



Novembre-Décembre 1997

La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ?

DANIEL BEHAR

La question est légitime. Pour beaucoup en effet, la formule du politologue américain M. Edelman : "des mots qui réussissent et des politiques qui échouent", peut aisément faire office de jugement définitif sur cette politique et rendre vaine toute velléité d'évaluation.

Etrange politique que cette Politique de la Ville, assurément la plus commentée et la moins débattue de ces quinze dernières années.

UNE POLITIQUE LARGEMENT COMMENTEE MAIS PAS DEBATTUE

Observée, commentée, la Politique de la Ville l'est à l'évidence. La littérature la concernant est inépuisable : les médias, professionnels ou grand public, lui consacrent régulièrement des dossiers spéciaux ; elle fait le délice de l'éternelle tentation dénonciatrice des chercheurs et il ne se passe guère d'année sans que les pouvoirs publics ne commandent un rapport officiel à son sujet.

Mieux, ou pire pourrait-on dire, la politique elle-même, dans ses processus de mise en oeuvre, apparaît comme une gigantesque opération rhétorique assimilant le discours à l'action. Diagnostics de quartier, contrats de ville, appels à projet, programmes et bilans annuels... à l'aune du volume de la littérature produite par la Politique de la Ville elle-même, la fracture urbaine et sociale pourrait paraître largement comblée.

Ce foisonnement discursif sur cette politique, apte à épuiser par avance tout évaluateur en puissance, a pour corollaire une diversité extrême des avis qui en résultent.

Que l'on considère l'appellation officielle "Politique de la Ville" ou l'objet qu'on lui attribue communément "le traitement des quartiers en difficulté", le champ couvert par cette Politique est quasiment sans limite. Et de fait, la Politique de la Ville est appelée à traiter tous les "problèmes de société" connus et à venir. Violences à l'école, suicides dans la police, vagabondage nocturne des mineurs, chômage des jeunes, terrorisme islamiste : quelle actualité récente ne peut, peu ou prou, être l'occasion d'une mise à l'épreuve de l'efficacité de la Politique de la Ville ?

Tous les secteurs de la vie en société relèvent de la Politique de la Ville, tous les acteurs sociaux, du policier à l'enseignant, du magistrat au Préfet et du chef de projet au parent d'élève sont concernés, ont un avis à émettre.

Et c'est là la grande spécificité de cette politique : tous les points de vue à son égard sont légitimes. Pour rester dans la sphère des acteurs publics, le jugement porté sur la Politique de la Ville par le chef de projet ou le sous-préfet à la ville n'apparaissent guère plus fondés, sur la scène locale que celui du Directeur HLM ou du Principal du collège.

Cette légitimité a priori de tous les points de vue formulés sur la Politique de la Ville produit un résultat simple : l'agrégation de ces points de vue, la construction d'un avis collectif, sont quasi impossibles. N'émerge que le plus "petit dénominateur commun", un mélange de scepticisme et de soulagement : "Les résultats de cette politique sont décevants mais qu'en aurait-il été sans elle ? " A cet égard, les quelques tentatives d'évaluation menées lors du Xème Plan n'ont guère dérogé à cette logique et l'ont même plutôt alimentée ; en particulier le rapport national rédigé par J.M. Belorgey en 1993 a conforté le sentiment général d'une "politique par défaut", menée sans conviction quant à ses effets mais dont on ne peut prétendre se passer.

Ainsi peut-on caractériser le paysage de l'opinion sur la Politique de la Ville : une inflation de commentaires, une surenchère de points de vue et pourtant un jugement impossible, ou au mieux a minima, et donc inopérant.

Le trop plein d'opinions sur la Politique de la Ville a donc étouffé l'intérêt pour son évaluation, sans pour autant y suppléer : il n'y a pas eu jusqu'à présent de confrontation effective entre les intentions propres à la Politique de la Ville et ce qu'elle a produit.

Ce déficit d'évaluation, comblé par le jugement par défaut évoqué précédemment, a une conséquence immédiate que chacun a pu récemment percevoir. La Politique de la Ville ne peut être débattue. Ainsi, le Pacte de Relance pour la Ville annonçait non pas un simple recentrage fonctionnel —du social vers l'économique— mais un véritable virage stratégique. Il faisait de la dérogation au droit commun le principe de l'action publique au titre de la Politique de la Ville. Il rompait avec l'ambivalence du concept de géographie prioritaire pour établir un périmètre exhaustif et définitif de l'exclusion sociale. Il abandonnait le principe contractuel au profit de « l'appel à projets » centralisé. Pourtant, ce changement d'orientation n'a pas été débattu. Les commentaires ont exclusivement eu trait aux moyens consacrés à cette nouvelle politique, les orientations stratégiques paraissant faire consensus politique. Il s'agissait, là encore, en réalité d'un consensus par défaut, les uns et les autres constatant que "tout avait été essayé" et que faute d'évaluation des résultats, toute voie nouvelle pouvait être bonne à suivre.

C'est donc bien au coeur de ce paradoxe de la Politique de la Ville, entre le foisonnement des points de vue à son égard, et l'impossible jugement sur sa portée que se situe l'enjeu de son évaluation et, au-delà, d'une capacité à engager le débat public sur cette politique.

MESURER LA PLUS-VALUE APPORTEE AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Evaluer une politique consiste, comme chacun sait, à mettre en regard ses intentions, sa mise en oeuvre et ses résultats.

Tenter aujourd'hui d'évaluer la Politique de la Ville paraît simple ; l'exercice est en réalité délicat, car il nécessite au préalable de s'accorder sur les intentions de cette politique, ou plus précisément sur son objet. Là réside, nous semble-t-il, l'explication de l'échec politique exposé précédemment des tentatives d'évaluation menées jusqu'à présent.

En effet, pour aborder l'évaluation de la Politique de la Ville, on s'en est tenu en général à l'objet qu'elle revendique : le traitement global des quartiers en difficulté. Sur cette base, les démarches évaluatives peuvent suivre deux voies. La première consiste à mesurer les effets directs de changement social produits sur ces quartiers. Les résultats recherchés sont alors soit impossibles, soit dérisoires. Impossibles, car une fois identifiés par exemple le taux de chômage ou le niveau de délinquance au début et à la fin d'un Contrat de Ville, il est méthodologiquement difficile de discerner ce qui résulte des actions menées dans le cadre de ce contrat, des politiques ordinaires et des évolutions du contexte socio-économique. On ne peut donc directement imputer les évolutions observées à la Politique de la Ville.

Dérisoires, car si l'on s'en tient à une approche plus étroitement "bilantielle" des jeunes inscrits dans des dispositifs d'insertion ou participant à des "projets culturels de quartier" par exemple, l'impact global vis à vis du quartier fait immédiatement sourire.

La seconde voie possible consiste alors à embrasser plus largement le champ des transformations escomptées et à chercher à mesurer les effets de toutes les politiques sectorielles qui concourent à la Politique de la Ville. On

tentera ainsi successivement d'apprécier l'évolution de l'attractivité résidentielle des logements HLM, de la réussite scolaire, de la délinquance juvénile, du chômage des jeunes... Si tant est que ces évolutions puissent être mesurées, la difficulté réside alors dans l'agrégation de ces résultats ; parce que les champs couverts sont extrêmement divers, cette agrégation n'est pas mécanique. La somme des évolutions constatées dans les différents domaines de l'action publique ne peut être considérée comme le résultat de la Politique de la Ville. L'hétérogénéité des résultats ainsi obtenus conduit alors soit à s'en tenir à un jugement "mi-chèvre, mi-chou" — "la Politique de la Ville est plus efficace sur le plan de l'animation jeunesse que sur le registre de l'emploi" — soit à s'en remettre à un avis autorisé, celui de l'expert.

L'impossible évaluation de la Politique de la Ville tient donc en fait au mode d'énonciation de son objet. L'impasse évaluative démontre par l'absurde que l'on fait fausse route en assimilant Politique de la Ville et traitement global des quartiers à problèmes. La Politique de la Ville c'est en fait moins que ça et beaucoup plus que ça.

Moins que cela, ses moyens financiers sont dérisoires en regard des sommes dépensées sur ces mêmes quartiers dans le cadre des prestations de droit commun (services municipaux, éducation nationale, police, logement, action sociale). Comment alors prétendre imputer aux 9 milliards de la Politique de la Ville sur le budget de l'Etat, le résultat, positif ou négatif, de l'action publique sur ces quartiers ? L'efficacité de deux millions de francs consacrés à la réussite scolaire dans un Contrat de Ville peut-elle être comparée aux budgets de l'Education Nationale sur les quartiers ?

Plus que ça, la Politique de la Ville constitue en fait le levier de transformation de l'action publique ordinaire pour remédier aux processus qui produisent la mise à l'écart de certaines populations vis à vis de la vie urbaine et économique ordinaire. La Politique de la Ville doit être appréciée en fonction de son lien aux politiques de droit commun, qui engagent des moyens financiers et humains sans commune mesure avec elle.

Les effets de la Politique de la Ville sont appréhendables. Mais ces effets doivent être approchés en termes de plus-value, directe ou indirecte, apportée à l'action publique. Evaluer la Politique de la Ville, c'est alors porter un jugement sur sa capacité globale, avec ses caractéristiques propres —objectifs et moyens spécifiques— à fournir un surplus d'efficacité aux politiques sectorielles déjà mises en oeuvre sur les sites prioritaires et les domaines considérés.

Dans cette perspective, non seulement la Politique de la Ville devient évaluable —on peut rapporter les résultats constatés à des intentions qui lui sont propres (apporter une plus-value)— mais surtout le débat politique sur la pertinence et l'efficacité de cette fonction stratégique devient possible.

UNE POLITIQUE TERRITORIALE... AVEUGLE AUX TERRITOIRES

La plus-value que la Politique de la Ville escompte apporter aux politiques ordinaires tient à trois principes d'intervention qui lui sont propres : mettre en place une démarche de "discrimination territoriale", en faveur d'une géographie prioritaire locale ; agir sur la base d'un contrat global entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées et enfin s'appuyer sur des crédits incitatifs et des actions expérimentales pour impulser une démarche de transformation de l'action publique.

Evaluer la Politique de la Ville et sa plus-value potentielle consiste donc à apprécier la pertinence et l'efficacité de ces trois postulats fondamentaux.

Or, les premiers résultats évaluatifs conduisent à penser que, politique territoriale par excellence, la Politique de la Ville s'est avérée jusqu'à présent incapable de territorialiser ses principes d'intervention, laissant un vide stratégique entre leur formulation nationale et la diversité des pratiques des acteurs.

On a souvent affirmé que la Politique de la Ville avait été conçue en réponse aux enjeux sociaux et urbains propres à l'Ile de France (voir les énoncés de la Loi d'Orientation pour la Ville) et qu'elle était par conséquent inapte à traiter les autres situations urbaines difficiles.

Au vu des évaluations engagées, il nous paraît plutôt que les principes d'intervention de la Politique de la Ville ont été calibrés en fonction d'un idéal-type de situation de "ville moyenne" et que leur différenciation stratégique en fonction de la diversité des situations urbaines contemporaines n'a pas encore eu lieu.

Pour être plus précis, le principe de discrimination positive territoriale sous-entend une logique de rattrapage entre un quartier défavorisé et le reste de la ville ; le Contrat de Ville est conçu comme le dispositif politique

établissant le "périmètre pertinent" pour opérer une redistribution sociale et territoriale (autrement dit pour garantir la "mixité et l'équilibre urbain") ; enfin l'incitation postule d'une possible "contamination de proximité" des processus de changement, à partir des territoires les plus sensibles. Ces trois logiques coïncident parfaitement avec les représentations habituelles du fonctionnement politique et urbain d'une ville moyenne. Elles s'avèrent inadaptées dans les situations urbaines hétérogènes à ce modèle, là où notamment le rapport Ville/Quartier décrit des configurations différentes. Ainsi, le principe normatif d'une "discrimination territoriale de rattrapage" est inadapté à la situation métropolitaine francilienne, aux agglomérations globalement populaires ou aux bassins industriels en reconversion : il tend à cristalliser des oppositions territoriales binaires là où se développe un éventail de situations de fragilité territoriale. L'enjeu de l'évaluation consiste alors à identifier les conditions de traitement —non plus d'une exclusion territoriale absolue— mais d'une "exclusion relative" par contraste vis à vis de l'environnement. La discrimination territoriale prendra alors un sens différent selon que le différentiel est accusé —les Hauts-de-Seine et les Yvelines—, pratiquement inexistant —la Seine-Saint-Denis—, ou davantage marqué par la forme urbaine que par la structure sociale —l'Essonne—.

De même, imposer la logique du "Contrat de Ville redistributif" 1 à où les territoires concernés sont homogènes produit d'abord de la schizophrénie chez les acteurs locaux : on développe la rhétorique habituelle de la redistribution et de la mixité tout en étant lucide sur sa vanité. On induit ensuite un dialogue impossible entre l'Etat et les collectivités locales, fait de mises en accusation mutuelles. L'enjeu de l'évaluation n'est-il pas alors d'inciter à prendre acte de cette homogénéité territoriale pour changer la fonction du Contrat de Ville, visant moins la redistribution en interne que l'interpellation conjointe Etat et collectivités locales signataires vis à vis des collectivités locales extérieures ? Parce que son territoire est globalement défavorisé, le Contrat de Ville n'a plus exclusivement une signification "compensatrice" ; il vise davantage à articuler développement et solidarité.

Enfin, sur ces territoires non conformes au modèle de la ville moyenne, la dynamique incitative par contamination est enrayée : parce que la plupart des lieux de décision sont extérieurs aux territoires considérés (qu'il s'agisse de l'Ile-de-France ou de villes pauvres) l'incitation produit la démultiplication à l'infini de l'exception davantage que la transformation de l'ordinaire. L'enjeu de l'évaluation consiste alors à reformuler la stratégie incitative, à dégager les conditions d'une "concentration" de l'expérimentation, davantage que d'une diffusion, afin de peser plus directement, en circuit court, sur les lieux de décision. Ces quelques notations évaluatives n'ont rien de définitif. Elles veulent simplement esquisser un premier jugement : la Politique de la Ville se prétend depuis 15 ans au coeur des processus de modernisation de l'action publique, et particulièrement emblématique des exigences contemporaines de territorialisation de cette dernière. Au vu des quelques constats ici évoqués, il semble bien que, paradoxalement, la Politique de la Ville ait encore largement à s'appliquer à elle-même ses propres injonctions. Le chantier de la territorialisation de la Politique de la Ville reste à l'ordre du jour du XIIème Plan. L'évaluation peut y contribuer.