acteurs de terrain, l'évaluation prend alors le risque d'un accaparement de ses objets par la sphère technique intermédiaire qui, sans toujours s'en rendre compte, peut empêcher l'interactivité positive du système, l'évaluation comme support d'une appropriation collective du projet.

■ ***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.

« Les chefs de projet évaluent les actions qu'ils mènent avec les agents de développement, mais peu avec les habitants. »

Car l'évaluation n'a, pour bon nombre de nos interlocuteurs, du sens que si l'on est capable d'apprécier l'efficacité des politiques mises en œuvre. Or, interroger les effets et impacts de ces politiques, c'est prendre le risque d'une remise en cause pas toujours simple à assumer tant du côté politique que technique. Naturellement, l'évaluation aura tendance, à cette échelle également, à s'inscrire dans une démarche descendante plutôt que remontante.

■ ***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. Ainsi, entre technicité et pragmatisme, l'écart peut être extrême.**

Il est bien souvent lié à la taille des villes ou des agglomérations concernées. Plus celles-ci sont importantes, plus l'ingénierie interne apparaît développée et les moyens d'établir un diagnostic à l'échelle des territoires conséquents. Néanmoins, le critère de la taille reste insuffisant pour toujours expliquer de tels écarts car cette réalité peut se faire jour dans des situations totalement inversées. Des sites de petite taille peuvent parfois mobiliser des moyens conséquents pour suivre leurs quartiers, de même des villes-centre importantes semblent parfois se satisfaire encore de l'appréciation subjective des acteurs comme guide à leur politique.

Cette mosaïque de situations montre 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.

3.5.3 Pistes de travail et préconisations pour favoriser la mise en œuvre 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. Le passage d'une faible exigence lors des Contrats de ville à une exigence extrêmement marquée lors de l'initialisation des CUCS pour apparaître à nouveau très élastique sur la validation des fins de Contrat, à échéance décembre 2009, en est la preuve manifeste.

Dans un contexte où bon nombre de collectivités, dans une volonté de conformité à la demande qui leur est faite, font coller leurs exigences en la matière à celles exprimées par l'Etat, l'énergie ainsi dépensée autour de l'évaluation apparaît trop souvent formelle si celle-ci ne trouve pas d'autres perspectives que celle de négocier un avenant supplémentaire au Contrat en cours.

Dans un contexte où l'Etat retire progressivement son engagement à l'égard de la Politique de la ville, ne cessant de restreindre le spectre de la géographie prioritaire, la question de l'évaluation s'avère donc un enjeu moins prégnant pour l'Etat, mais toujours d'actualité pour les collectivités concernées. Le moindre engagement de l'Etat supposera au contraire, du côté

des collectivités, une autonomie plus marquée à son égard et par conséquent une attention renforcée sur l'évaluation, qui seule sera en capacité non seulement de porter un jugement sur l'évolution de leurs quartiers sensibles, mais sera aussi un élément essentiel du management de projet à l'échelle de chacun de ces territoires.

Ainsi, même si l'Etat semble vouloir restreindre progressivement son action aux quartiers les plus sensibles du territoire national, il ne pourra rester indifférent à l'évolution des autres quartiers, dans la préoccupation qui est la sienne, de garant de la cohésion sociale et territoriale à l'échelle de la Nation. On peut alors imaginer que si l'Etat n'est plus acteur à court ou moyen terme des politiques mises en œuvre sur l'ensemble des quartiers autres que la cible qu'il se sera fixée, il pourra néanmoins continuer d'aider les collectivités à assurer leurs nouvelles responsabilités. 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.

Il pourrait à cet égard promouvoir des « démarches projets » qui soient en accord avec certains principes dont il serait porteur et qui, par leur mise en application, favoriseraient la dynamique d'un projet local cohérent en matière d'évaluation.

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. Elles ne font pas appel bien souvent à des échelles de comparaison qui leur permettrait de mesurer les écarts entre leur propre situation et celles rencontrées par ailleurs.

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...)

Une telle base de données non seulement permettrait de maintenir un regard sur l'évolution de la géographie sensible à l'échelle nationale, mais pourrait constituer en contre point un outil utile aux différentes collectivités. Ainsi, quelle que soit la décision de l'Etat de limiter son aide au local sur la politique de la ville, celui-ci devrait pouvoir maintenir son dispositif d'observation national à l'ensemble de ces territoires.

■ ***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. Avec trois difficultés apparentes :

L'absence d'outil de diagnostic pour certaines d'entre elles

des outils mal situés ou encore trop chargés d'informations

Des outils existants qui ne se parlent pas, trop étanches entre eux

Au regard de la Politique de la ville, la première condition pour aider le processus d'évaluation est de pouvoir rendre pertinent et cohérent le dispositif d'observation sur les territoires de la géographie prioritaire, comparé aux autres quartiers des villes ou des agglomérations.

L'Etat pourrait alors investir sur le développement des outils et l'accompagnement à leur mise en cohérence. Car investir sur la connaissance des quartiers, sur l'articulation des éléments de diagnostic ne peut que favoriser une meilleure lisibilité des risques en termes de cohésion sociale et territoriale et par là même éclairer la prise de décision locale sur la stratégie à développer à l'avenir à l'échelle de ces quartiers.

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 en 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.