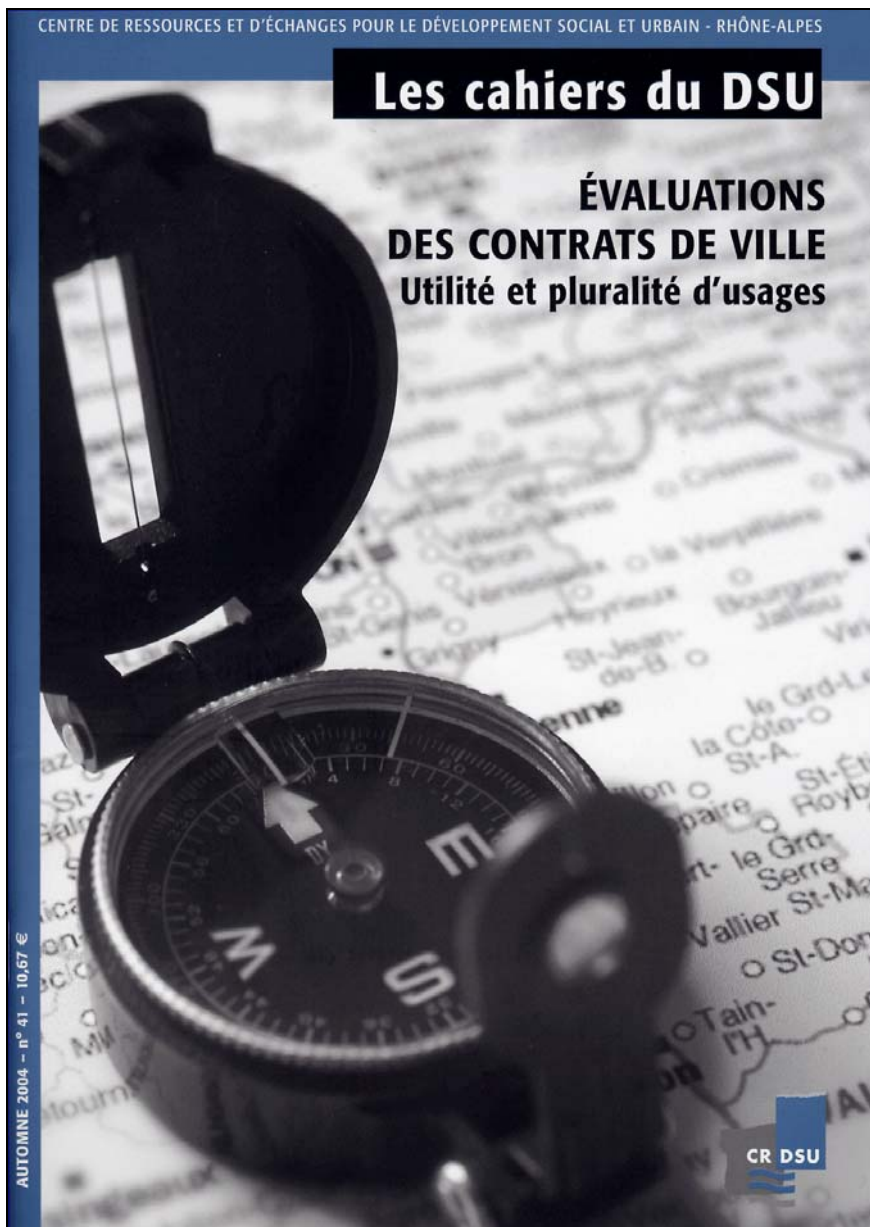


Extrait de :



Évaluation de la politique de la ville : combiner les échelles et interpeller les échelons

Philippe ESTEBE

Quartier, ville, agglomération... différents niveaux de territoires, et de décision, se côtoient, se combinent, se défient ou se défont. Philippe Estèbe analyse la nécessaire combinaison des échelles pour appréhender les phénomènes sociaux et urbains. Cette exigence cognitive conduit à interpeller les échelons, à préciser l'analyse de leurs interventions. Ainsi située, l'évaluation se libère des périmètres de la géographie prioritaire, pour appréhender l'action publique, que « l'usage des quartiers¹ » tend à opacifier.

L'HISTOIRE de la politique de la ville est celle d'une sédimentation de « couches » que le géographe hésite à qualifier « d'échelles ». Au commencement, était le quartier ; puis, très vite, surgit la ville ; enfin l'agglomération vint, dans sa double acception, morphologique et institutionnelle. En fait, deux types de sédimentation sont à l'œuvre. Un processus socio-spatial, que l'on pourrait qualifier d'emboîtement des échelles (ou des territoires) : le quartier, la ville, l'agglomération représentent, pour les concepteurs de la politique de la ville, autant d'espaces « vécus », sur lesquels fonder la stratégie des contrats de ville. Ce processus socio-spatial se double d'un processus d'empilement politique : le quartier acquiert une forme de personnalité institutionnelle, la commune est maître d'ouvrage des contrats de ville jusqu'en 2000, les agglomérations « Chevènement » apparaissent comme une nouvelle étape de ce processus de sédimentation institutionnelle.

DES ÉCHELLES, ET DES ÉCHELONS

Pour partie la confusion vient d'une superposition des « espaces vécus » aux périmètres institutionnels : pour le quartier, pas de problème, car il y a là identité (construite) de l'espace vécu et du périmètre institutionnel ; au-delà, ça se complique : faut-il identifier la commune à « la ville »? et l'agglomération institutionnelle à l'agglomération socio-spatiale? À l'évidence, non. Pour la clarté de l'exposé, on propose donc de distinguer les échelles, et les échelons.

Par échelle, on entend les territoires « flous » qui sont censés représenter les espaces vécus : échelle de la proximité (le quartier), échelle des services collectifs « de base » et de la vie civique et associative (la ville), échelle de l'activité et de la consommation (l'agglomération). Par échelon, on désigne les périmètres du quartier (le cas échéant), de la commune et de l'agglomération institutionnelle.

Cette distinction n'a rien de gratuit, dans la mesure où les contrats de ville témoignent d'intentions différenciées, selon que l'on s'adresse aux échelles ou aux échelons. Pour simplifier, les échelles témoignent plutôt des enjeux sociaux et économiques; tandis que les échelons portent des enjeux instrumentaux. L'objectif souvent répété de la politique de la ville - insérer les quartiers dans la ville et transformer l'action publique - témoigne de cette double ambition : une ambition socioéconomique qui s'adresse aux échelles, une ambition politique qui interpelle les échelons. Tenir compte des phénomènes d'échelle dans l'évaluation suppose non seulement d'apprécier l'évolution du quartier par rapport à son (ses) contexte(s), mais encore d'apprécier l'impact de la pratique du contrat de ville sur les différents échelons qu'il est censé impliquer.

COMBINER LES ÉCHELLES, POUR COMPRENDRE

L'approche « multiscalaire » (combinant différentes échelles) se révèle absolument nécessaire dès lors que l'on veut « situer le quartier dans son contexte ». On le sait : les corrélations entre phénomènes, et donc leur signification respective, peuvent considérablement changer selon l'échelle à laquelle on les regarde. Les données publiées par l'Insee résumant les principales évolutions des ZUS entre 1990 et 1999, illustrent cette assertion. La population des ZUS présente des caractéristiques qui, par certains côtés, la rapprochent de la population française dans son ensemble. Ainsi, le poids des plus de 60 ans augmente dans les quartiers, les jeunes font des études plus longues, le taux d'activité féminin croît. Simultanément, ces quartiers « creusent l'écart » avec les aires urbaines de référence : le différentiel de chômage s'approfondit, le taux d'activité stagne, la population diminue. On peut donc donner deux interprétations qui, simultanément, sont vraies : la population des quartiers se rapproche, pour certains

¹ Philippe Estèbe, L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999), L'Harmattan, 2004.

indicateurs, de la moyenne nationale, tout en s'écartant, pour d'autres indicateurs, de leur aire urbaine d'appartenance. C'est bien cette « combinaison » d'échelles qui nous permet d'affiner le regard.

Un autre enjeu de la combinaison des échelles réside dans cette interrogation majeure issue du constat de déprise démographique des ZUS : que sont devenus les absents? Il est difficile de « repérer » les parcours résidentiels aussi finement; mais on en voit bien l'intérêt : quelle est l'aire de dispersion des sortants? Leur itinéraire est-il ascendant ou régressif? Maintiennent-ils des comportements spécifiques liés à l'origine géographique ou ethnique, ou bien se fondent-ils dans une masse indifférenciée de périurbains? Que faut-il, dès lors, en conclure par rapport aux stratégies des contrats de ville? Une telle approche par combinaison des échelles nous permettrait d'y voir plus clair sur la question centrale de la politique de la ville : discrimination positive, ou mixité sociale? Apporter une aide supplémentaire aux individus et aux familles en difficulté, ou bien introduire, dans les quartiers et dans les écoles, de « bons éléments » issus des classes moyennes pour changer l'ambiance et instiller des « modèles de réussite »? Pour répondre à cette question, on a besoin de disposer d'informations permettant, notamment, de confronter ce qui se passe « dans » le quartier et « hors » du quartier. On voit combien ce « souci d'échelle » constitue un élément important, voire décisif, du jugement porté sur la politique de la ville.

ÉTUDIER LES ÉCHELONS, POUR PORTER UN JUGEMENT ÉVALUATIF

L'interpellation des échelons est également indispensable. L'action publique dans les quartiers dépend de décisions et d'organisations qui œuvrent à d'autres échelons. Il serait particulièrement limité de se borner à constater telle évolution du peuplement dans un quartier prioritaire, sans la replacer dans le contexte des politiques d'attribution à l'échelle du patrimoine des logeurs; il serait de courte vue de porter un jugement positif sur telle action artistique en milieu scolaire, sans voir qu'elle peut constituer une « voie de garage » pour certains élèves. Ici donc, c'est en prenant appui sur une compréhension des phénomènes d'échelles que l'évaluation du contrat de ville peut valablement porter un jugement sur la valeur de l'action conduite aux différents échelons, ceux-ci étant les véritables objets de l'évaluation.

DÉPASSER L'ÉCHELLE UNIQUE

Il existe, évidemment, des actions — prestations ponctuelles ou circonscrites dans un lieu défini — qui peuvent se satisfaire d'une approche monoscalaire. Cette démarche est le plus souvent décevante.

En premier lieu, il est extrêmement difficile, s'agissant des quartiers de la géographie prioritaire, de raisonner « toutes choses égales par ailleurs ». L'opinion courante tend à considérer ceux-ci comme des microcosmes, formant des sociétés (ou des communautés) « à part » de la vie de la cité. Or, les quartiers prioritaires sont traversés par les phénomènes macro-sociaux. En effet, les individus qui les composent ne peuvent, dans leurs stratégies individuelles, compter sur leur seul entourage immédiat. Si l'évaluation des contrats de ville prend au sérieux l'objectif premier de ceux-ci (intégrer les quartiers à la ville), elle doit donc éviter ce type de raisonnement.

En deuxième lieu, même si l'on souhaite se passer de l'articulation des échelles, la question des échelons demeure entière : on ne peut faire reposer l'amélioration de la vie quotidienne dans les quartiers sur la seule bonne volonté des agents — militants de terrain. Une évaluation compréhensive doit donc situer l'action évaluée dans le contexte plus général des organisations de référence.

Pourtant, la tentation de l'évaluation monoscalaire demeure forte. Pour des raisons parfois « généreuses », l'évaluation d'un contrat de ville peut s'intéresser, sous un angle anthropologique, à l'amélioration des conditions d'existence des habitants du quartier, sans jamais se poser la question de savoir si cette amélioration contribue, ou non, à « intégrer le quartier à la ville ». Pour des raisons, plus fréquentes, de commodité de l'investigation, on peut se borner à analyser quelques actions de terrain, sans se donner les moyens de les confronter aux différents éléments de contexte plus général (politique municipale, stratégie des bailleurs, constitution des priorités d'agglomération) qui seraient susceptibles de leur conférer un sens tout différent de celui que l'on peut inférer de l'observation directe.

Plus grave, la mise en tension brutale de jugements positifs sur les actions de terrain (sans mise en perspective aux autres échelons) et d'une perception négative de l'évolution sociale et économique du quartier (sans analyse aux autres échelles), peut conduire à la conclusion, parfois simpliste, selon laquelle c'est le lieu qui est pathogène, et que, par conséquent, il convient de l'éradiquer. Une approche d'autant plus risquée que, pour être efficace, le renouvellement urbain exige la conception de stratégies (notamment en matière d'habitat) qui décrivent... plusieurs échelles.

En regard, l'approche multiscale est moins confortable : elle exige des appareillages cognitifs plus sophistiqués et la capacité à produire des débats « remontants » (ce qui n'est pas sans conséquence sur la méthodologie de l'évaluation). Elle suppose de faire des choix : il paraît donc préférable de s'en tenir à un nombre limité de thématiques ou d'actions emblématiques, de façon à compenser la perte d'étendue, par la profondeur du champ et des questionnements.