

La politique de la ville est-elle évaluable ? « Oui, sous conditions »

La politique de la ville est-elle évaluable ? La question méritait d'être posée dans le cadre de la journée organisée par le CR.DSU sur la capacité des évaluations à rendre compte des effets et du sens de la politique de la ville. Directeur du bureau d'études Eureval – C3E, professeur à l'université de Genève, il aborde la question à travers l'analyse des évaluations de la politique de la ville qu'il a pu conduire ou examiner dans le cadre de ses fonctions. Il étudie les handicaps et les écueils de certains projets d'évaluation, analyse les conditions à réunir pour favoriser leur réussite et nous présente une grille de critères utile pour assurer l'opportunité, la faisabilité et la plus-value de telles démarches.

La Politique de la ville est-elle évaluable ? La question est provocatrice.

Sur la base des expériences récentes conduites par Eureval, force est de constater que la pratique rencontre de nombreuses difficultés, faute d'un environnement politique approprié et de réalisme dans la définition des projets d'évaluation. Nous restons toutefois convaincus qu'il est possible de réussir des évaluations de la politique de la ville, sous réserve de créer les conditions propices pour de telles démarches.

LES IMPASSES DE CERTAINS PROJETS D'ÉVALUATION

En premier lieu, l'évaluation de ce type de politique pâtit, souvent, d'un manque de « portage politique » autrement dit d'un faible intérêt des décideurs (élus et partenaires publics) pour les démarches d'évaluation. Les questions évaluatives sont souvent traitées « à la marge » des réunions de Comité de pilotage.

Les ambitions excessives en matière d'évaluation peuvent également invalider la démarche. L'évaluation de la politique de la ville ne peut se conduire « en continu », ne serait-ce que pour des raisons matérielles : les ressources allouées sont généralement insuffisantes pour conduire des études approfondies sur le terrain et les délais trop courts pour apprécier des changements sociaux, seulement observables après plusieurs années. Documents contractuels souvent « fourre-tout », aux objectifs non hiérarchisés et imprécis, les contrats de ville sont difficilement évaluable surtout si l'on entend juger leur efficacité globalement.

De même, la mise en oeuvre de démarches pluralistes, visant à associer les parties prenantes à l'évaluation, rencontre de nombreuses difficultés. Contrairement à ce que l'on observe pour d'autres politiques publiques, les instances pluralistes d'évaluation ne jouent pas le rôle attendu dans le cadre de la politique de la ville. Outre la faiblesse du portage politique évoqué plus haut, la configuration même de cette politique conçue comme une mise en cohérence des politiques sectorielles, peut expliquer de telles difficultés. En effet, il s'agit en quelque sorte d'une « Métapolitique » (politique de l'action publique), principalement destinée aux administrations elles-mêmes et donc peu mobilisatrice pour les habitants et la société civile.

DES CONDITIONS POUR RÉUSSIR : LÉGITIMITÉ POLITIQUE ET RÉALISME

Pour que l'évaluation intéresse le niveau politique, il faut privilégier l'analyse stratégique et l'observation des impacts urbains et socio-économiques. L'évaluation doit également se centrer sur le sens de la politique et **chercher à mesurer la pertinence et la cohérence de la démarche. Cela**

suppose donc de mettre au second plan les attentes des gestionnaires, techniciens et opérateurs, surtout préoccupés, et de façon légitime, par des enjeux opérationnels et le suivi de la mise en œuvre des actions.

La temporalité de l'évaluation constitue une deuxième condition de succès de la démarche. Le lancement de l'évaluation doit intervenir au deux tiers du parcours pour être en capacité d'analyser les changements qui ont pu se produire, proposer des réajustements par rapport à l'existant, et examiner de façon prospective les modifications à apporter aux interventions, en vue d'élaborer le futur contrat de ville dont la négociation débute plusieurs mois avant la fin du précédent. Une évaluation réussie suppose, en outre, d'accepter **une sélectivité du champ de questionnement**. L'évaluation d'un contrat de ville est toujours complexe en raison du caractère transversal de cette « métapolitique » dont les contours restent flous. Son interdépendance avec les politiques locales ou nationales accentue cette difficulté et notamment lorsque la politique de la ville a des effets marginaux par rapport à ceux des politiques de droit commun.

Il est donc indispensable de **cibler des thématiques ou des publics**. Aucun professionnel sensé n'envisagerait d'évaluer, d'un seul tenant, un contrat de plan État-Région. Or, l'échelle territoriale plus restreinte des contrats de ville ne diminue en rien l'hétérogénéité des objectifs et des domaines d'intervention et donc la difficulté à embrasser la totalité de l'objet ainsi défini.

Enfin, les données quantitatives et les indicateurs proposés par les observatoires sont certes précieux pour comprendre l'évolution du contexte, mais leur utilité pour juger des impacts d'une action particulière reste limitée. La sensibilité des indicateurs et des outils n'est, le plus souvent, pas suffisante pour mesurer les effets produits par les interventions. Nos expériences nous amènent à recommander le **recours à des outils qualitatifs** comme les entretiens de groupes avec différentes catégories d'acteurs de la société civile ou l'étude de cas de groupes sociaux ou d'effets spécifiques.

FAIRE PREUVE DE SELECTIVITE POUR UNE RÉELLE PLUS-VALUE DES ÉVALUATIONS

Trois critères peuvent plus particulièrement aider à faire preuve de sélectivité pour circonscrire le champ de l'évaluation et produire des évaluations de qualité.

1^{er} critère : l'utilité escomptée. La volonté et la capacité des acteurs publics à se saisir des résultats de l'évaluation pour faire évoluer leurs politiques conditionnent largement l'utilité de la démarche. Nous recommandons en conséquence de sélectionner en priorité au sein d'un contrat de ville, les axes et/ou les mesures pour lesquels il existe des enjeux de reformulation des objectifs stratégiques. Il convient en particulier d'éviter les interventions qui relèvent d'un « consensus mou », autrement dit d'objectifs intentionnellement flous afin de recueillir l'accord de tous. Une conscience partagée de la nécessité d'améliorer l'existant et une attente exprimée, par l'exécutif local ou le comité de pilotage, de préconisations en vue de décisions futures sont des « pré-requis » essentiels pour une utilisation future des résultats d'une évaluation.

2^{ème} critère : l'opportunité technique. Le projet d'évaluation doit sélectionner en priorité les parties du contrat de ville disposant de modalités de gestion adéquates, de dossiers à jour et complets, d'un système de suivi financier et des bilans de réalisation actualisés. En effet, l'évaluation ne peut se substituer aux démarches de contrôles de gestion ou de légalité. Il est notamment inopportun d'évaluer s'il existe de fortes présomptions de pratiques illicites ou illégales (notamment de corruption). Un contrôle ou une inspection sont alors un préalable indispensable. Par ailleurs, la distribution claire des rôles entre les acteurs et des pratiques de gestion transparentes facilitent grandement le succès d'une évaluation. Nous recommandons donc de choisir si possible les axes et/ou mesures pour lesquelles ont été définis, de façon explicite, des critères de sélectivité des projets. Il sera alors possible de réaliser une évaluation robuste car la sélection des projets retenus s'est appuyée sur une véritable analyse d'opportunité de ces projets (leurs impacts potentiels eu égard aux objectifs visés).

3^{ème} critère : le contexte institutionnel. Les résistances des acteurs vis-à-vis de l'évaluation ou l'instabilité du cadre institutionnel rendent tout projet d'évaluation difficile. Les changements d'orientations nationales compliquent et peuvent invalider les préconisations formulées par une évaluation. De plus, les prédispositions à coopérer des acteurs locaux, des opérateurs mais également des habitants sont des facteurs clefs de succès : un travail en chambre sans dialogue avec les acteurs concernés conduit inévitablement à des erreurs d'interprétations. On sélectionnera en priorité les axes ou sous-programmes, au sein d'un contrat de ville, pour lesquels il existe un accord minimum entre les acteurs soit sur les objectifs poursuivis par la politique (ou les valeurs), soit sur les solutions à mettre en œuvre (ou les faits). Notons toutefois que, dans le cas de situation consensuelle (accord à la fois sur les valeurs et sur les faits), l'évaluation sera certes plus facile à conduire mais dans le même temps moins utile pour apporter des améliorations à l'existant.

Ainsi, la politique de la ville est évaluable à plusieurs conditions. L'évaluation doit faire preuve de sélectivité en s'appuyant sur une analyse préalable de l'évaluabilité de telle ou telle partie du contrat de ville. L'élaboration des questions doit être menée avec modestie et faire l'objet d'un travail spécifique, la qualité des réponses étant étroitement liée à la qualité des questions posées. La démarche d'évaluation doit être conçue comme « participative » plutôt que de viser une démarche véritablement « pluraliste ». L'engagement d'une pluralité d'acteurs dans le cadre de la démarche évaluative et l'élaboration du jugement évaluatif est certainement illusoire, mais la mise en débat auprès de publics ciblés des objets de l'évaluation, dans le cadre de groupe de travail ou de « focus group » par exemple, doit en tout état de cause être la règle. Enfin, il est indispensable de **veiller à la valorisation des résultats de l'évaluation en vue de reformuler le projet politique**. Des séminaires de restitution et de production collective avec les équipes municipales doivent être organisés et envisagés en amont. L'utilité de l'évaluation se joue là.

Eric MONNIER

Email : Monnier@Eureval-C3E.fr