

CAHIER DE ReCHERCHE

JUIN 1994



N°63

LES PROTOCOLES DE L'EVALUATION DANS LES OPERATIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Bruno MARESCA
Valérie PAUMIER

Département "Evaluation des Politiques Publiques"

Crédoc - Cahier de recherche. N° 063.
Juin 1994.

CREDOC•Bibliothèque



CRÉDOC

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE



L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

LES PROTOCOLES DE L'ÉVALUATION DANS LES OPÉRATIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Bruno MARESCA
Valérie PAUMIER

Département "Évaluation
des politiques publiques"

juin 1994

142, rue du Chevaleret
7 5 0 1 3 - P A R I S

"Je résume : pour moi l'évaluation n'a d'intérêt que pour ce qui va mal, pour mettre le doigt dessus et dire que ça va mal, qu'il faut arrêter ou bien qu'il faut faire autrement. Pour le reste, ..., l'évaluation n'est qu'une espèce d'adjuvant qui vient conforter l'idée commune que ça va bien, mais c'est en général une chose qu'on sait déjà."

Un sous-préfet à la Ville

Sommaire

Introduction.....	4
a- Les évaluations sur les sites.....	7
b- Les évaluations au niveau régional.....	10
c- Les évaluations au niveau national.....	11
Chapitre 1- <i>Le contrôle une procédure sosu-jacente à la conception de l'évaluation</i>	15
a- Évaluation et contrôle, deux perspectives imbriquées.....	15
b- L'omniprésence de la référence au principe du contrôle administratif.....	18
c- De l'exigence du contrôle à la démarche du bilan.....	21
d- Le bilan comme pratique évaluative minimale.....	23
Chapitre 2- <i>Évaluation interne ou externe ? À qui incombe l'évaluation ?</i>	26
a- La légitimité de l'intervention évaluative de l'État.....	26
b- L'attitude des élus à l'égard de l'intervention évaluative.....	28
c- La question du suivi des opérations.....	31
Chapitre 3- <i>Mesure t-on des résultats ou des effets ?</i>	32
a- Le diagnostic, étape essentielle pour engager la mesure des effets.....	32
b- Les enjeux du passage de la comptabilité des résultats à la mesure des effets.....	33
c- De la confrontation de diagnostics successifs comme évaluation analytique.....	35
Chapitre 4- <i>Des démarches analytiques aux démarches dynamiques</i>	37
a- Le principe des démarches concomitante (in itineris) et dynamiques (endo-formatives).....	37
b- Les procédures de l'évaluation dynamique vues par les acteurs de terrain.....	43
c- Trois modèles ou trois fonctions ?.....	49
Chapitre 5- <i>L'opérationnalisation de l'évaluation</i>	54
a- Le niveau de la commande.....	54
b- Les enjeux stratégiques de l'évaluation.....	59
c- Conditions et coût du recours à l'évaluateur.....	61
d- Les missions de l'évaluateur, observation, expertise, conseil.....	64
e- La consultation des bénéficiaires.....	66
Conclusion	
<i>Vers un modèle d'évaluation progressive, à la fois cumulative et interactive</i>	73
Bibliographie.....	77
1- Publications sur l'évaluation des politiques publiques.....	77
2- Rapports d'évaluation territoriaux et régionaux.....	78

INTRODUCTION

La politique de la Ville qui a été initiée au milieu des années quatre-vingt a promu une vision particulièrement volontariste de l'action publique sur des espaces sociaux très localisés.

Cette politique a par ailleurs vu le jour au moment où, dans sa fonction de Premier Ministre, Michel Rocard décidait de soumettre au regard de l'évaluation les grandes politiques engagées par l'État. Cette perspective a rencontré un écho particulier dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi, c'est-à-dire plus fondamentalement dans les programmes engagés au nom de la lutte contre les processus de précarisation et de relégation engendrés par les mutations de la société¹.

Si la politique du RMI est le premier et, peut-être, le plus abouti du rôle donné, au niveau national et notamment parlementaire, à l'évaluation comme moment de réflexion sur l'efficacité des politiques publiques², on peut dire de la politique de la Ville qu'elle a été une grande occasion de la diffusion au niveau territorial, celui des régions, des départements et des villes, des préoccupations évaluatives.

Ce processus est singulier à plus d'un titre. La politique de la Ville se caractérise par la volonté d'agir sur les tendances qui renforcent l'exclusion, en intervenant simultanément sur tous les domaines d'action des pouvoirs publics : l'habitat social, l'éducation, la sécurité, les services, l'aide sociale, l'insertion professionnelle.

Cette ambition est construite sur un double postulat : agir spatialement sur les lieux de la concentration des populations victimes des processus de marginalisation (ce sont les quartiers dits "difficiles" ou "défavorisés", devenus les quartiers "prioritaires" de l'intervention publique)

¹- se reporter au programme d'activité du Comité scientifique de l'évaluation

²- voir dans ce domaine, les travaux du CREDOC et du CERC

et conjuguer les capacités d'action de toutes les institutions pouvant être mobilisées pour corriger les tendances à l'exclusion.

Territorialisation et globalisation de l'action publique d'une part, décentralisation des interventions et partenariat élargi à l'extrême d'autre part, sont les dimensions cardinales de cette politique, et, premier paradoxe, ce qui en fait à la fois une mission relevant de l'impossible et une utopie particulièrement stimulante.

Bien que cette ambition politique ne soit pas en soi véritablement neuve -les politiques de développement local qui ont été très actives dans les années soixante-dix reposaient sur une philosophie identique du "développement"³- c'est son affirmation plus volontariste et son enjeu lié à la problématique de l'exclusion collective, qui en font le caractère d'exception.

Par rapport aux politiques sectorielles, forme classique de l'intervention des pouvoirs publics, la politique de la Ville a eu pour conséquence de poser à l'évaluation des questions nouvelles : comment s'inscrire dans le découpage territorial, comment appréhender les effets de programmes pluri-sectoriels, comment prendre la mesure des synergies partenariales.

Il faut remarquer que l'évaluation s'est surtout développée au cours du Xe plan (1989-1993), c'est-à-dire dans la phase d'extension des programmes dénommés DSQ, CQ et DSU⁴, moins sous l'impulsion d'une démarche commandée d'en haut (par la Délégation Interministérielle à la Ville, la DIV) à l'image de ce qui avait été mené pour le RMI, qu'à la demande des services régionaux et départementaux, et des villes elles-mêmes. On peut faire l'hypothèse que c'est l'importance des financements engagés localement (notamment dans le volet de la réhabilitation de l'habitat), l'exigence des objectifs fixés par les conventions passées entre l'État et les Villes (au premier rang desquels se trouve l'ambition de changer l'image des quartiers), mais aussi l'engagement multi-partenarial, qui ont conduit les autorités locales (SGAR, Préfectures, Conseils municipaux) à se donner des moyens d'expertise pour établir le diagnostic des situations et le bilan des actions engagées.

La différence de perspective est grande entre le regard porté au niveau national sur le développement de cette politique et les démarches, diverses dans leur ambition et leur méthodes, qui se sont attachées à évaluer les sites. Le CREDOC confronté à ces demandes, tout d'abord nationale (définition d'indicateurs de suivi des quartiers) puis locales (évaluations de sites⁵), a du forger, comme toutes les autres équipes d'évaluateurs qui ont été sollicitées, des

³- lui-même en filiation étroite avec les théories politiques des années soixante élaborées pour la promotion sociale des populations du Tiers-Monde

⁴- développement social de quartier (DSQ), convention de quartier (CQ), développement social urbain (DSU)

⁵- voir bibliographie p.78

protocoles et des outils nouveaux pour répondre à la commande d'évaluation. Cette expérience a constitué une étape déterminante pour l'approfondissement des postures et des méthodes qu'implique tout projet évaluatif. Loin des directives administratives (au demeurant peu nombreuses), l'évaluation a cherché ses marques sur le terrain et a probablement soulevé plus d'interrogations sur la démarche elle-même, qu'elle n'a fourni de réponses sur la mesure des effets et de l'efficience de la politique de la Ville.

Dans la phase actuelle de sortie des procédures du Xe plan, qui marque une évolution sensible dans la politique de la Ville (par l'élargissement de la perspective au niveau des agglomérations), nous avons voulu dresser un état des réflexions concernant l'évaluation, en confrontant les principes énoncés dans les textes de référence⁶, produits par les experts et les chercheurs, à l'expérience accumulée sur le terrain. C'est l'objet de ce travail qui constitue une tentative d'approfondissement des principes et des méthodes de l'évaluation dans ce cas d'espèce exemplaire qu'offre le chantier de la politique de la Ville.

Dans le souci d'élargir l'expérience que nous ont apportés nos propres travaux d'évaluation, nous avons conduit, sur plusieurs sites, une série d'entretiens auprès des principales catégories d'opérateurs des programmes DSQ : des chefs de projet, des élus, des chefs de service de l'État, des responsables d'institutions (du type offices HLM, CAF, etc.) et d'associations de quartiers. Ces informateurs privilégiés nous ont livré, à travers des contextes suffisamment différents les uns des autres, leur propre vision de la procédure de l'évaluation, la distance qui existe le plus souvent entre ce qu'ils en attendent et les nombreuses contraintes rencontrées pour la mettre en oeuvre (au premier rang desquelles la réticence des élus à investir financièrement dans cette procédure de contrôle), le regard critique qu'ils portent sur le positionnement et les méthodes de l'évaluateur⁷.

De manière à cerner la diversité des méthodes adoptées sur le terrain, nous avons commencé par tenter un inventaire des formes prises par l'évaluation sur l'ensemble des quartiers prioritaires de trois régions: l'Ile de France, la Picardie et le Centre. Les renseignements collectés ne fournissent qu'une information assez générale mais permettent de fixer les idées.

⁶- voir la bibliographie p.77

⁷- compte-tenu de la liberté de propos que nous avons sollicité de nos interlocuteurs, nous avons choisi dans ce rapport de ne pas citer les noms des personnes interrogées, ni ceux des sites concernés

a-Les évaluations sur les sites

Sur ces trois régions, on a pu rassembler une information sur près de 80 sites :

- 50 en Ile de France sur les 85 existants
- 13 dans le Centre sur les 19 existants
- 16 en Picardie sur les 24 existants

Il faut préciser que les renseignements recueillis n'ont pas tous apporté la même qualité d'information. Il est toutefois possible de déterminer des tendances dans les pratiques évaluatives des dispositifs locaux de développement social urbain.

Il faut tout d'abord distinguer l'évaluation interne de l'évaluation externe, selon qu'elle est menée par les acteurs opérationnels sous la responsabilité du chef de projet ou par des intervenants extérieurs au dispositif opérationnel (organismes ou cabinets d'études de statut divers allant des centres d'études semi-public à des cabinets spécialisés privés ou à des laboratoires universitaires). Notons à ce propos que le recours à des universitaires semble, au moins dans cet "échantillon", très peu fréquent puisqu'aucun des chefs de projet ne le mentionne explicitement (certains évoquent des études ponctuelles mais pas une évaluation).

Il arrive que sur le même dispositif certains aspects de l'évaluation aient été menés en interne et d'autres en externe, pour des raisons plus pragmatiques (sources de financement, diversité de commanditaires) que théoriques.

D'autre part, il faut distinguer évaluation finale et évaluation concomitante, selon que la procédure intervient une fois le programme achevé, ou se déroule, au contraire, tout au long de son développement. Mais, de même que la limite n'était pas toujours très nette entre interne et externe, elle ne l'est pas forcément non plus entre ces deux notions. On constate que la notion de bilans intermédiaires peut être entendue comme une forme d'évaluation dynamique dans certains discours alors que dans d'autres, renvoyant visiblement au même genre de pratiques, elle en sera clairement distinguée, et l'on parlera alors d'absence d'évaluation.

Globalement, on constate que la quasi totalité des sites dispose de documents faisant fonction de rapport d'évaluation. Toutefois cette évaluation se limite à un bilan final dans les deux-tiers des cas, et la moitié seulement des programmes se sont appuyés sur un diagnostic initial.

TYPLOGIE DES ÉVALUATIONS RÉALISÉES DANS LES TROIS RÉGIONS

Île de France, Centre, Picardie

	Île de France	Centre	Picardie	TOTAL des sites
Évaluation finale -en interne-	22	7	0	29 37%
Évaluation finale -par expertise externe-	7	2	13 *	22 28%
Évaluation concomitante -en interne-	9	2	0	11 14%
Évaluation concomitante -par expertise externe-	3	2	3 *	8 10%
Évaluations mixtes **	7	0	0	7 9%
Absence d'évaluation	2	0	0	2 2%
TOTAL	50	13	19	79 100%

source : CREDOC 1994

* parmi les sites de Picardie ayant bénéficié d'une évaluation finale par expertise externe, 3 ont aussi eu une évaluation concomitante avec l'aide d'un intervenant extérieur, qui, au dire d'un chef de projet notamment, fut très peu utilisée dans l'évaluation finale car "les deux études ne procédaient pas de la même démarche".

** cette catégorie regroupe des sites où l'évaluation a été menée, pour partie en interne, pour partie par une intervention extérieure à la conduite du dispositif.

Existence de diagnostic initial

Île de France:	28	sur 50 sites
Centre:	5	sur 13 sites
Picardie:	5	sur 16 sites
TOTAL:	38	soit 48% des sites

Sur ces 38 diagnostics initiaux, 4 ont été réalisés par la personne qui allait devenir le chef de projet (ou le cabinet qui l'employait), les autres ont été menés par un organisme extérieur.

Bilans intermédiaires signalés

Île de France:	37	sur 50 sites
Centre:	10	sur 13 sites
Picardie:	15	sur 16 sites
TOTAL:	62	soit 78% des sites

Ils prennent généralement la forme de bilans annuels quantitatifs réalisés par l'équipe opérationnelle et sont présentés comme une procédure normale et obligatoire dans le cadre des missions du chef de projet.

Constitution de tableaux de bord
ou élaboration d'indicateurs

Île de France:	13	sur 50 sites
Centre:	3	sur 13 sites
Picardie:	0	sur 16 sites
TOTAL:	16	soit 20% des sites

Les procédures d'évaluation élaborées sont une minorité : seul un tiers des sites ont fait appel à un évaluateur extérieur (et même un quart si l'on met de côté la Picardie où l'évaluation finale a été dirigée par le SGAR); moins de 20% ont élaboré des tableaux d'indicateurs.

b-Les évaluations au niveau régional

Dans ces trois régions, le schéma d'évaluation le plus structuré est celui mis en place en région Picardie à l'initiative du secrétaire général de l'administration régionale (SGAR). C'est un "*dispositif à double détente*" impliquant l'adoption d'un cadre évaluatif commun à tous les sites, élaboré par un bureau d'études en relation avec le Comité Régional d'Évaluation. Cette procédure générale est complétée par l'intervention de quatre bureaux d'études locaux se répartissant les seize sites et travaillant chacun avec un Comité Local d'Évaluation. Il faut toutefois préciser que ce dispositif n'a été mis en place qu'au cours de l'année 1993 et que le document final régional précise que la comparaison a été difficile à établir du fait de l'hétérogénéité des données disponibles et des dispositifs opérationnels. Il est donc prévu, pour le XI^e Plan, d'approfondir la démarche en la développant dès le début du programme.

A la Direction Régionale de l'Équipement du Centre, on est également conscient de la diversité du contenu et de l'inégale qualité des travaux d'évaluation territoriaux. Joint à la faiblesse des diagnostics initiaux, la comparaison des études concernant les quartiers prioritaires du Centre s'avère difficile; un document de synthèse a toutefois été réalisé en 1992. A ce jour, l'idée d'un observatoire du développement social n'a pas abouti, ses instigateurs s'étant "*heurtés à certaines réticences*" de la part des institutions les plus concernées. La DRE a donc opté pour la constitution de tableaux de bord construits à partir de "*quelques grands critères*", déterminés eux-mêmes à partir de "*grands objectifs en nombre limité*" devant permettre d'effectuer un suivi d'ensemble de la politique de la Ville dans le cadre régional. Pour le XI^e plan, il est souhaité qu'une intervention extérieure porte sur le dispositif global, et qu'une "*analyse qualitative*" s'appuyant sur des diagnostics, et des indicateurs de suivi, soit menée annuellement par groupes thématiques. Ces deux démarches devraient faire l'objet d'une synthèse à mi-contrat de Plan, l'idéal étant de leur adjoindre une enquête quantitative et qualitative auprès d'un panel de bénéficiaires. Il apparaît néanmoins difficile de mettre en place un dispositif de concertation et d'études homogènes au niveau régional car les sites et les situations locales sont très variables.

En ce qui concerne l'Île de France, le nombre de quartiers à traiter et la spécificité de cette région ne semblent pas avoir permis une évaluation globale de la politique de la ville au niveau régional, et guère plus au niveau des départements. Une synthèse a cependant été réalisée à partir d'évaluations territoriales effectuées sur cinq sites; elle aurait du être croisée avec des évaluations thématiques, mais ce volet n'a finalement pas vu le jour. Toutefois, dans le cadre du XI^e Plan, cette préoccupation est à l'ordre du jour aux deux échelles de la région et des départements. Un bilan a été demandé par la Mission Ville de la Préfecture des Yvelines aux chefs de projet, qui devrait servir d'élément de diagnostic pour l'avenir. Un dispositif

d'évaluation, à la fois au niveau des sites (en prenant en compte l'échelle de l'agglomération) et du département est actuellement en gestation, à l'initiative de la préfecture, dans la mesure où *"depuis la déconcentration du niveau régional au niveau départemental, le préfet est depuis 1991 l'échelon déconcentré de la politique de la ville"*. Il semble qu'on se dirige dans ce département vers une évaluation interne et interpartenariale avec, éventuellement, des interventions extérieures ponctuelles.

D'autres réflexions et expériences sont menées également, notamment la constitution de tableaux de bord et de grilles d'indicateurs dans le Val d'Oise, avec l'aide d'un cabinet spécialisé, ainsi que des journées sur le thème de l'évaluation dans d'autres départements. La Mission-Ville de la Préfecture de région s'interroge également avec des acteurs de terrain sur la possibilité de concevoir un dispositif d'évaluation cohérent sur l'ensemble de l'Île de France.

Au regard de ces quelques exemples, l'orientation qui se dégage pour l'évaluation des contrats de ville semble aller de plus en plus vers la construction d'outils permettant de combiner le suivi des sites prioritaires et l'évaluation de la politique de la ville au niveau des départements et des régions. La principale difficulté est de trouver des procédures qui satisfassent à la fois les acteurs de terrain et les institutions impliquées.

c-Les évaluations au niveau national

Dans la mise en oeuvre du XI^e plan, les responsables de la politique de la Ville semblent retourner à une conception plus technicienne de l'évaluation, c'est-à-dire plus proche de la tradition technocratique des pratiques de suivi et de bilan de l'administration.

Faut-il y voir une remise en cause du principe des évaluations locales et le souci des administrations de disposer d'outils de contrôle plus systématiques et mieux adaptés à des préoccupations sectorielles ?

Quoiqu'il en soit, le moment est opportun pour faire état de l'expérience acquise à l'occasion des programmes du X^e plan, et pour rappeler l'intérêt des procédures de suivi qui pourraient localement accompagner les contrats de ville qui démarrent.

TYPLOGIE DES DOCUMENTS DE RESTITUTION DES «ÉVALUATIONS»

Nous présentons ici de manière schématique le contenu et la forme des "documents d'évaluation" que nous avons consulté.

LES DOCUMENTS D'ÉVALUATION DES SITES

PLAN GÉNÉRAL

Au travers des documents d'évaluation des dispositifs locaux, il se dégage une trame générale implicite, au delà de la diversité des formes prises par les différents rapports, que l'on peut schématiser de la manière suivante:

- > Présentation du quartier:
 - bref rappel historique sur le quartier dans la ville
 - données chiffrées sur son peuplement
- > Présentation du dispositif:
 - rappel du cadre conventionnel
 - présentation des objectifs
- > Reprise du contenu du dispositif:
 - principes de fonctionnement: partenariat, participation:
 - état
 - perspectives
 - les thématiques abordées en vue du traitement du quartier:
 - reprise des thèmes autour des volets urbain, social et économique, avec le résultat des actions par thèmes
 - résultats
 - perspectives

Cependant, si l'on peut dire que tous les documents de restitution concernant les quartiers renvoient à ce "canevas" général, ils prennent des formes variables.

*** Sur la forme tout d'abord**

- certains documents ont l'aspect de récits, de compte-rendu d'une histoire. C'est généralement le cas des documents internes, rédigés par les équipes opérationnelles. Mais il existe aussi des travaux d'intervenants extérieurs qui s'inscrivent résolument dans cette perspective narrative.

- les autres prennent la forme de rapports d'étude proprement dit, et présentent le compte-rendu d'analyses des actions menées, sur la base de tableaux récapitulatifs et de commentaires.

.../...

.../...

LES DOCUMENTS D'ÉVALUATION DES SITES (suite)

*** Sur le contenu**

Si les projets des municipalités destinés à inscrire certains sites en procédure DSU devaient être argumentés par une étude préalable (du type diagnostic initial), permettant de connaître la situation du quartier, d'identifier les problèmes et de fixer des objectifs d'action, on ne trouve que rarement la trace de ces diagnostics dans les documents de restitution des évaluations. Peu nombreux sont ceux qui intègrent une démarche comparative entre une situation de départ et un état final à l'issue de dispositif.

Les uns présentent, à l'aide de tableaux, les actions menées par grands domaines d'intervention, en fonction des objectifs auxquels ils se rapportent.

Les autres présentent plutôt les grandes thématiques abordées dans le cadre du dispositif DSU, en les illustrant par la description de quelques actions-phare.

La présentation du fonctionnement du dispositif et du partenariat est soit le résultat d'une enquête ad hoc auprès des principaux acteurs (évaluation externe), soit un bilan subjectif dressé par l'équipe opérationnelle à travers son fonctionnement.

Alors que l'objectif principal de la politique de la ville est de lutter contre l'exclusion des populations les plus marginalisées en favorisant leur participation, la mesure des effets des procédures sur les bénéficiaires n'est pas systématiquement abordée. Des études formalisées, recourant à des outils méthodologiques permettant de mesurer les évolutions des perceptions et des pratiques de la population attribuables aux actions du programme, sont très rares dans les travaux de restitution.

*** En conséquence**

Les travaux du type "compte-rendu" restituent plutôt une histoire des pratiques et de l'implication des acteurs dans les quartiers, alors que les documents d'évaluation du type "étude" s'attachent plutôt à présenter une analyse des caractéristiques du quartier et un bilan du programme d'actions.

LES TRAVAUX D'ÉVALUATION RÉGIONAUX

DÉMARCHE CONCOMITANTE

- > Cadre de la démarche (comparative par site et en contribution à l'évaluation nationale de la politique de la ville)
- > Présentation de l'élaboration d'une démarche commune :
 - deux niveaux: territorial et régional
 - méthode: objectif/moyens/effets
 - outils: diagnostic, indicateurs, tableaux de bord et études thématiques
- > résultats:
 - synthèse d'interviews d'acteurs par thème
 - bilan d'études thématiques sur sites
 - présentation des actions par site au regard des objectifs
 - présentation des indicateurs
 - réflexions et propositions pour l'avenir

DÉMARCHE FINALE

- > Cadre de la démarche (comparative par thématiques et en contribution à l'évaluation nationale de la politique de la ville)
- > Présentation de l'élaboration d'une démarche commune :
 - deux niveaux: territorial et régional
 - méthode et outils: grille de critères communs, tableaux de bord
- > résultats:
 - synthèse comparative par thème, à partir des résultats d'évaluation sur sites
 - bilan - perspectives

Les travaux d'évaluation menés à l'échelle des régions sont plus homogènes que les documents relatifs aux quartiers. Ils introduisent une perspective comparative entre les différents dispositifs territoriaux, en se référant aux thématiques constituées par les directives d'orientation de la politique de la ville. Ils sont élaborés à partir d'informations quantitatives et qualitatives recueillies auprès des opérateurs locaux (documents, entretiens).

Les évaluations régionales ne s'inscrivent pas toutes dans le même schéma de suivi des opérations. Certaines ont été mises en place à l'origine du contrat de plan 1989/93 (c'est le cas des Pays de la Loire), et ont permis de d'adopter des outils (diagnostic, tableaux de bord et indicateurs) communs au différents sites de la région. Cette démarche est souvent accompagnée d'études thématiques. Toutefois la plupart des évaluations régionales sont intervenues en cours de contrat de plan ou à la fin de celui-ci : elles ont alors opéré la synthèse des informations disponibles, produites par les différents sites.

Chapitre 1

LE CONTRÔLE, UNE PROCÉDURE SOUS-JACENTE À LA CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

L'objectif de ce document de recherche n'est pas de procéder à un recensement exhaustif de toutes les procédures d'évaluation qui ont été menées ou imaginées dans le cadre des dispositifs de développement social urbain du Xè plan, mais de rendre compte de la diversité des points de vue et de l'expérience des acteurs de la politique de la ville "sur le terrain".

Les textes de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques (textes officiels, rapports des commissions mandatées par l'État, travaux de chercheurs) nous ont fourni un cadre de réflexion général pour mettre en perspective les démarches d'évaluation régionales et locales et les discours des différentes catégories d'acteurs et de décideurs de la politique de la ville.

De cette confrontation se dégagent trois grands modèles de l'évaluation correspondant à des postures se différenciant nettement : les procédures de bilan, les démarches analytiques, les démarches dynamiques.

a- Évaluation et contrôle, deux perspectives imbriquées

La littérature concernant l'évaluation des politiques publiques définit l'évaluation comme une approche généralement distincte du contrôle.

A partir des années 1960-65, les instances décisionnelles de l'État ont progressivement recherché, en France comme dans les autres pays occidentaux, une plus grande rationalité dans les processus de définition des orientations politiques. Pour cela, l'administration centrale s'est dotée à partir de 1968, d'une procédure dite de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) inspirée des PPBS⁸ américains: celle-ci visait, par des méthodes de calcul scientifique, à

⁸ PPBS: Planning Programming and Budgeting System

préparer les décisions en matière d'orientation des politiques publiques et à éclairer les choix financiers. De nombreux auteurs ont analysé l'échec de cette procédure et dénoncé, mais "a posteriori" seulement, le caractère strictement technocratique de la RCB. Cette méthode ne prenait pas en compte le rôle des opérateurs et le jeu des intérêts institutionnel, notamment "*les enjeux que représentent la divulgation et la transmission d'informations diverses dans les rapports humains*" (in P.Viveret⁹).

Le contrôle, qui apprécie la conformité, à des règles ou à des normes, de l'activité d'un organisme, se distinguerait de l'évaluation qui est l'analyse des effets de l'action et l'appréciation de ce qu'elles apportent au regard des objectifs poursuivis. Selon cette distinction, on peut dire que le contrôle prend pour objet le fonctionnement d'une institution et sa capacité à conduire un programme dans un contexte normatif établi. L'évaluation s'en différencie en cela qu'elle s'attache à mesurer les conséquences et l'efficacité d'une action, ou d'une procédure, au regard des bénéficiaires visés.

Si, chronologiquement, la référence à l'évaluation marque un renouvellement de la perspective du contrôle administratif, par un élargissement des principes du contrôle de gestion, ces procédures sont loin d'être exclusives l'une de l'autre.

En 1983, Hubert Dubedout¹⁰ fixait à la Commission Nationale pour le développement social des quartiers le soin d'adapter les normes et règlements administratifs de manière pragmatique : "*il a été convenu que ses services (les services de l'État) (...) substituent progressivement le contrôle a posteriori et l'évaluation des résultats au contrôle a priori*".

Il s'agit de renvoyer l'examen de la conformité aux règles de la gestion des crédits publics à l'issue des programmes, pour l'élargir à la mesure des résultats. Les administrations doivent être "*soumises à une obligation de résultats quantitatifs et qualitatifs*" pour lesquels il faudra dresser "*un bilan des moyens utilisés, des façons de faire, des profils de personnels, des résultats de l'action passée*" à partir d'indicateurs quantitatifs qui permettront d'établir le rapport d'évaluation. Portant la marque des innovations du management public qui ont marqué les années quatre-vingt (projets de service, cercles de qualité, ...), cette conception de l'évaluation reste dans le droit fil des procédures visant le contrôle de l'utilisation des financements publics.

Tous les experts s'attachant à présenter les concepts de l'évaluation des politiques publiques se situent en référence au contrôle de gestion et au contrôle administratif, et cherchent à se démarquer des quelques démarches ambitieuses antérieures, telles que la rationalisation des

⁹ P. VIVERET, L'évaluation des politiques et des actions publiques, La Documentation Française, Paris, Juin 1989

¹⁰ H. DUBEDOUT, "Ensemble, refaire la ville", rapport au Premier Ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, La Documentation Française, 1983.

choix budgétaires (RCB)¹¹. La volonté de se démarquer des pratiques, jugées trop procédurières, du contrôle est un quasi postulat de la philosophie de l'évaluation : *"n'y a-t-il pas une certaine gêne et un risque à établir presque naturellement un lien entre les notions d'évaluation et de contrôle?"* (in Nioche et al).

Pourtant le contrôle de gestion, en tant que moyen de s'assurer de l'adéquation entre objectifs fixés et résultats obtenus en fonction des ressources affectées, reste le seul principe qui légitime l'intervention de l'État auprès des maîtres d'ouvrage (voir M.Deleau et al ¹²). Qu'il s'agisse de comptabiliser les résultats effectifs au regard de réalisations prévues en introduisant le contrôle des coûts, de s'assurer de la conformité des moyens utilisés voire de la qualité des prestations, le contrôle est la seule procédure convoquée pour garantir la régularité des procédures.

Si, dans l'esprit au moins, l'évaluation se démarque du contrôle, c'est que la plupart des auteurs la conçoivent comme l'analyse "ex post" des effets réels des politiques publiques, avec l'idée que *"les conclusions d'une évaluation peuvent permettre que les politiques à venir soient moins mauvaises"* (in Deleau et al). Il s'agit d'appréhender l'efficacité d'une politique au regard de ses objectifs fondateurs, mais aussi de ses mécanismes de fonctionnement. Ce qui est important c'est la notion de mesure des effets, souvent présentée comme étant le principe distinctif de l'évaluation (voir P.Viveret).

Démarches de contrôle et d'évaluation sont également souvent distinguées par le moment auquel elles interviennent : selon des distinctions fréquemment adoptées, le contrôle imposé par l'administration s'exerce «a priori», tandis que l'évaluation est une démarche «a posteriori» ou bien «concomitante» (voir L.Génin¹³). Toutefois si le contrôle administratif intervient bien en amont, au moment de l'adoption des projets, le contrôle de gestion agit plutôt en continu, et poursuit des objectifs de *"surveillance permanente de l'action"* qui ne sont pas éloignés de l'esprit des évaluations les plus exigeantes, celles qui ambitionnent de contribuer à réajuster et à adapter, en cours de réalisation, les programmes d'action des politiques publiques.

Selon cette perspective dynamique, l'évaluation se veut une procédure d'aide à la décision susceptible de guider l'élaboration des politiques futures (Deleau) ou de réorienter les politiques existantes (Génin). Loin de renoncer à mesurer l'adéquation des résultats aux objectifs, l'évaluation élargit l'approche à l'appréciation qualitative des effets et au suivi stratégique des

¹¹ NIOCHE, PENZ, POINSARD, L'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, 1984

¹² M. DELEAU, J.P. NIOCHE, Ph. PENZ, R.POINSARD, Évaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation, Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation française, 1986

¹³ L. GENIN, Rapport sur L'évaluation des politiques publiques, Conseil économique et social, séances des 11 et 12 décembre 1990

effets organisationnels induits par les mécanismes de l'action (en particulier pour en contrôler les effets pervers).

“L'évaluation, c'est-à-dire l'appréciation a posteriori des effets réels de décisions publiques” selon la définition proposée dans l'avant-propos du rapport Deleau, ne se départit pas totalement de l'idée de vérification, par les instances de l'État, de l'adéquation entre objectifs, moyens et résultats, et ne s'y substitue pas non plus. Ce sont peut-être les finalités mêmes de ces procédures qui les opposent le plus nettement : alors que le contrôle se réfère à des normes, vérifie la conformité à un ensemble de règles et peut déboucher sur une sanction, l'évaluation vise à alimenter le débat démocratique qui commande les politiques d'action publiques.

b- L'omniprésence de la référence au principe du contrôle administratif

Dans le discours de tous les acteurs opérationnels (chefs de projet, élus locaux ou responsables administratifs des collectivités locales, responsables institutionnels ou des services déconcentrés de l'État, acteurs associatifs), la référence au principe du contrôle de la puissance publique est constante, et cela quel que soit leur degré d'implication dans le développement social urbain.

A première vue, se dégage une sorte de consensus sur le principe du droit de regard des pouvoirs publics sur les résultats produits par les interventions qu'ils ont rendues possibles. Du fait qu'ils tiennent leurs financements de l'État, les acteurs impliqués dans les dispositifs de développement social urbain se trouvent soumis au contrôle de la puissance publique.

Pour un certain nombre d'acteurs, l'idée d'évaluation pourrait se réduire à celle du **contrôle a priori** de l'administration, dans le cadre de la délégation des financements de la politique de la Ville. *“En fait l'évaluation se fait de manière continue par les financiers: les ministères sont de bons évaluateurs parce qu'ils n'accordent pas de crédits à des projets qu'ils ne jugent pas viables”* (chef de projet).

LA RÉFÉRENCE AU CONTRÔLE DE L'ÉTAT

En fait, l'évaluation se fait de manière continue par les financeurs: les ministères sont de bons évaluateurs, parce qu'ils n'accordent pas de crédits à des projets qu'ils ne jugent pas viables. De même, la population, bénéficiaire de ces actions est un bon évaluateur dans la mesure où elle voit bien si telle action aboutit ou non, si elle est concernée par telle ou telle réhabilitation par exemple et elle saura, lors du rendu qui est fait en public par l'équipe dire qu'elle n'est pas satisfaite et être critique.

Alors, est-ce qu'on peut évaluer avant? Oui, c'est l'évaluation théorique, la pertinence du projet, il faut avoir une connaissance; là encore, les partenaires financiers sont là, connaissent ou en tout cas jugent par rapport à la forme écrite qui leur a été envoyée si c'est en adéquation.

(...) Lorsque vous présentez un projet au FAS ou au Ministère de la Culture, il faut qu'il soit bien, donc vous avez intérêt à bien le ficeler, donc vous-même, vous êtes un auto-évaluateur.

(...) je crois que l'évaluation est partout dans le projet: elle est faite par les habitants, les acteurs, l'équipe Mous qui elle même doit présenter son projet, le vendre, et en plus on travaille en collectif, en partenaires. De plus les travailleurs sociaux sont de plus en plus habitués, par leur formation et leur travail quotidien à évaluer, à dire où cela va et où cela ne va pas. Ce sont ces personnes-là et les habitants nos garants. Finalement, en me faisant parler d'évaluation, on s'aperçoit qu'elle existe, mais on ne l'a pas vécue comme ça, elle n'est pas formalisée et je ne crois pas à cette formalisation parce que, sans quoi, on l'intégrera à la règle du jeu. Et à partir du moment où on l'intègre, on joue avec elle! Donc elle fait partie du dispositif et elle ne joue plus son rôle. Je crois que l'évaluation existe en tant que telle, elle est contenue dans l'action, donc il n'y a pas besoin de créer une instance encore ... il y a des instances, la CLI, le CCPD, même le conseil municipal qui à un moment va voter le budget pour votre association ou votre convention de quartier, les élus ne vont pas voter n'importe quoi, ils doivent rendre des comptes à la population!

(...) Donc l'évaluation existe à plusieurs niveaux, non formalisée, mais elle est réelle! C'est un contrôle démocratique; quand vous parlez d'évaluation, en fait c'est un mot pour cacher quelque chose, en fait c'est un contrôle démocratique ou un contrôle de démocratie locale.»

(Chef de projet)

Un certain nombre d'opérateurs ont cette vision restrictive de l'évaluation, conséquence de l'obligation qui leur est faite de constituer des dossiers de projets, de justifier leur démarche, d'explicitier les objectifs, et d'en préciser les conditions de réalisation. Quand l'évaluation n'est pas perçue comme dimension stratégique de l'action, elle ne renvoie en fin de compte qu'à la fonction de tutelle et d'arbitrage de l'État. Dans ce cas, les acteurs locaux se reposent sur l'idée que l'accord de subventions a supposé une évaluation préalable de leur capacité à mettre en oeuvre la politique de la Ville, et cette reconnaissance suppose implicitement que les financements ne vont qu'à des projets qui *"tiennent la route"*.

Prise dans ce sens, l'évaluation ne diffère pas du contrôle administratif, tel qu'il est défini par exemple dans le rapport Deleau : démarche qui *"ne s'attache pas tant à mesurer les résultats de l'action qu'à considérer les moyens et leur mise en œuvre au regard des objectifs fixés"*. Cette conception tend à accorder plus d'importance à la procédure de **sélection**, de **filtrer** des actions «viables», qu'à la mesure des résultats une fois les programmes engagés.

Pour les services assurant la gestion administrative des programmes, administrations centrales ou territoriales de l'État, services des collectivités locales, le contrôle est la justification première, voire sa seule finalité de l'évaluation. Le contrôle a priori, qui se manifeste par la sélection des dossiers émergeant à l'enveloppe financière de la politique de la Ville se suffit à lui-même et n'appelle pas nécessairement d'évaluation ou contrôle a posteriori. Pour les opérateurs, le **contrôle a posteriori** renvoie au degré de satisfaction que la population peut à tout moment exprimer sur le terrain, et pour les élus il est suffisamment garanti par la remise en cause périodique des mandats électifs.

LE CONTRÔLE DES DÉCIDEURS

"L'évaluation, elle se mesure surtout par les partenaires eux-mêmes, notamment par les acteurs municipaux, qui peuvent constater avec le recul si telle et telle action a bien fonctionné ou si le dispositif a eu globalement un effet positif dans le traitement des problèmes. D'autre part, l'évaluation se fait aussi au travers des aides accordées par l'État : si l'État a subventionné telle ou telle action, c'est que le projet proposé n'était certainement pas nul, qu'il tenait la route."

(Maire-adjoint)

Depuis les lois de décentralisation, l'accroissement des pouvoirs conférés aux élus locaux ont renforcé leur rôle de gestionnaires des politiques publiques et accru par la même l'importance du jeu électoral comme processus de contrôle. *"Selon l'esprit de la décentralisation mise en œuvre par le gouvernement, les conditions de la vie locale sont l'affaire des municipalités."*

L'initiative de toute action dans ce domaine leur revient. (...) Il est clair dans cette perspective que la conception et la réalisation d'une opération globale de développement d'un quartier existant s'inscrivent parfaitement dans l'exercice de cette responsabilité" (H.Dubedout, 1983).

Responsables de la mise en œuvre de la politique de la Ville au niveau local, les municipalités sont amenées, pour gérer ces programmes, à redistribuer l'argent public à différents opérateurs, masses budgétaires mêlant leurs ressources propres et les contributions émanant de l'État, du Département, de la Région. Elles se placent alors en position de tutelle vis-à-vis des acteurs opérationnels (bailleurs, associations, ...) qui ont à passer par elles pour engager leurs projets.

Il est sensible, sur le terrain, que les opérateurs qui ont la charge de la réalisation des actions (que ce soit un office HLM pour la réhabilitation, un centre social pour l'animation, une association pour le soutien scolaire, etc.) sont devenus des prestataires de service des municipalités, là où, avant la politique de la Ville, ils pouvaient s'adresser directement aux services de l'État. Ce changement d'interlocuteur est souvent ressenti comme un éloignement des commanditaires initiaux de la politique de la Ville, et comme une mise sous tutelle du pouvoir politique local. Cette situation est d'autant plus fortement ressentie que les services municipaux entrent, à leur tour, dans la logique du contrôle à l'égard de ces acteurs auxquels ils ont délégué la mise en œuvre des actions du développement social urbain.

Reprenant les méthodes administratives les plus classiques, les municipalités éprouvent le besoin de suivre l'utilisation des fonds qu'elles allouent et de mesurer les résultats des actions qu'elles ont subventionnées. L'évaluation est présentée alors comme *"un moyen de «mesurer», pour les élus et les services de l'État, la qualité du travail réalisé sur le quartier* (chef de projet). En fait les collectivités locales s'alignent sur la culture gestionnaire des services préfectoraux. Ainsi, du point de vue d'un chargé de mission de préfecture de région, *"l'une des finalités de l'évaluation, c'est qu'il n'y ait plus d'élus qui se demande où est passé l'argent, et que vraiment un élu puisse se dire (...) que cela a abouti à ce résultat qu'on a réussi à mesurer"* .

c- De l'exigence du contrôle à la démarche du bilan

Malgré leur vision restrictive de l'évaluation, les gestionnaires administratifs élargissent souvent la problématique du contrôle des projets à l'idée de la mesure des résultats, qui elle ne peut se concevoir que postérieurement à l'action. C'est la complexité des opérations de développement social urbain, complexité inhérente à son caractère pluri-thématique et multi-partenarial, qui suscite le besoin d'exercer un contrôle a posteriori de l'efficacité des

programmes engagés. Finalement, la juxtaposition des deux perspectives du contrôle, a priori et a posteriori, nourrit la conception la plus élémentaire de l'évaluation.

Selon les interlocuteurs, cette conception oscille entre une forme très sommaire qui se satisfait de la perception subjective des résultats des actions acquise par les acteurs opérationnels au contact des partenaires et de la population, et une forme plus structurée, qui suppose une instrumentation de la mesure des résultats, même si celle-ci n'est pas toujours décrite dans ses modalités. Cette aspiration au contrôle des résultats veut répondre au souci de trouver ce "quelque chose d'objectif" qui permettrait aux financeurs publics de ne pas attribuer leurs subventions en fonction de la seule pression de certains opérateurs experts en "lobbying".

DE LA NÉCESSITÉ DU CONTRÔLE DES PROJETS

«Il est important que les gens qui vont avoir à prendre des décisions, notamment d'ordre financier, aient entre les mains quelque chose d'objectif et qu'on ne se situe pas par rapport à eux dans une position de «lobbying»: il y a parmi les acteurs des gens très doués pour aller voir les uns et les autres et vendre leur produit.»

(Chef de projet)

On peut résumer l'appréciation portée par la majorité des acteurs locaux de la politique de la Ville en disant que faute d'évaluation, ce sont des bilans qui ont été établis.

Même si la manière de qualifier le document synthétique présentant l'activité du dispositif d'actions diffère chez les différents partenaires d'un même site, la notion de bilan se révèle particulièrement récurrente. A titre d'exemple on a enregistré, à propos d'une opération DSQ, quatre manières différentes de présenter le rapport réalisé par l'équipe MOUS en fin de dispositif et censé répondre à l'idée d'évaluation : le chef de projet parle de "bilan" et de "tableau de bord exhaustif", l'élu du quartier évoque un "bilan récapitulatif", le chargé de mission de la préfecture le qualifie d'"auto-bilan", un organisme d'habitat social partenaire du DSQ y voit un simple "document de synthèse" et seul un responsable d'association utilise le terme d'évaluation en parlant d'une "évaluation globale à la fin" de l'opération.

Donnant bien la mesure de la difficulté qu'ont les acteurs à qualifier ce type de document, cet exemple est aussi révélateur de la distance qui, en termes de degré d'exigence, sépare l'idée de bilan, dont la connotation est très pragmatique, de celle d'évaluation qui semble toujours engager un niveau de synthèse d'ordre supérieur.

Du bilan appliqué à la politique de la Ville, on pourrait dire qu'il s'agit d'une présentation consistant à recenser les actions pour porter une appréciation "positive" ou "négative" en fonction d'objectifs définis dans une convention engageant au départ les parties prenantes de l'opération. Cette recension conduit généralement à esquisser des conclusions générales sur les acquis du programme, mais ne s'engage pas véritablement sur le terrain de la mesure de l'efficacité des actions menées. Une telle procédure organise surtout un bilan comptable des résultats des actions : nombre de logements réhabilités, de postes d'animateurs ou d'éducateurs affectés au quartier, de bureaux des services publics ouverts, de jeunes fréquentant telle ou telle activité nouvelle, d'habitants auxquels la régie de quartier a donné du travail, etc., etc.

LE BILAN DES CHEFS DE PROJET

"Il est vrai que le chef de projet, payé par la mairie avec une subvention de l'État devait, de par son contrat, faire, chaque année, le bilan, ou l'évaluation, je ne sais pas, de son action et du quartier. A la fin de l'année 1992, il a fait un bilan récapitulatif de son action : mais ce n'était qu'un recensement de l'ensemble des actions menées, sans problématique, sans angle d'attaque, sans analyse. Enfin, je veux dire que c'est un bilan comme on sait très bien les faire nous aussi.

(Chargé de mission DDE)

"Bilan" ou "évaluation finale" sont, pour les acteurs opérationnels, des terminologies voisines qualifiant une démarche qui consiste à vérifier que les actions ou, plus largement, les projets, vont bien dans le sens des objectifs de départ visant l'amélioration d'une situation définie comme critique. Mais pour déterminer si les actions ont un résultat plutôt positif ou négatif, on ne mobilise pas spécialement la construction d'outils de mesure ou d'échelles d'appréciation. En l'absence de démarche d'observation, les objectifs initiaux, étayés en principe par un diagnostic sur le contexte social du quartier, représentent le seul système de référence définissant les finalités auxquelles peut se référer le programme d'action.

d- Le bilan comme pratique évaluative minimale

Ceux qui regrettent le manque de véritables évaluations, remarquent que "actuellement ce n'est pas qu'il y ait absence d'évaluations, mais elles sont uniquement faites sur un plan financier, ce

qui est obligatoire et normal quand on utilise des fonds publics” (chargé de mission de préfecture).

Les services du Préfet ont tendance à ramener l'évaluation à des procédures de bilans sectoriels. Dans cet esprit, ils pensent que le personnel qualifié des préfectures est tout à fait en mesure de procéder à des évaluations, et en particulier à des bilans synthétiques sur les actions mises en place sur les différents sites d'un département, d'une région. Nombreux sont les SGAR qui ont produit ce type de synthèses. D'ailleurs, par rapport à une commande à un expert-évaluateur qui donnerait l'impression d'une démarche de contrôle allant au delà des pratiques habituelles, les procédures internes paraissent plus neutres vis-à-vis des collectivités locales. Les préfectures répugnent à imposer un schéma d'évaluation qui pourrait être ressenti, par les communes, comme un système destiné à les mettre sous surveillance.

En fait, si l'administration préfectorale ramène volontiers l'évaluation à la procédure du bilan de gestion qui *“doit permettre de suivre les actions et les projets, de voir comment ont été engagées et réparties les finances”* (chargé de mission auprès du sous-préfet), c'est que toute autre ambition qui serait imposée par la préfecture serait d'abord perçue comme une accentuation des règles de tutelle que l'État a établi depuis la décentralisation.

La décision de mener une évaluation sur un site ne peut résulter que d'un accord réciproque entre l'État et la collectivité locale concernée par le quartier visé. Pour la préfecture *“l'idéal serait de pouvoir mettre en place un dispositif global d'évaluation, mais chaque ville a ses spécificités et les revendique, au point qu'il semble difficile de mettre en place ce cadre général d'évaluation”* (chargé de mission auprès du sous-préfet).

Du côté des collectivités qui refusent l'évaluation externe, l'argumentaire le plus répandu est à rapporter à la vision réductrice de l'évaluation vue comme simple bilan, qu'il s'agisse des bilans annuels qui sont demandés par les administrations gestionnaires des crédits publics, ou du bilan final destiné à clore le programme, ou à demander sa reconduction.

C'est le plus souvent l'équipe opérationnelle du projet mise en place par la Ville (chef de projet, équipe MOUS) qui a la charge de réaliser les bilans récapitulatifs.

La démarche interne est justifiée d'abord *“par mesure d'économie et par le fait que l'équipe DSQ se suffit à elle-même pour faire un bilan”* (élu responsable du DSU).

Pour le chef de projet cette démarche se justifie souvent en tant que procédure de contrôle exercée sur les opérateurs que la Ville subventionne pour mener les actions du programme. Les bilans annuels donne lieu *“chaque année, (à) une rencontre individuelle puis collective avec les opérateurs pour comprendre avec eux ce qu'ils ont réalisé, la satisfaction qu'ils en ont, le regard*

critique qu'ils portent"; "je dirais qu'à ce jour nous avons surtout fait des bilans avec les opérateurs, bilans qui renvoyaient à leurs responsabilités d'opérateurs" (chef de projet).

La conception interne de l'évaluation renvoie ainsi à la logique d'un contrôle administratif se développant en cascade, de l'État vers les collectivités locales, puis de celles-ci vers les partenaires qu'elles ont mandaté comme maîtres d'oeuvre des actions du programme. Consubstantielle au principe de la délégation des fonds publics, cette pratique exclut le regard extérieur, c'est-à-dire l'intervention d'un expert qui n'est pas directement inscrit dans la relation d'échange, fondamentalement dissymétrique, entre maître d'ouvrage et maître d'oeuvre.

Si l'évaluation se fonde au contraire sur un principe d'extériorité, elle se distingue alors clairement du strict contrôle administratif, parce qu'elle introduit un processus d'observation se positionnant au-dessus de l'ensemble des partenaires, qui les soumet à une contrainte de jugement équivalente pour tous, en les ramenant à parité quant à leurs responsabilités sur le développement du programme.

C'est ce principe qui ne fait pas l'unanimité, et suscite les réticences de bon nombre de municipalités. Beaucoup d'élus ne peuvent facilement admettre que la légitimité de leur rôle de représentation n'aille pas de soi, et que l'évaluation, par son travail d'objectivation, puisse être amenée à s'interroger sur les parti-pris et les objectifs proprement politiques qui déterminent les programmes d'action.

Ce point de vue est partagé par certains sous-préfets, pour qui l'évaluation ne se justifierait vraiment que pour des actions qui feraient "*complètement fausse route*" : "*pour le reste j'ai toujours des difficultés à admettre la légitimité de l'évaluation sur des choses qui ont l'air de marcher pas trop mal*" (sous-préfet à la Ville).

L'évaluation ne vaudrait que comme procédure d'audit, c'est-à-dire pour des contextes difficiles à maîtriser ou dans le cas de dysfonctionnements institutionnels.

Chapitre 2

EVALUATION INTERNE OU EXTERNE ? À QUI INCOMBE L'ÉVALUATION ?

a- La légitimité de l'intervention évaluative de l'État

Si les gestionnaires des collectivités locales reconnaissent à la puissance publique la légitimité du contrôle, et considèrent comme principe incontournable d'une démarche évaluative l'articulation entre contrôle a priori et a posteriori, ils considèrent aussi que l'État concrètement, n'assume pas cette mission.

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ÉVALUATION

«(...) je m'étonne du fait que l'État ne demande pas plus de bilans. C'est un peu pour cette raison qu'il n'a pas été fait grand chose en terme d'évaluation, notamment (ici). (...) La préfecture notamment n'a pas demandé de bilans précis, alors qu'ailleurs, cela se fait: il y a des préfectures qui ont demandé des bilans annuels des dispositifs; je sais qu'où j'étais avant j'en ai gratté quelques uns des bilans synthétiques du dispositif!»

(Chef de projet)

Si, dans de nombreux cas, les services techniques de l'État (la Direction départementale de l'équipement le plus souvent, mais aussi Direction départementale de la Jeunesse et des Sports ou la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale) qui s'intéressent aux opérations de développement social urbain ont souhaité mettre en place des évaluations au niveau départemental, ils n'ont pas été souvent suivis par leur Préfet, qui selon eux "n'a jamais voulu mettre le minimum d'argent nécessaire pour mener cet type d'étude" (chargé d'étude DDE). Il est pourtant manifeste que de nombreux opérateurs de terrain, mais aussi des acteurs institutionnels, ne savent plus ce qui a été ou non financé, et ont besoin des suivis sectoriels pour se tenir informés des engagements financiers de la puissance publique.

L'IMPORTANCE DU SUIVI DU PROGRAMME

Le bilan met en évidence qu'il y a des tas d'intervenants sur le quartier, des travailleurs sociaux, la régie de quartier, la DDE, la DDJS, d'autres administrations, qui ont un peu de mal à voir ce qui se passe sur le quartier. Il n'y avait pas de suivi des actions, et il y a des tas de gens qui nagent, qui ne savent plus ce qui a été ou non financé."

(Subdivisionnaire DDE)

Les opérations DSQ et DSU du Xe plan, ont surtout révélée qu'en matière d'évaluation, l'État, au niveau de ses instances opérationnelles territoriales, n'était guère en mesure d'élargir l'horizon du contrôle relatif à l'attribution des financements, et peu préparé à lui substituer le principe du contrôle a posteriori impliquant des procédures de mesure des résultats des actions engagées par les pouvoirs publics.

Toute la difficulté du rapport à l'évaluation, que l'on peut observer sur le terrain, tient à l'absence d'un modèle fondateur émanant de l'État, qui justifierait le principe et fixerait la démarche de ce que l'on pourrait appeler le "contrôle évaluatif". Ce vide conceptuel, conduit la plupart des acteurs opérationnels ou institutionnels à se demander ce qu'est l'évaluation, à s'interroger sur ses rapports avec le contrôle et l'audit, à supputer s'il s'agit potentiellement d'un renforcement de tutelle de l'État ou d'une forme de délégation, au bénéfice des collectivités territoriales, de la responsabilité du contrôle public.

Analyser l'incapacité de l'État à développer les règles d'un "contrôle évaluatif" constituerait un sujet en soi, qui dépasse le cadre des réflexions développées ici. Il faudrait en particulier revenir sur ce qui peut expliquer l'échec de la RCB, de manière plus approfondie que le font la plupart des ouvrages sur les politiques publiques. Il faudrait également s'interroger sur la manière dont la notion d'évaluation empruntée aux théories anglo-saxonnes de l'action publique, a été adaptée en Europe en l'édulcorant de sa dimension de mesure de l'efficacité du rapport coût-résultats, au profit d'une notion plus floue d'appréciation des effets des politiques publiques.

Dans l'élaboration des Contrats de Ville, il semble qu'on en soit resté le plus souvent à la juxtaposition de procédures de bilan des programmes et de diagnostic des contextes destinés à argumenter les projets inscrits aux contrats de Plan. Cette tendance est patente dans le cas des évaluations intervenues en fin de programme DSQ, qu'elles aient été menées à l'initiative des villes ou demandées par les préfetures : leur finalité essentielle était d'étayer le dossier de candidature de la ville pour un prolongement du DSU dans le cadre du contrat de ville.

Dans la majorité des cas, le terme même d'évaluation est apparu inapproprié: les chefs de projet ont parlé plus volontiers de bilans recensant les actions menées à partir des thématiques du projet inscrites dans la convention DSQ ou DSU, bilans qui ont été destinés explicitement, selon eux, à *"préparer le contrat de ville"*. La démarche consiste en fin de compte à dresser une sorte d'état des lieux des quartiers qui revient à prendre comme situation "initiale" du contrat de ville la situation "finale" du dispositif qui s'achève.

Autant que le principe du contrôle, l'idée de bilan imprègne les discours des acteurs sur l'évaluation. S'agit-il de deux notions assimilables ? Caractérisent-elles au contraire des démarches distinctes dans la pratique des acteurs ou dans leurs représentations ?

b- L'attitude des élus à l'égard de l'intervention évaluative

L'évaluation est rarement voulue par les décideurs des dispositifs locaux, qui bien souvent cumulent les rôles de maîtres d'ouvrage et de maîtres d'œuvre des programmes d'action. Ce sont généralement les équipes opérationnelles qui sont demandeurs de l'intervention d'évaluateurs, en particulier l'équipe intervenant autour du chef de projet.

Pour les élus l'évaluation introduit une question difficile, celle du débat démocratique autour du projet. La plupart sont conscients de l'obstacle, et se déchargent implicitement sur *"les professionnels"*, c'est-à-dire l'équipe MOUS. *"Je crois que d'une manière délibérée, les gens (élus, partenaires ?) évacuent facilement ce problème (...); on s'est un peu déchargé (...) sur l'équipe MOUS. L'équipe MOUS a fait ce qu'elle pouvait avec ses convictions à elles et non pas avec des directives vraiment politiques"* (élu).

En refusant de décider clairement de ce qu'il faut évaluer, les municipalités se rabattent volontiers sur une procédure consistant à capitaliser les acquis, c'est-à-dire à administrer la preuve que *"l'équipe MOUS a mis en place, il faut le reconnaître, un travail énorme"*.

Mais *"juger que c'est bien, ou que ce n'est pas bien, que ce n'est pas assez, qu'on aurait pu faire autre chose, c'est différent"* (élu). De manière très explicite, le refus d'une véritable évaluation manifeste au premier chef que la municipalité n'a pas injecté dans le programme DSQ des *"directives politiques réelles"*, et qu'elle n'est donc pas en mesure de commander une évaluation de sa politique. Tant que l'intérêt stratégique ne prend pas le dessus sur le simple contrôle organisationnel, on ne peut faire d'évaluation ambitieuse.

Peut-il y avoir de véritable démarche évaluative sans construction d'un projet d'action cohérent ? En l'absence de projet très affirmé générant lui-même l'exigence d'un suivi-adaptation, la logique de l'objectivation n'est qu'une intervention minimale, celle du regard rétrospectif : reconstruction de ce qui a été entrepris et de ce qui a vraiment abouti, pour une remise en cohérence a posteriori.

Les municipalités qui ont une grande résistance à admettre de rémunérer un intervenant extérieur pour lui demander de porter un jugement global sur leur politique d'action, s'appuient sur une argumentation, propre aux acteurs opérationnels, selon laquelle eux seuls sont en mesure de restituer toutes les dimensions des actions réalisées et la complexité des relations partenariales que le programme a suscité. *"On ne peut évaluer que ce que l'on connaît déjà"* (élu).

L'évaluation externe est perçue comme une démarche technocratique qui, si elle peut répondre à la demande de l'État, n'est pas jugée opérationnelle par les élus. D'où cette idée que l'on *"risque de faire des travaux de technocrates qui n'ont pas de lien avec la réalité locale et qui finalement ne servent pas à grand-chose au niveau du terrain"* (élu).

Évaluer ce n'est pas non plus produire une expertise sociologique, qui n'offrirait qu'une photographie sur un contexte à un moment précis : pour évaluer il faut implicitement connaître de longue date *"la situation d'un quartier, les enjeux, toutes les sensibilités qui ne sont pas mesurables sauf quand on est impliqué, quand on a discuté avec les gens"* .

LE SCEPTICISME DES ÉLUS À L'ÉGARD DE L'ÉVALUATION

"Est-ce qu'il y a besoin d'un évaluateur ? Est-ce que l'évaluation ne se fait pas au travers des situations qui se mettent en place et des résultats qu'on constate sur le terrain, de tous ces petits faits qu'on vous a dits et qui, à nous, nous semblent positifs même si on est certain d'avoir raté par ailleurs certaines choses, de laisser des choses dans l'ombre ?

C'est ce qu'on est en train de faire actuellement, on refait le point par rapport à nos fonctionnements et à nos dysfonctionnements, pour savoir vers quelle direction maintenant que le projet d'agglo se termine, vers quelle direction on va, ce qu'on va faire, comment. C'est le bilan, avec tremplin pour la suite. Donc l'évaluation, on se la fait nous-mêmes. Bon, elle n'est peut-être pas très objective, peut-être. Mais justement, la subjectivité dans le sens de sensibilité, d'affectivité, c'est important. "

(Maire-adjoint)

On rencontre fréquemment, de la part des élus, une suspicion à l'égard du regard porté par des intervenants ressentis comme trop extérieurs, dont on ne maîtrise pas la logique du "point de vue" : l'évaluateur issu du milieu universitaire notamment, est soupçonné d'opérer une lecture qui ne concerne fondamentalement que lui, qui paraît d'emblée trop loin des préoccupations et des modes de pensée des partenaires.

Ce qui prouve à quel point le retour attendu est celui d'une objectivation qui convienne directement aux acteurs : c'est l'un des enjeux fondamentaux ou l'une des ambiguïtés foncière de la démarche évaluative par rapport à la démarche de la connaissance dite "fondamentale".

Être au service des partenaires et non au service de la vérité sur la situation sociale en jeu c'est tout le problème d'une sociologie compréhensive et non critique (voir travaux du comité d'évaluation national de la DIV).

LE SCEPTICISME DES ÉLUS À L'ÉGARD DE L'ÉVALUATEUR

"J'ai l'impression que le chercheur qui a fait l'évaluation est parti avec un a priori, qu'il a pris un angle d'attaque, je lui reproche de ne pas avoir été assez objectif.

L'évaluateur doit essayer d'être objectif, essayer de comprendre ce qui se passe, parce que ce ne sont pas seulement des bilans, c'est aussi tout un vécu, notamment sur ce quartier. Ce ne peut être un rapport froid, car il y a tout un tas de choses qui se passent. Ce que je demande c'est un éclairage un peu objectif entre ce qui est la réalité et ce qui est l'interprétation des gens."

(Élu)

Cette revendication de la subjectivité justifiant une démarche d'auto-évaluation est suffisamment fréquente pour être vue comme le révélateur d'une question centrale : le processus de l'évaluation externe est-il un processus fondamentalement technocratique, privilégiant le contrôle des résultats contre la restitution de ce qui a été fait ? Se réduit-il à l'expertise des réalisations, à l'issue du programme, au détriment de l'histoire du projet et de la valorisation du travail accompli par les opérateurs ?

c- La question du suivi des opérations

Le suivi des programmes, évoqué comme une nécessité par les textes de référence de la politique de la Ville, a été pratiquée, de manière plus ou moins formalisée, dans la plupart des opérations. Que ce soit sous la forme de comptes-rendus de réunions interpartenariales, de fiches synthétiques par actions ou par thèmes, ou de tableaux de bord, des outils, parfois très construits, souvent assez peu structurés, ont permis de recueillir des informations au fur et à mesure du déroulement des programmes. Ils ont été largement mis à contribution pour établir les "*bilans intermédiaires*", pour la plupart annuels, ou pour opérer des synthèses par grands domaines d'intervention (le volet "habitat", le volet "jeunes", etc.).

A cette documentation qui constitue la trace de l'activité de l'équipe opérationnelle du projet, s'ajoutent, dans bien des cas, un certain nombre d'études thématiques, d'études de faisabilité de projet ou d'enquêtes de satisfaction auprès de la population. Si les acteurs de terrain ne présentent généralement pas cette accumulation documentaire comme valant évaluation, ils considèrent néanmoins que "*ce sont des éléments qui permettent de voir où on en est et de réorienter certaines choses si on considère qu'elles ne vont pas dans le bon sens*" (chef de projet). Certains, notamment les élus, sont tentés de considérer, a posteriori, cette production disparate d'éléments de bilan et de réflexion, comme une suite d'évaluations intermédiaires : "*il y a des étapes: on fait une étape, on fait la pause, on regarde, on voit que ça ne va pas, on réajuste, on refait partir quelque chose, une nouvelle dynamique se crée et on la remet en route, et après on voit*" (première adjointe).

Le souci de "*bloquer un temps pour faire le point*", destiné à dresser, à certaines étapes, un bilan des actions réalisées à partir des différentes sources d'informations fournies par les acteurs, à mener une réflexion sur leurs résultats pour "*se recaler par rapports aux objectifs*", relève, nous semble-t-il, d'une procédure similaire à celle du bilan final. Comme ce dernier il consiste à diagnostiquer des "*manques*", des "*dysfonctionnements*", à établir un constat pour "*envisager les adaptations nécessaires*" en vue d'une suite éventuelle au programme en cours. Bien que leurs temporalités diffèrent, bilans intermédiaires et bilans finaux procèdent de la même démarche, visant essentiellement à "*solder*" les résultats des actions, à "*rendre des comptes*", et à conserver une trace de ce qui s'est fait pour "*préparer l'avenir*".

Chapitre 3

MESURE T-ON DES RÉSULTATS OU DES EFFETS ?

a- Le diagnostic, étape essentielle pour engager la mesure des effets

Dans les conventions de développement social urbain, les objectifs initiaux et le diagnostic préalable sont deux dimensions étroitement imbriquées, qui bien souvent renvoient l'une à l'autre, et servent à argumenter les choix "stratégiques" des domaines d'action sur lesquels s'engagent les institutions partenaires. Parvenu au terme du programme, le bilan des actions ramène au diagnostic initial et suggère une question essentielle : la situation du quartier a-t-elle évolué significativement et dans quel sens ?

Le fait d'intégrer l'analyse de cette évolution élargit d'emblée la perspective du bilan d'activité. En passant du seul contrôle administratif des programmes à une perspective lui associant le bilan des actions, on franchit un premier seuil mais on n'atteint pas encore l'ambition qu'appelle l'idée d'évaluation. Pour la plupart des acteurs de terrain, le bilan annuel ou final des programmes d'actions ne peut prétendre satisfaire à lui seul l'exigence d'un contrôle évaluatif. Il semble par contre que l'on change de niveau si la procédure classique de bilan débouche sur le souci de la mesure de l'évolution du contexte social concerné par l'opération DSU.

Dans la plupart des sites ayant bénéficié des procédures du Xe Plan (DSQ, contrat Ville-Région, Convention de quartier, etc.) le "bilan" demandé aux chefs de projet, dans l'optique de la préparation au XI^e Plan, pouvait être compris comme la commande d'une sorte de diagnostic d'étape, enregistrant la situation du contexte social à la charnière de deux programmes amené à s'enchaîner. C'est "*en comparant les deux diagnostics que l'on arrive à mesurer certaines évolutions*" (chargé de mission de Préfecture). Le bilan de la convention qui s'achève sert bien souvent de diagnostic à l'élaboration de la nouvelle, opérant du même coup une sorte de chaînage de ces deux démarches. Le bilan, en effet, ne représente pas une fin en soi, il doit "*permettre de réorienter, de réajuster l'action en fonction des objectifs*", un bilan doit être "*prospectif (...), c'est à dire essayer de dégager des pistes pour le futur*". Évoquant le "*bilan d'ensemble*" demandé par les services de l'État, la présidente d'un comité de quartier justifie la démarche en élargissant nettement les ambitions du bilan comptable : à travers cette étude, il

s'agissait de "faire un état des lieux de ce qui a été fait, de ce qui reste à faire et d'essayer de voir comment le faire".

Le principe de la confrontation entre un diagnostic initial et un diagnostic final conduit à une instrumentalisation engageant sur la voie de la mesure, et donc de l'objectivation, des évolutions du quartier. Il conduit à l'idée que le jugement sur les résultats de la politique de développement social urbain menée sur chaque site se construit en se donnant des outils pour apprécier l'évolution du contexte concerné.

On trouve là un modèle d'évaluation qui consiste à tenter d'analyser l'évolution d'une situation dans le temps du déroulement diachronique propre aux conditions d'exécution des conventions passées entre l'État et les collectivités locales : ce que les acteurs appellent bilan final s'appuie, dans les cas les plus favorable, sur une **comparaison entre deux diagnostics**. Cette vision de l'évaluation "finale", formule qui a été manifestement la plus fréquente dans les opérations DSU du Xe Plan, est une démarche de diagnostics comparés plus que de bilan, en ce sens qu'elle intègre une conception projective dépassant le simple état des lieux des réalisations. Conformément à la définition du diagnostic, étendue de la terminologie médicale au sens commun, on a bien affaire à une "conclusion prospective tirée de l'analyse d'une situation" : les notions de "bilan prospectif", de "réajustement" ou de "réorientation" sont présentes dans les propos de tous les acteurs évoquant l'évaluation.

L'articulation entre bilan d'action et diagnostic social représenterait le premier modèle de la démarche évaluative, même si son degré d'élaboration relève plus souvent de l'implicite que d'une véritable construction.

b- Les enjeux du passage de la comptabilité des résultats à la mesure des effets

A ce stade de la réflexion il est nécessaire de s'attarder sur la question des effets dont la mesure, si l'on en croit les textes qui font autorité en matière d'évaluation des politiques publiques, représente l'essence même de la procédure évaluative. "*Les enjeux opérationnels de l'évaluation (sont de) piloter l'action à l'aide de repères et de mesurer les effets des résultats plus que les résultats eux-mêmes*" (sous-préfet à la ville).

Parler d'effets suppose que l'on s'accorde sur la finalité générale et globale que poursuit la politique de la Ville et que l'on désigne les bénéficiaires de ces interventions. L'interrogation est fondamentale et conditionne les procédures de l'évaluation : que doit-on entendre par effets ? des effets sur quoi, des effets sur qui ?

Pour discuter des effets des opérations DSU, il faut revenir aux principes généraux qui guident la politique de la ville. Cette politique publique a pour finalité principale de lutter contre les tendances à la marginalisation de populations qui se concentrent dans certains quartiers stigmatisés, pour la plupart, en raison d'un habitat social dégradé : ses objectifs sont d'essayer de développer le lien social (par la participation des habitants à la vie de leur quartier), d'améliorer les conditions de vie des habitants (par la réhabilitation du cadre bâti) et de changer l'image de ces quartiers dévalorisés (dans leur aspect physique comme dans les représentations qui s'y attachent). A côté des objectifs globaux déterminés au niveau national, chaque situation locale en génère de plus spécifiques, que les auteurs du rapport Ray qualifient d'"*objectifs intermédiaires par lesquels les objectifs généraux sont rendus opératoires*".

C'est une politique fondée sur une approche **territoriale** (les sites traités sont considérés dans leur spécificité et leur unicité), et **transversale** (elle se base sur le **traitement global et multi-partenarial** des dimensions urbaine, sociale et économique). Elle procède en principe d'une **contractualisation** par laquelle l'État (par le biais de ses services déconcentrés) et les collectivités territoriales (Région, voire Département) confient aux municipalités concernées la responsabilité de mettre en oeuvre cette politique. En conséquence, mesurer les effets de ces dispositifs territoriaux consiste à apprécier si les actions mises en place tendent bien vers les objectifs fixés par les conventions de contractualisation et, in fine, contribuent concrètement à la lutte contre l'exclusion des populations des quartiers considérés.

Dans la mesure où la transversalité est posée comme le moyen d'un meilleur fonctionnement des dispositifs et d'une plus grande efficacité de l'action, on admet que le fonctionnement du partenariat aura une incidence nécessairement déterminante sur l'évolution de ces contextes sociaux.

La question des effets n'est donc simple qu'en apparence. Elle suscite en fait plusieurs interrogations qui engagent les différents niveaux d'appréhension de l'évaluation :

- parle t-on des effets sur l'image des quartiers, sur leur transformation physique et sur le comportement de la population?
- situe t-on les effets des actions en référence,
 - à l'évolution des représentations que se font les habitants de leur quartier ?

- ou bien à l'amélioration de l'image du site chez les habitants des autres quartiers de la Ville ?

- les bénéficiaires sont-ils simplement les usagers ? n'est-on pas amené, dès lors que sont pris en compte les effets organisationnels du dispositif, à voir dans les partenaires les premiers bénéficiaires de la politique engagée ?

c- De la confrontation de diagnostics successifs comme évaluation analytique

Par rapport à la démarche des bilans, le passage à l'idée de **diagnostics successifs** déplace la perspective. La finalité visée n'est plus seulement de recenser et de classer les résultats obtenus pour "*décerner une note*", pour "*procéder à une évaluation-sanction*", mais d'essayer d'appréhender **au delà des résultats** eux-mêmes, les **effets des actions** et, plus globalement, de la politique de développement social urbain vue dans sa globalité.

En effet, dans la mesure où le diagnostic induit une démarche à la fois **réflexive, analytique et prospective**, il implique que l'on cherche à contrôler la répercussion des projets sur l'évolution de la situation locale, pour disposer d'éléments sur leur efficience. Dans ce second schéma de l'évaluation, on se situe dans une **perspective analytique** qui peut se résumer de la manière suivante : mesurer puis analyser des résultats au regard des objectifs et du contexte social pour tenter d'estimer les effets produits par le dispositif.

On remarquera que jusque là, la distinction entre évaluation interne et évaluation externe n'est pas apparue très déterminante. Tant qu'il s'agit d'établir des bilans quantifiés, de remplir des tableaux de bord et d'en tirer des conclusions sur les résultats, ainsi que le dit un chef de projet "*on peut le faire*", même si cette perspective n'exclut pas et peut même nécessiter l'intervention d'un spécialiste pour aider les acteurs à construire des outils de mesure selon des principes méthodologiques appropriés. Par contre, quand il s'agit d'appréhender les répercussions de tel ou tel projet ou, plus encore de l'ensemble d'un dispositif sur les pratiques et les représentations de la population, ou encore de s'intéresser aux implications du fonctionnement partenarial, différentes questions de compétence et de légitimité des acteurs se posent à l'évaluation.

PRENDRE DE LA DISTANCE PAR RAPPORT AUX ACTEURS

"Il est très important que l'évaluation soit faite par un organisme extérieur car les acteurs du DSQ sont trop impliqués dans les actions et dans les relations qui se nouent sur ce genre de dispositif, du fait entre autres de sa complexité, du nombre d'acteurs et des structures qu'il fait intervenir, des diverses stratégies parfois un peu contradictoires des uns et des autres.

C'est une question de distanciation par rapport à l'objet et au contexte.

Par contre l'évaluation doit être menée avec les acteurs opérationnels, c'est à dire qu'ils doivent pouvoir dans une certaine mesure adapter la démarche évaluative à la spécificité du site."

(chargé de mission SGAR)

L'observation de situations concrètes nous conduit, à ce stade de notre réflexion, à poser l'hypothèse selon laquelle l'articulation entre pertinence d'une évaluation interne (par les acteurs opérationnels comme ce fut le plus souvent le cas dans les dispositifs de développement urbain jusqu'à maintenant) et nécessité d'une évaluation externe (par le recours à un intervenant positionné comme spécialisé dans l'étude d'évaluation) se situerait à la frontière entre mesure des résultats et mesure des effets.

Chapitre 4

DES DÉMARCHES ANALYTIQUES AUX DÉMARCHES DYNAMIQUES

a- Le principe des démarches concomitantes (in itinervis) et dynamiques (endo-formatives)

Les modèles évoqués jusque là consistent, à partir d'une **étude préalable** (ou **diagnostic initial**) et d'outils de suivi propres aux différents partenaires du programme, à établir un **bilan final**, dont la procédure revient à **mesurer les résultats d'un programme**, en utilisant un ensemble d'outils d'observation et d'analyse, plus ou moins sophistiqués, qui permette d'appréhender des évolutions entre une "situation de départ" et une "situation d'arrivée".

Pour les experts néanmoins, l'évaluation engage une philosophie plus ambitieuse du contrôle public. La procédure présentée comme la plus satisfaisante consiste à **intervenir tout au long du déroulement** d'une convention DSU pour construire de manière interactive, entre l'évaluateur et les partenaires, l'objectivation des effets de la politique menée et le pilotage de l'action. On parle alors d'évaluation "concomitante" ou "in itinervis", et de protocoles "dynamique" ou encore "endo-formatif", notions assez voisines même si elles ne relèvent pas d'une conception homogène et unidimensionnelle de l'évaluation interactive. Pour les experts ces modèles sont les mieux adaptés aux politiques publiques transversales, telles que la politique de la Ville.

Un **premier modèle** semble se dessiner, que l'on peut résumer, schématiquement, par l'appellation d'**évaluation concomitante par étapes**. Il consiste à enchaîner, à partir d'un diagnostic initial au démarrage de l'opération, un ou plusieurs bilans intermédiaires, assurant le suivi de la progression des résultats acquis et des effets constatés. Ces constats successifs ont en principe pour ambition de susciter l'adaptation des objectifs et des moyens du programme pour les rendre aussi opérationnels que possible. Ils débouchent, en fin de dispositif, dans une synthèse générale, correspondant au bilan final.

En règle générale, ce modèle fonctionne avec l'intervention d'un chargé d'évaluation non impliqué dans le partenariat, sans que cela soit exclusif, si l'on en croit les auteurs qui le préconisent, d'un suivi en interne des réalisations et du partenariat.

Ce modèle est assez clairement défini par François Aballéa¹⁴, dans sa présentation de l'évaluation qualitative. Il s'agit d'une démarche qui refuse de centrer l'évaluation "*d'abord sur les performances de l'action, ...*", c'est-à-dire de se limiter à la mesure des écarts entre objectifs affichés et performances réalisées et à l'appréciation des coûts. Elle est plutôt "*une méthodologie de l'action*". qui se focalise "*sur le dispositif d'actions lui-même, dont on postule que les caractéristiques «qualitatives» déterminent pour une large part les résultats*". C'est à la fois "*une démarche de construction du projet (...) et de suivi du projet (...), de mesure et de compte-rendu des performances*". Elle se présente comme un appui à "l'auto-évaluation", au dialogue et à "l'autocorrection".

Pour réaliser une évaluation qualitative, il n'est pas nécessaire d'être en permanence sur le terrain, ni de s'intéresser à tous les détails d'une action. Ce qui importe, c'est de centrer son intérêt sur quelques moments clés de la mise en œuvre de l'action et de porter son attention sur quelques articulations essentielles.

Les travaux du "Groupe sur l'évaluation des politiques sociales au niveau local"¹⁵, privilégient l'analyse des manifestations locales des politiques transversales. Ils proposent la création d'observatoires locaux ayant pour tâche le suivi de l'évolution du quartier à l'aide de tableaux de bord constitués d'indicateurs thématiques quantitatifs et qualitatifs retenus au début de la procédure. Cette démarche nécessite la présence en amont d'un diagnostic initial, "*un bilan systématique de la situation de ces quartiers au moment où a été engagée la politique de développement social (...) qui servira de référence pour l'analyse de la variation dans le temps de cette situation (et qui doit) permettre d'identifier les divers aspects d'une dynamique d'évolution qui sera observée dans le temps*". Ces auteurs préconisent de compléter par des études spécifiques plus qualitatives les informations livrées par les observatoires locaux.

On trouve une perspective approchante dans le rapport Lévy¹⁶.

¹⁴ François ABALLÉA, *L'évaluation qualitative: approche méthodologique*, Recherche Sociale L'évaluation qualitative, Paris, FORS, n°111, juillet-septembre 1989, pages 5-25.

¹⁵ J-C RAY, JM. DUPUIS, JP. TRICART, *Les politiques sociales transversales: une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux*, CGP, Paris, La Documentation française, 1985

¹⁶ F. LEVY, N. LENOIR, C. GUIGNARD-HAMON, N. SMADJA, *Bilan/perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, CGP, Paris, La Documentation française, 1988

L'ÉVALUATION CONCOMITANTE PAR ÉTAPES

«L'instance de pilotage a pour mission d'établir une évaluation des résultats obtenus et former les correctifs éventuels pour une meilleure adaptation ... Chaque année un bilan quantitatif et qualitatif des actions engagées sera entrepris et la cohérence du projet interrogée. Par ailleurs un tableau de bord global et par objectif sera créé et actualisé régulièrement.

Voilà les deux principaux outils que l'on doit se donner pour suivre et évaluer un Contrat de ville.»

Chef de projet

«L'évaluation telle qu'on la conçoit notamment dans le contrat de ville, avec les indicateurs qu'on essaie de mettre en place, c'est une évaluation dynamique, en cours de route, en marchant ... enfin, c'est du bilan à intervalles rapprochés. (...) Ce ne sont pas que des bilans, ce sont aussi des évaluations, dans la mesure où elles s'inscrivent dans un processus linéaire. Tout simplement, au lieu de se faire dans l'intervalle de deux termes, celui de départ et celui de fin, elles se font à la charnière des deux.

Sous-préfet à la ville

Parler d'évaluation qualitative, c'est donc tout à la fois s'interroger sur la signification des données que produit l'évaluation, et porter son intérêt sur les caractéristiques mêmes du dispositif dont on mesure les performances. C'est une autre façon, complémentaire, de faire «parler» ce dispositif. Complémentaire à quoi?

- au *compte-rendu d'action*, qui décrit la façon dont les différents acteurs participant à l'action s'y sont pris, comment ils ont utilisé leur temps et les moyens alloués et retrace, sur le mode narratif, ce qui s'est passé;
- au *bilan d'action*, qui fait le point sur ce que l'action (...) a produit à tous les niveaux, sans chercher spécialement le lien entre cette production et ce que voulaient obtenir les promoteurs de l'action;
- à la *mesure des écarts entre les objectifs visés et les objectifs atteints*, qui, pour être indispensable à toute démarche d'évaluation, est insuffisante dans la mesure où elle ne rend pas compte des modalités de l'atteinte des objectifs, des processus de changement qui ont abouti à transformer la situation analysée (...);
- au *contrôle administratif* qui est centré sur la vérification de la conformité de l'action engagée aux directives ou préconisations administratives, techniques, financières, pédagogiques ... et sur l'appréciation des écarts à la norme;
- à l'*inspection* qui vérifie la conformité des façons de faire (...) aux règles de l'art.»

François ABALLEA, L'évaluation qualitative

Ses auteurs proposent un double dispositif local et régional :

- un suivi annuel des opérations et de leurs effets réalisé à l'échelon local, à l'aide de tableaux de bord;
- un regroupement de ces informations au niveau régional, qui permettant à une cellule d'évaluation régionale de procéder, chaque année, à des comparaisons à partir d'indicateurs standardisés;
- des études ou travaux plus lourds intervenant "*à périodicité moins fréquente*" (au cours du contrat de plan) aux niveaux régional ou national, pour approfondir les enseignements des suivis annuels et analyser le déroulement des dispositifs.

Le **second modèle** de l'évaluation concomitante procède d'une **démarche plus nettement participative**. Si dans le schéma décrit précédemment l'évaluateur intervient à plusieurs reprises, il est toujours perçu comme extérieur au dispositif opérationnel : il n'est en aucun cas associé à la conduite de la procédure et garde en principe une position de distance méthodologique. Les conceptions plus participatives placent, au contraire, l'évaluateur au coeur du déroulement du projet.

La définition que donne Michel Bonetti¹⁷ de l'**évaluation dynamique** exprime cette option. Il différencie l'évaluation dynamique de l'évaluation classique qui consiste en "*l'appréciation a posteriori des effets d'une action sans interférer sur son développement*", à laquelle il reproche de permettre la remise en cause d'un projet sans s'être donné "*les moyens susceptibles d'assurer sa réussite*". L'évaluation ne peut postuler qu'il existe une vérité objective au nom de laquelle elle pourrait émettre des jugements de valeur sur les résultats et l'efficacité du dispositif d'actions. L'appréciation des effets sociaux auxquels s'intéresse une politique transversale et complexe comme celle de la Ville appelle au contraire un sens aigu de la relativité de toute forme de jugement.

Dans la perspective de la recherche-action, qui répond au double objectif de "*transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations*", M. de Bernardy et P. Boisgontier¹⁸ qui placent l'évaluateur dans une posture d'intervenant, vont jusqu'à remettre en cause le principe de l'objectivité conférée par le regard scientifique extérieur à l'action. "*Nous postulons (...) qu'au regard de l'incertitude croissante dans laquelle les sociétés évoluent avec la nécessité d'adapter les politiques de développement aux fluctuations des contraintes, la figure du juge externe, neutre et équitable tel que le système de recherche s' imagine être lorsqu'il*

¹⁷ Michel BONETTI, "Evaluation dynamique et programmation générative du développement social", in Annales de la Recherche urbaine, n°47, numéro spécial "A quoi sert l'évaluation?"

¹⁸ de BERNARDY et BOISGONTIER, Annales de la recherche urbaine n°47

s'érige en évaluateur devient inadaptée; le système de recherche en arrive alors à sentir la nécessité de son implication de terrain"."

Vincent de Gaulejac¹⁹ défend le même principe heuristique : il faut "*renoncer aux illusions de neutralité et d'objectivité*", dans la mesure où l'évaluation est un processus contradictoire qui "*doit se situer par rapport à deux référents de validité, l'un cognitif (tendre à l'objectivité en analysant ce qui est) l'autre opératoire (s'intégrer dans l'action pour aider à en repérer les effets)*".

Dans l'approche dynamique, l'évaluation est partie prenante du dispositif : évaluation et action sont en interaction constante et l'évaluateur est conduit à se départir de son extériorité passive.

¹⁹ Vincent de GAULEJAC, Annales de la recherche urbaine n°47

L'ÉVALUATION DYNAMIQUE VUE PAR LES EXPERTS

«Le recours à l'évaluation dynamique suppose que l'on puisse redéfinir les orientations, les modalités de mise en œuvre et l'utilisation des moyens affectés au programme en fonction des difficultés rencontrées, de l'évaluation de la situation qu'il s'agit de traiter et de la dynamique des acteurs. L'évaluation dynamique doit être définie et mise en place dès la conception du programme et accompagner son déroulement.

(...) Il s'agit d'associer les acteurs à l'évaluation de leur pratique en leur permettant de mettre en forme les informations sur les actions engagées et d'en tirer des enseignements sur la conduite ultérieure des opérations.

A la différence de l'évaluation «en extériorité» conduite par des chercheurs n'interférant pas avec la conduite du programme et agissant exclusivement pour le compte du commanditaire du programme, ou de l'auto-évaluation conduite par les acteurs eux-mêmes, on institue ici une fonction de tiers symbolisant assurant une médiation entre les commanditaires et les opérateurs, qui constitue un référentiel pour les différents partenaires.»

Michel BONETTI, "Évaluation dynamique et programmation générative du développement social", Annales de la Recherche urbaine, n°47

«Le lecteur aura aussi compris que la recherche-action exige une certaine compatibilité entre acteurs et chercheurs, un pacte de connivence affective dans lequel le chercheur ne peut s'empêcher de devenir acteur et l'acteur s'aperçoit tout d'un coup qu'il est en train de chercher. Ce vice versa, partenariat d'un type nouveau dans la réalisation d'un projet, conditionne le dynamique du pacte de recherche-action. Cette complicité doit, pour être génératrice d'une nouvelle connaissance scientifique, être encadrée par un protocole inaccoutumé de recherche dépassant l'application de recettes toutes faites incapables de rendre compte du qualitatif et du paradoxal aventureux véhiculé par l'humanité en mouvement.»

M. de BERNARDY, P. BOISGONTIER, "De l'évaluation des chercheurs et acteurs dans la recherche-action", Annales de la recherche urbaine, n°47

«L'évaluation dans le domaine du développement social exige de renoncer aux illusions de neutralité et d'objectivité. L'évaluation est un élément de l'action. Elle est en ce sens soumise aux mêmes contradictions et doit tendre moins vers l'illusion de les résoudre que vers l'objectif de les comprendre et de les intégrer. C'est en ce sens que nous parlons d'évaluation dynamique dans la mesure où elle devient un élément actif qui permet aux différents partenaires d'un programme de produire une connaissance sur leur propre fonctionnement et d'intégrer ces connaissances dans l'action.»

V. de GAULEJAC, "De la mesure en tout! Évaluation et développement social", Annales de la recherche urbaine, n°47

b- Les procédures de l'évaluation dynamique vues par les acteurs de terrain

Les propos de certaines catégories d'acteurs au sujet de l'évaluation révèlent, notamment chez les élus locaux, les responsables associatifs et surtout les chefs de projet, une attente qui semble aller au delà de l'accumulation d'une série de diagnostics finalisés, pour s'inscrire dans une perspective plus **dynamique** de la démarche qui se conçoit généralement avec l'appui d'un évaluateur spécialisé (bureau d'études, centre de recherche ou équipe universitaire).

Pour les chefs de projet le recours à *"des tableaux de bord, comme la mise en place d'indicateurs peuvent avoir un sens, (...) servir à l'évaluation (...) mais il ne faut pas se limiter à cela parce qu'alors on retombe dans le bilan plus que dans l'évaluation"*. Du point de vue des acteurs engagés dans l'action, l'évaluation devrait correspondre à une fonction plus large, une finalité plus complexe que la seule compilation, même très construite, de paramètres descriptifs de la situation des quartiers.

L'évaluateur doit intervenir en tant qu'observateur, comme *"témoin extérieur"* qui va pouvoir observer les *"jeux d'acteurs"*, *"décrypter les rôles"* de chacun. Pour cela, il doit procéder selon une *"méthode d'intervention plus anthropologique, plus ethnographique que sociologique"*. Cet appel à l'intervention de l'observateur extérieur répond, pour les chefs de projet, à une demande qui comporte deux dimensions :

- le conseil en cours de programme,
- la mémoire de l'action menée.

L'ASPIRATION À UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE

«Ce sera une évaluation dynamique, une évaluation aussi qui pose la place de l'évaluateur.(...) Je tiens beaucoup à cette idée d'évaluation dynamique; c'est une évaluation qui se comprend même dans l'évolution et dans la dynamique du projet, c'est à dire que ce n'est pas quelque chose qui vient en phase finale en disant: "Eh bien maintenant, le projet est terminé, on passe à son évaluation." Il faut construire ses outils et travailler à l'évaluation au fur et à mesure du déroulement du projet, d'une part parce que c'est une analyse et même une théorisation du projet non négligeable, qui permet souvent de repérer des lacunes et de les corriger en cours d'évolution du projet.

(Chef de projet)

L'ASPIRATION À UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE

(l'évaluation doit servir le projet) ... je dirais même le nourrir même si ça ne nourrit pas en terme de solutions aux dysfonctionnements au moment où on arrive à les repérer. Cela doit permettre surtout de prendre du recul et d'analyser ce qui se passe dans le projet, de prendre cette distance nécessaire par rapport à l'objet 'projet' pour bien comprendre comment on s'intègre dedans et quelles sont les difficultés que l'on y rencontre, qu'est-ce qui dysfonctionne et ça c'est important; à mon avis, ça fait aussi partie du déroulement du projet.»

(Chef de projet)

«Je suis favorable à une évaluation continue car elle devrait permettre de développer d'autres actions, de réorienter, de poser et de soulever les différents problèmes. Elle doit faire en sorte que les partenaires soulèvent leurs problèmes, donnent leur point de vue. Je conçois l'évaluation dans une approche dynamique, concertée, qui permette la confrontation; pour cela, les entretiens individuels ne suffisent pas, il est nécessaire que la confrontation entre les partenaires existe, qu'il y ait aussi débat.»

(Chargée de mission d'organisme bailleur)

1- L'évaluation-conseil

Par sa position d'observateur - doté d'un capital méthodologique gage de scientificité - la première fonction de l'évaluateur consiste à produire une **objectivation** de la situation qu'il observe. Celle-ci va au delà du témoignage du "regard" sociologique dans la mesure où il engage une restitution des résultats de l'observation et, "par un jeu de miroir (...)" (doit) renvoyer quelque chose qui va pouvoir, peut-être, modifier le regard que les acteurs portent sur leur propre travail". La restitution aux acteurs des fruits de l'observation, doit s'accompagner d'un "retour permanent avec les gens impliqués", pour aboutir à une **réflexion commune** des partenaires sur le sens de leur action dans le cadre du dispositif global. Dans cette perspective, elle est "un outil d'information et de communication entre partenaires" qui doit également permettre de "refaire travailler l'ensemble des acteurs ensemble".

L'ÉVALUATION COMME CULTURE PARTAGÉE

"Faire du développement social, c'est vraiment, en termes de démarche, une opération collective, de mobilisation des partenaires, des acteurs, des opérateurs. Donc je crois que ce qui est important pour le processus d'évaluation, c'est que tous les opérateurs puissent être là à un moment ou à un autre. Ce qui veut dire en clair que l'école par exemple doit être là, la régie de quartier ou l'entreprise d'insertion par l'économique, tels représentants d'une association de jeunes doivent être là comme acteurs dans le processus d'évaluation, à un moment ou à un autre. Donc si nous, au niveau du DSU, on arrive déjà à faire développer une culture de développement social, à la faire partager à tous les opérateurs, et au maîtres d'ouvrage qui sont concernés par les problèmes de ces territoires, il faut qu'il y ait un regard commun entre ces différents opérateurs sur une évaluation commune, enfin, pas commune mais partagée: on peut ne pas être tous d'accord mais au moins on a partagé cette démarche et on a développé la culture partagée. Il faut que les institutions jouent la transparence et le partenariat.

(Chargé de mission SGAR)

A ce stade, on ne se situe plus dans la seule perspective analytique mais on intègre une véritable fonction dynamique en attribuant à l'évaluation un rôle de formation des acteurs. Un chef de projet parle d'*"évaluation-formation"*, et même de *"relation maïeutique"* qui doit s'établir entre *"l'équipe d'évaluation positionnée comme indépendante"* et l'équipe opérationnelle. Le statut de l'évaluateur doit, dès lors, se départir de la simple position d'observateur, pour investir une mission de **conseil**, ce qui le place dans une situation moins simple quant à l'extériorité de sa fonction.

L'idée du conseil n'est pas seulement présente dans le discours des chefs de projet, elle apparaît aussi dans celui des élus locaux qui éprouvent le besoin de savoir si les orientations qu'ils ont choisies vont dans le sens attendu: *"l'évaluation permanente est une forme d'aide à l'action, un outil de gestion et de décision, notamment pour les villes qui ont parfois du mal à appréhender, à travers la description des actions lorsqu'elles sont portées au vote, la portée de ce qui va se faire"*. En se maintenant dans une position externe dans la mesure où il n'intervient pas dans le déroulement des actions, l'évaluateur serait là *"pour aider"* les acteurs à *"se recalcr sur les objectifs"*, *"accompagner"* le dispositif.

Le processus réflexif qu'il enclenche doit conduire les acteurs à se pencher sur le fonctionnement même du dispositif, sur la place respective de chacun. L'évaluation intervient alors directement sur la dynamique des dispositifs de la politique de la ville, la transversalité et son corollaire, le partenariat.

2- L'évaluation-mémoire

Corrélativement à celle de conseil, on trouve dans l'aspiration à l'évaluation dynamique, telle qu'elle est exprimée par les opérateurs, l'idée d'une nécessité de procéder à la constitution d'une mémoire du dispositif de développement social urbain, mémoire qui est à la fois «lutte contre l'amnésie», restitution d'une pratique, et trace de l'engagement des acteurs. Si l'évaluation dynamique doit permettre d'effectuer un retour sur les orientations initiales du programme, elle doit aussi servir à transmettre une pratique; pour cela il est nécessaire d'en stocker l'histoire pendant qu'elle se déroule, sinon cette mémoire finit par s'estomper. Les résultats des évaluations finales s'avèrent souvent décevants pour les partenaires qui n'y retrouvent pas le détail de ce qu'a été leur engagement dans le dispositif. Une évaluation peut s'avérer "médiocre parce qu'elle est arrivée trop tard (...) parce qu'on perd un peu de la mémoire du DSQ" (élu).

LA MÉMOIRE ET LE CONSEIL

«L'évaluation, c'est aussi la mémoire du projet. Ce sont des éléments qu'il faut prévoir dès le départ: une émission audiovisuelle parallèle, travailler avec un documentaliste qui, lui, va collectionner cette matière. (...) On n'y pense pas, comme s'il nous tardait de dépasser, de gommer et de créer une sorte d'amnésie dans l'espace, dans le temps, comme si cette période n'existait pas, comme si c'était la nouvelle qui compte. Mais au contraire, je pense qu'il faut insister là-dessus, sur la réalité telle qu'elle a été, telle qu'elle est encore.

(...) il ne sert à rien de tout évaluer. A partir d'une action on peut arriver à comprendre la logique du projet, et le "chapeau" qui recouvre le tout. (...) Cela répond à quoi et ça a été mis en œuvre comment, dans quel esprit et dans quel but? A partir de là on peut comprendre le dispositif général, le positionnement du chef de projet, de l'équipe par rapport à l'administration communale, en interface avec les acteurs de quartier et les services de l'État.

(...) Je pense que dans l'évaluation, l'équipe qui mène l'évaluation, doit être un soutien à l'équipe de projet, doit être une équipe de personnes suffisamment apte à être dans une relation maïeutique avec l'équipe de projet, l'aider, la soutenir à réfléchir, à réguler, de façon à se recalculer ... je ne veux pas dire qu'il faille s'allonger sur un divan mais on est dans cette relation-là aussi; nous portons des responsabilités sur nos épaules, nous sommes agressés en permanence par tous nos partenaires sur lesquels il faut renvoyer une réponse précise dans une cohérence d'ensemble, dont il faut démontrer la cohérence ... il faut porter un certain nombre de négociations; il y a une décharge affective importante, il y a des moments où on peut se tromper ... il faut qu'ils soient là ces gens. Parce que c'est dur ... nous sommes en relation directe avec la difficulté, le malaise, le désarroi; pas le désarroi individuel, le désarroi collectif, d'autant qu'il n'y a pas de conscience collective du désarroi ... sinon, les DSQ seraient portés par les habitants, pas par les municipalités. Nous sommes à la charnière. L'évaluation, c'est dans tout cela qu'elle doit s'effectuer.»

(Chef de projet)

Par le positionnement de l'évaluateur comme témoin, on retrouve également cette notion de restitution d'une histoire, d'une suite d'événements : *"il ne peut y avoir de bonne évaluation que si l'équipe (d'évaluateurs) est là depuis le début, participe, connaît l'écriture de l'histoire d'un projet"* (chef de projet), parce que *"l'évaluation, c'est aussi la mémoire du projet"*, c'est éviter de perdre de vue ce qu'était le contexte au démarrage de l'opération. Pour les acteurs qui interviennent au plus près du terrain, l'intégration, dans l'analyse des effets du programme, de la dimension subjective des formes prises par les engagements individuels est vu comme quelque chose d'essentiel, dans le sens où cela corrige la rigidité des représentations produites par les outils quantitatifs, indicateurs ou bilans d'activité. Reconstituée par une personne extérieure au dispositif, qui aurait investi sa mission comme *ethnographe* ou *écrivain*, l'évaluation peut appréhender les *"jeux d'acteurs"*, les *"facteurs psychoaffectifs, relationnels"*, de *"faire passer tout le travail souterrain, tout le non-institutionnel"*, ce qui ne peut être approché par les méthodes classiques d'investigation scientifique.

Pour comprendre cette idée il faut la rapprocher de la question que se posent les acteurs sur les moyens utiles et les moments pertinents pour mesurer les effets sociaux des programmes et les difficultés qu'il y a à appréhender ces évolutions. *"Les actions doivent produire des effets, on pense qu'elles produisent des effets, mais comment les mesurer, à quel terme, sur quelle base?"* (responsable d'association de quartier). Le fait que cette interrogation soit très présente dans les associations et les équipes opérationnelles renvoie au statut d'acteurs qui n'ont aucune assurance sur l'impact réel des actions dans lesquelles ils se sont impliqués, alors même qu'ils vivent leur contribution au DSU le plus souvent comme un engagement, *"en relation directe avec la difficulté, le malaise, le désarroi (...) collectif"*. Souvent inquiets que l'évaluation ne rende pas suffisamment justice à leurs interventions, ils attendent qu'au minimum une *"trace"* soit laissée de cette tentative de traiter les problèmes d'un quartier. Cette attente participe pour, les chefs de projet notamment, d'une **demande de légitimation** de leur action et de leur statut.

On atteint une conception de l'évaluation où l'implication des acteurs, la nature et les répercussions de leurs relations les plus *"informelles"* sont ramenées au devant de la scène, où le rôle de l'évaluateur n'est plus seulement d'observer et de quantifier mais de conseiller et de témoigner. Ce n'est plus la seule mesure des effets d'action au regard d'objectifs à atteindre qui est prise en compte, c'est surtout la *"cohérence"* du projet global qui est interrogée. Dans la mesure où elle s'inscrit dans une perspective dynamique d'aide à l'intervention, qu'elle doit servir à faire évoluer certaines pratiques, parce qu'*"aujourd'hui, on ne peut plus rien figer"*, elle ne s'intéresse plus seulement à la portée des actions, elle pose aussi la question de la pertinence

des objectifs et des méthodes : "l'évaluation doit permettre de voir (...) si les objectifs fixés collent toujours à la réalité" (agent de développement local d'un organisme bailleur).

C'est le troisième modèle que nous annonçons en introduction, qui ne remet pas en cause l'approche classique et institutionnelle de l'évaluation, ni l'utilité de ses méthodes, mais cherche néanmoins à en dépasser les limites (le cadre des conventions, la position des acteurs), pour dépasser la perspective linéaire de réajustement des projets et s'inscrire que dans une **optique dynamique de réorientation** du programme.

L'ÉVALUATION DYNAMIQUE COMME RECHERCHE-ACTION

«Ce qui est important, c'est la notion de valeurs: on doit faire émerger des actions qu'on entreprend les valeurs qu'on veut porter ou faire évoluer. Pour cela, il faut qu'elles soient clairement exprimées dès le départ. C'est rare, dans la mesure où, dans le DSU, on travaille plus en terme d'objectifs que de valeurs. Il faudrait se donner les moyens de mesurer l'évolution des valeurs et la mise en place des valeurs qu'on voulait voir émerger ou évoluer.

Le bilan n'est pas un bon moyen car on raisonne en terme quantitatif alors que dans le DSU, le problème ce n'est pas la quantité. On travaille sur des choses qui ne sont pas toujours visibles.

Ce n'est pas parce qu'on a mené à un moment donné une action qui a marché que cette action est pertinente et qu'il faut la défendre à tout prix. Elle peut évoluer, être modifiée, devenir autre chose, n'être plus adaptée. Ceci implique une évaluation externe.

(...) On est un peu dans la recherche-action, avec l'évaluation permanente, donc, qui dit recherche-action, dit quelque chose qui se réajuste par rapport à une réalité. On évolue, on avance, on fait le point, on repart, on modifie éventuellement la ligne de conduite, etc., donc effectivement l'évaluation rentre dans ce cadre-là et devrait modifier la manière de fonctionner des gens à l'intérieur de leur propre structure et des actions portées par les structures mais également des gens entre eux.»

(Chef de projet)

Cette conception de l'évaluation, pensée comme interactive, induit de nouvelles questions sur la position de l'évaluateur. Si rien n'empêche les autres modèles de fonctionner soit par le biais d'interventions extérieures, soit en tant que procédure interne (auto-évaluation), la démarche dynamique nécessite la présence d'un expert, qui peut, selon les cas, rester extérieur ou s'immiscer dans la conduite technique du projet. La question de la commande revêt plus d'acuité dans la perspective de l'évaluation dynamique, parce qu'elle pose de manière plus aiguë la question de la position de l'évaluateur par rapport aux commanditaires et aux partenaires, et parce qu'elle élargit le champ des aspects stratégiques que l'évaluation est censée mettre en discussion.

c- Trois modèles ou trois fonctions ?

La confrontation des principes de l'évaluation avec les expériences concrètement développées par les opérations de développement social urbain du Xe Plan,, amène à considérer que l'évaluation est une posture d'observation et de restitution de l'exécution des programmes d'action qui comporte, à des degrés divers, trois dimensions.

La première, qu'on ne saurait évacuer malgré le souci de certains de s'en démarquer fortement, est celle du contrôle. Le contrôle est toujours sous-jacent à l'idée d'établir le bilan de ce qui a été réalisé, des moyens qui ont été investis, des acteurs qui ont été mobilisés, des résultats que l'on peut mettre en regard. Le contrôle s'introduit dès la construction des dossiers de projet, en particulier de l'argumentaire produit pour justifier l'action envisagée, forme de contrôle "a priori", toujours exigée par les bailleurs de fonds.

De l'élaboration du projet au bilan des résultats de l'action entreprise, le principe du contrôle s'attache à tous les systèmes de partenariat dans lesquels le maître d'ouvrage du programme délègue la réalisation de ce dernier à des opérateurs qui lui sont extérieurs : l'État vis-à-vis des collectivités locales, aussi bien que les municipalités vis-à-vis des associations par exemple.

La seconde dimension correspond à l'objectivation des effets du programme engagé. C'est cette procédure qui est la plus couramment adoptée sur le terrain; elle répond à l'attente des commanditaires d'administrer la preuve de l'efficacité de la politique menée à partir d'une démarche de type analytique s'entourant de garanties suffisantes de scientificité. L'évaluation travaille par diagnostic, expertise, élaboration d'indicateurs, et s'attache à déceler des évolutions

d'une situation sociale (par comparaison de diagnostics successifs) l'empreinte des effets du programme d'action.

La grande majorité des travaux d'évaluation qui vont au delà du seul bilan d'activité, associe diagnostic initial et bilan final et, mais c'est encore l'exception, le suivi d'un tableau de bord.

Cette perspective analytique est toute entière déterminée par la tentative de la mesure et de la quantification. Elle s'attache surtout à objectiver la situation des quartiers, et à partir de là à révéler les évolutions des contextes sociaux que les programmes ont mission de transformer. Dans cette dimension de l'évaluation, la mécanique propre du programme est plutôt secondaire, et peut même n'être qu'une boîte noire dans le processus d'analyse.

De la troisième dimension, qui est paradoxalement la moins fréquemment formalisée et la plus souvent souhaitée par les experts et les acteurs de terrain, on peut dire qu'elle se situe, par comparaison avec la précédente, au coeur de l'observation de la dynamique du programme d'action.

L'évaluation est alors une posture d'analyse et de restitution du déroulement du projet vu comme processus progressif de formalisation des objectifs et des actions, de structuration des interactions partenariales, de représentation du contexte social et des effets des interventions.

A ce niveau, l'évaluation se libère de la stricte mesure des effets, pour s'appliquer à objectiver la construction du dispositif d'action et à renvoyer aux acteurs une lecture d'ensemble du projet auquel chacun contribue à donner forme. La formalisation de cet effet miroir joue, par itérations successives, le rôle d'un prisme assurant la convergence des interventions des différents acteurs. Il permet aussi d'établir une interaction entre l'expertise de la réalité sociale du quartier que construit l'évaluateur et la représentation que, par leur action, les partenaires se forgent de cette réalité.

Finalement il semble bien que l'une ou l'autre de ces trois voies -l'évaluation-bilan, l'évaluation-mesure des effets, et l'évaluation dite dynamique- épuisent les principaux modèles de la démarche évaluative.

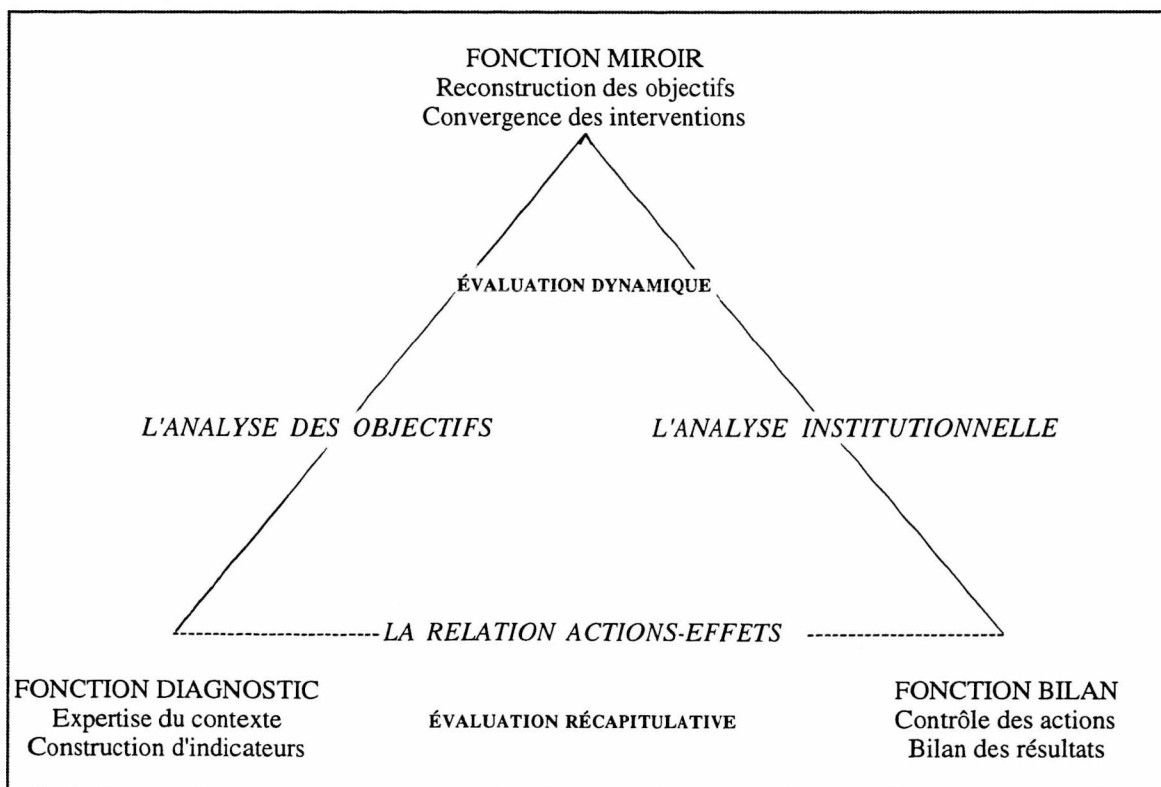
Ces systèmes ne se présentent pas comme exclusifs les uns des autres : on peut voir leur différenciation soit selon une échelle de degré d'exigence ou d'élaboration, soit comme trois dimensions, plus ou moins affirmées selon les cas, mais consubstantielle à la perspective de toute évaluation.

TROIS GRANDES TYPES D'ÉVALUATION

modèle-type selon degré de complexité croissante	Connaissance du Contexte	Développement du Programme	Mesure des Effets
l'évaluation-bilan d'activité	<i>pas de démarche constituée</i>	dossiers des projets	bilans annuels d'activité (des opérateurs) tableaux des réalisations (des actions)
l'évaluation-mesure des effets	diagnostic initial	<i>pas de démarche constituée</i>	diagnostic final tableau de bord bilan final (effets sur le quartier, effets sur le partenariat)
l'évaluation dite dynamique	diagnostics à différentes étapes	reconstruction des objectifs effet-retour sur les relations partenariales	ajustement par itérations objectifs-actions-contexte restitution de l'histoire du programme

Source : CREDOC -1994-

TROIS GRANDES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION



Source : CREDOC -1994-

Dans le premier cas, les trois modèles se hiérarchisent selon le degré de complexité du protocole. Le degré de complexité de la démarche, du niveau le plus sommaire au stade le plus élaboré, recoupe notamment la rupture entre extériorité et intériorité du regard évaluatif. L'évaluation-bilan est généralement une auto-évaluation réalisée par le chef de projet ou la municipalité concernée. La mesure des effets implique plus souvent une démarche technique supposant une commande à un expert de l'évaluation, qui peut être le cas échéant un service de l'État (SGAR, DDE, ...), ou un organisme sous tutelle de collectivités locales (Agence d'urbanisme, Institut régional, ...). L'évaluation dynamique implique nécessairement l'extériorité d'un évaluateur-animateur, mais aussi sa présence régulière auprès des partenaires du programme.

On peut toutefois penser la complexité du protocole selon le degré d'imbrication des trois dimensions de l'analyse évaluative. Cette représentation ternaire des fonctions de l'évaluation conduit à penser le développement du protocole d'observation et de restitution comme la combinaison, à des degrés divers et selon des articulations préférentielles, de ces principes d'analyse.

L'évaluation la plus courante répond au modèle que l'on peut qualifier d'analytique, approche qui consiste à construire, in fine, la relation entre actions entreprises et effets observés, que ces derniers soit les résultats directs des actions ou les effets induits par l'ensemble des interventions, qu'on ne prenne en compte que les bénéficiaires directs (les habitants du quartier concernés) ou bien qu'on élargisse aux opérateurs également bénéficiaires du programme d'action.

Cette démarche regroupe ce que différents auteurs dénomment évaluation récapitulative ou bien évaluation sommative. Il y a derrière ces termes des degrés d'exigence et de complexité très divers, qui pour l'essentiel sont dépendants de l'importance accordée à la fonction de diagnostic et de mesure des évolutions du contexte social.

La construction de l'évaluation change nettement de registre quand elle choisit de privilégier la "fonction miroir". Bien que cette démarche reste l'exception, même s'il s'agit du modèle privilégié par la plupart des chefs de projet, on peut dire que la stimulation qu'apporte l'interaction entre évaluation et action est souvent recherchée par l'évaluateur. A des degrés divers, et compte-tenu de la marge de manoeuvre qu'autorise la commande (notamment le positionnement de l'évaluateur et la possibilité d'associer les partenaires autres que le

commanditaire), l'évaluation peut intégrer une part d'interaction entre la démarche de l'objectivation et la dynamique institutionnelle.

L'évaluation se positionne dans ce cas comme vecteur d'élaboration de l'action, en renonçant à la posture d'extériorité absolue par rapport à l'action, que son intervention soit ex-ante (le diagnostic) ou bien ex-post (le bilan).

L'évaluation que, faute de mieux, l'on dit dynamique, remplit la fonction de "passeur" entre le travail de construction objectivante de la réalité du quartier (à travers l'expertise, les indicateurs) et le travail de confrontation des représentations de la réalité sociale véhiculées par les différents partenaires (représentations qui à voir avec leurs modes d'action).

Ce qu'exprime très bien un chef de projet qui appelle de ses vœux une *"évaluation-animation"*, qui assure une double fonction de stimulation de la réflexion et de régulation des positionnements institutionnels, au service du chef de projet et des principaux opérateurs, *"pour qu'il y ait une lecture de la réalité qui soit partagée"*.

Chapitre 5

L'OPÉRATIONNALISATION DE L'ÉVALUATION

a- Le niveau de la commande

Les auteurs du Rapport Ray, qui proposent de mettre en place des "*observatoires locaux*" dotés de "*descripteurs de la situation locale*" pour assurer le suivi des dispositifs, posent en quelques lignes les principes qui doivent commander l'évaluation territoriale (voir encadré page suivante). A travers ces principes, ce sont toutes les questions qui renvoient à la commande d'évaluation qui se trouvent posées, et que l'on voit ressurgir dans le discours des acteurs locaux.

La commande d'évaluation consiste avant tout à déterminer ce qu'on veut évaluer. Dans un champ aussi complexe que le développement social urbain, les auteurs et les acteurs semblent s'accorder pour dire que, d'une part, "*on ne peut pas tout évaluer*", d'autre part, "*il ne sert à rien de tout évaluer*". Elle consiste ensuite, à partir des objectifs qu'on assigne à cette évaluation, à faire appel à un spécialiste dans ce domaine (bureau d'études, centre de recherche, laboratoire universitaire, éventuellement personnel compétent d'institutions partenaires), qui propose au commanditaire une méthodologie en fonction de ses objectifs stratégiques (évaluer l'ensemble du dispositif ou bien des thématiques d'action particulières).

Dans les cas que nous avons pu observer, la décision d'engager une évaluation territoriale ou régionale émane soit des municipalités concernées, soit de l'État (préfectures ou services déconcentrés tels que DRE, DDE), qui en partage le plus souvent le financement (généralement à hauteur de 50%). Pour autant, les différentes situations observées ne renvoient pas à la même réalité du lien entre financeur et commanditaire. Dans certains cas, lorsque la volonté émane de la collectivité locale, la préfecture participe au financement sans qu'il y ait de sa part d'exigence particulière quant au contenu de l'évaluation; dans d'autres situations, au contraire, chacun des financeurs impose les aspects qu'il souhaite voir traiter. Il arrive également que la décision de procéder à une évaluation émane de l'État et que les municipalités y soient simplement associées.

LES PRINCIPES DE LA COMMANDE D'ÉVALUATION

«Énoncer des problèmes, expliciter des objectifs, rendre publics les moyens et les actions, cela peut en certains cas se heurter à la résistance d'acteurs locaux mais cela peut aussi contribuer à la transparence du débat démocratique et à la formation de la lucidité collective. Il faut pour cela des conditions institutionnelles qui garantissent tout d'abord que l'évaluation est au service de l'ensemble des acteurs; ensuite que chacun de ces acteurs peut s'en approprier les résultats et s'engager dans une démarche d'auto-évaluation respectant les orientations communes; enfin que les chercheurs sollicités pour aider à cette démarche disposent de l'autonomie nécessaire à l'activité scientifique.

Quelles que soient les modalités de financement retenues pour l'évaluation, il importe donc que soit clairement établi le principe d'une maîtrise d'ouvrage collective, associant les divers partenaires.

L'État contribuant au financement de la politique de développement social, et étant garant de la solidarité nationale, il importe également que soit rendue techniquement et politiquement possible une évaluation nationale de la politique menée. Ceci suppose que les dispositifs locaux d'évaluation acceptent un minimum de règles communes, tout en gardant la faculté d'adapter certains de leurs éléments aux contextes locaux.

La présence de chercheurs dans le dispositif d'évaluation n'apparaît pas seulement utile pour la conduite de tâches techniques ou méthodologiques. Elle peut aussi, symboliquement, contribuer à garantir le principe d'objectivité nécessaire à l'évaluation que favorise une distanciation à l'égard des politiques menées.»

J.C. RAY, J.M. DUPUIS, J.P. TRICART

Les politiques sociales transversales. Une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux

Finalement rares sont les contextes où l'on peut parler réellement d'une commande conjointe entre une équipe municipale et un organe de l'État. Les collectivités locales commandent nécessairement l'évaluation d'un dispositif territorialisé (un ou plusieurs quartiers) alors que les demandes de l'État (services déconcentrés, départementaux ou régionaux), s'attachent plutôt à une évaluation globale des sites du territoire concerné, avec la perspective de contribuer à l'évaluation de la politique de la ville au niveau national.

Pour autant, il est difficile de mettre en place une procédure évaluative au niveau d'un département ou d'une région s'il n'est pas mis en place, entre les différents sites, un minimum de cohérence et d'homogénéité sur la manière d'assurer le suivi des dispositifs locaux. C'est pourquoi certaines régions ont pris l'initiative d'engager une évaluation en y associant les acteurs locaux afin de déterminer les modalités spécifiques qui sont souhaitées à côté des orientations générales décidées au niveau régional. En Picardie notamment, un dispositif d'évaluation "*à double détente*" a été mis en œuvre fin 1992-début 1993. La préfecture de région en a pris l'initiative, elle a travaillé avec les collectivités locales, surtout avec les chefs de projet, pour élaborer "*une grille commune d'évaluation*". Une démarche globale a été adoptée sur tous les sites, par les institutions et les acteurs engagés localement.

Malgré ce type de démarche, dont la Picardie constitue un exemple privilégié, mais qui s'est déroulée aussi dans d'autres régions, ou à une échelle moins vaste dans certains départements, on constate que tous les partenaires ne se sentent pas impliqués au même degré. Certains ont vis-à-vis de ce protocole, un discours assez négatif dans le sens où, s'ils le considèrent comme légitime, ils le trouvent aussi trop "*institutionnel*", ne permettant pas plus d'appréhender correctement la spécificité des situations locales que d'avoir une vision d'ensemble sur le dispositif dans lequel ils interviennent. Le degré de satisfaction était proportionnel à l'implication des acteurs dans la démarche d'évaluation : ceux qui ont seulement été consultés dans le cadre de l'étude et non dans la constitution de la démarche (notamment les organismes publics et les associations) sont assez critiques quant au résultat, en ce que l'évaluation ne laisse pas "*trace*" de leur action et de leur implication au quotidien.

La recommandation qui est faite à l'État et aux collectivités locales d'évaluer les politiques publiques inscrites dans les contrats de plan (voir à ce propos la circulaire de 1992 du Ministre de l'Aménagement du territoire), pose la question du contenu de l'évaluation d'une politique publique qui est à la fois transversale et multi-partenaire.

L'ÉVALUATION ENTRE COMMANDITAIRES ET DESTINATAIRES

«(...) nous voulions savoir à quoi allait servir l'évaluation, parce que nous ne pouvions pas concevoir qu'on puisse conduire utilement ce type de travail sans savoir comment il allait être utilisé. Par exemple, il était très important pour nous de savoir si l'administration avait l'intention de produire, à l'issue de ce travail, des documents à caractère plus ou moins normalisés et impératifs destinés à s'imposer aux acteurs, ou si ses perspectives étaient différentes.

(...) Deuxième question, on voulait savoir à qui était destiné véritablement le résultat de l'évaluation. (...) Outre les chefs de projet, cette évaluation était principalement destinée à tous les acteurs qui interviennent dans les opérations de Développement Social des Quartiers.

(...) nous cherchions à déterminer qui devait piloter cette évaluation. Savoir qui finançait l'évaluation ne constituait pas de notre point de vue une réponse à cette question. En effet, à partir du moment où les destinataires ne se confondaient pas avec le financeur de l'opération, il fallait se demander avec le commanditaire à quelles conditions les destinataires des rapports d'évaluation en feraient usage. On pouvait supposer qu'ils en feraient usage dans la mesure où les destinataires se posaient les questions auxquelles ces textes apportaient des réponses.»

Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques, Michel CONAN, "Évaluation stratégique des méthodes de conduite d'opérations de développement social des quartiers"

Qui doit participer à l'élaboration de cette démarche ? Doit-on réduire la notion de commanditaire à celle de financeur ? Autrement dit, à quel titre l'ensemble des partenaires des dispositifs sont-ils impliqués dans l'évaluation ?

Les textes qui font référence dans ce domaine mettent l'accent sur l'importance de l'intégration des partenaires dans le dispositif d'évaluation des sites, sur la nécessité que l'ensemble des acteurs intègre l'évaluation à ses préoccupations.

C'est également un sujet qui est abordé par les partenaires opérationnels, que ce soit les bailleurs du logement social, les associations, les services sociaux, qui regrettent souvent de n'avoir pas été associés à l'élaboration de l'évaluation et qui considèrent, en conséquence, que celle-ci n'a pas répondu à leurs attentes et qu'elle n'a même pas permis de rendre compte de leur implication dans le projet de DSU.

Lorsqu'une procédure d'évaluation est commandée et déterminée par l'État, elle est souvent ressentie au niveau du terrain comme une velléité, de la part de la puissance publique, de contrôler le résultat des actions engagées, comme une procédure institutionnelle "*bien française*", ainsi que la qualifie un responsable d'association. "*La nécessité de l'évaluation n'est pas toujours très bien ressentie sur le terrain, on a l'impression que les gens nous traitent de technocrates*" (chargée de mission Ville), c'est peut-être justement parce qu'ils ne retrouvent pas dans la démarche que leur propose (ou que leur impose) l'État, le questionnement qu'eux-mêmes se posent au regard de leur action et de la situation sur laquelle ils interviennent: "*ce qui me gêne, c'est que souvent, la conclusion de l'évaluation pourrait être rédigée avant*" (responsable d'association).

Il y a chez les acteurs opérationnels une attente très forte de l'évaluation comme aide et support à l'action d'une part, comme témoignage d'une histoire d'autre part, alors même que cette conception tient à l'heure actuelle davantage du souhait que de la réalité. Or, quelles sont les pratiques les plus courantes ? Très souvent la commande n'est le fait que d'une seule institution, Ville ou service de l'État. Tel ce cas où "*faute de pouvoir associer la Ville et le sous-préfet à la ville*" qui ne voulaient pas engager d'argent dans l'évaluation, "*il a été décidé de travailler tout seul*". En ce qui concerne les partenaires, "*tous été interrogés (tous les partenaires), mais je ne pense pas qu'on ait été décideurs en la matière (...), je pense que tout cela a été décidé au niveau de l'État*".

Les évaluations qui n'intègrent pas les différents partenaires dans une "*maîtrise d'ouvrage collective*", ainsi que le préconise le rapport Ray, sont perçues comme une forme de contrôle, soit de la part de l'administration d'État, soit de la collectivité locale. Tous les experts insistent sur la nécessité de connaître, avant même d'engager la procédure, les finalités réelles assignées

par le commanditaire à l'évaluation, sur l'utilité de constituer un comité de pilotage après avoir bien identifié les destinataires de l'évaluation²⁰.

Selon que l'évaluation est envisagée comme un outil d'aide à la décision au service du seul commanditaire, ou que l'on souhaite qu'elle soit un instrument permettant d'agir sur la dynamique du projet en faisant de l'ensemble des partenaires les acteurs de la démarche, le statut de la commande change nettement de perspective.

b- Les enjeux stratégiques de l'évaluation

Concrètement la plupart des évaluations d'opérations DSU relèvent de la première option, et seules les démarches dites dynamiques ont tenté la seconde. L'expérience montre que s'il est facile d'associer les professionnels du terrain dans une telle démarche, l'engagement des institutionnels partenaires est difficile à réaliser. On peut se demander si l'évaluation n'est pas une démarche plus stratégique que la plupart des commanditaires veulent bien le reconnaître et, qu'à ce titre, elle est toujours, implicitement, "la chose" d'un commanditaire principal.

Le souhait exprimé par la plupart des partenaires de terrain va vers une commande conjointe d'évaluation intégrant l'ensemble des intervenants sur le site et les institutions partie prenante du DSU. Mais pour que la commande soit conjointe, il faudrait que l'évaluation réponde en même temps, et dans les mêmes termes, aux objectifs des différents partenaires. Or, dans la pratique, les démarches des collectivités locales et de l'État étant rarement concordantes, tout se passe comme si l'un s'effaçait nécessairement devant l'autre.

La territorialisation de la politique de la ville en fait inmanquablement un projet fort de la politique municipale. Ce sont les élus locaux, qui "*sans cesse affrontés au terrain*", se trouvent placés au devant de la scène. Les préfets et leurs services, chargés de mettre en place une politique nationale, à l'échelle d'une région ou d'un département et leur fonction ne sont pas aussi directement confrontés aux sanctions potentielles que comporte tout engagement politique au niveau local.

²⁰ voir par exemple l'intervention de Michel CONAN au séminaire Plan-ENA de juin 1990, présentant la démarche adoptée par le Centre Social et Technique du Bâtiment auquel une évaluation de la politique de DSQ au niveau national avait été demandée par le Comité Interministériel des Villes

Quant aux conseils généraux et régionaux, qui sont très rarement cités comme partenaires de l'évaluation, ils n'apparaissent que comme des gestionnaires de moyens et de financements, éloignés des engagements du terrain.

Sur le fond, les attentes des différents acteurs à l'égard de l'évaluation ne sont pas de même nature. Les élus locaux considèrent chaque site dans sa spécificité, et dans les cas où plusieurs quartiers d'une même ville bénéficient d'une convention de DSU, la perspective comparative est quasiment absente. A l'inverse, l'évaluation au niveau départemental ou régional ne s'inscrit pas dans les mêmes préoccupations : elle vise à produire des informations comparables entre les sites et à procéder à une synthèse globale, utilisable au niveau national.

Si pour les élus, l'évaluation est d'emblée stratégique, pour les administrations territoriales, elle relève plutôt d'une perspective quantitativiste. Ce que résume bien un sous préfet à la ville, à propos de la mise en place d'indicateurs portant, non seulement sur les domaines d'action mais sur le fonctionnement même du dispositif ; anticipant la réaction des communes à cette démarche, il estime que *"elles vont dire que l'État a un prisme qui n'est pas le bon, qu'il fait de la quantité et qu'elles font de la qualité"*. De ce point de vue, la mise en place des contrats de ville, qui prennent en compte le niveau de l'agglomération et non plus seulement celui du quartier vont peut-être permettre de rendre plus compatibles ces deux types de démarches.

En conséquence, si les objectifs des différents acteurs permettent parfois difficilement de parvenir à une commande conjointe d'évaluation, c'est d'abord parce que les objectifs de chacun ne sont pas identiques et qu'on peut se demander, comme le soulignent les auteurs du rapport RAY, *"au nom de quoi on pourrait imposer une synthèse alors que, selon ses objectifs particuliers, chaque acteur désire pondérer différemment les indicateurs et opérer ainsi sa propre synthèse"*, c'est aussi parce que l'évaluation représente un enjeu pour chacun d'entre eux, enjeu quant à la divulgation et à l'utilisation de certaines informations et quant à la portée, donc à la pertinence de leurs actions respectives.

c- Conditions et coût du recours à l'évaluateur

Les textes sur l'évaluation des politiques transversales préconisent le plus souvent la constitution de cellules, comités ou observatoires locaux d'évaluation, pour suivre le dispositif avec un intervenant extérieur, déterminer les objectifs et les modalités de l'évaluation, voire réaliser l'évaluation en interne. L'idée selon laquelle la démarche ne doit pas se faire indépendamment des partenaires locaux est évidemment très présente. La plupart d'entre eux souhaitent l'intervention d'un expert extérieur, bien que celle-ci soit perçue comme coûteuse, mais à la condition qu'elle se fasse en étroite collaboration avec eux.

Pour les acteurs de terrain, le recours à une intervention externe s'explique, d'une part, par des raisons matérielles, en particulier d'indisponibilité en "*moyens humains, en temps et en compétences*" pour le faire, et par des préoccupations de positionnement, le recul et la neutralité d'un observateur extérieur étant en mesure de faciliter les relations avec les partenaires. "*Faire venir quelqu'un de l'extérieur ça a l'avantage de faire parler chacun*".

JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION EXTERNE

«Une évaluation externe est plus objective. Il est nécessaire qu'elle soit menée par l'extérieur parce que les acteurs eux-mêmes sont trop impliqués dans l'action, ils n'ont pas le recul nécessaire pour évaluer leur travail. Mais les partenaires doivent être associés au choix de l'évaluateur, de la démarche et au déroulement de l'évaluation.

(...) Si elle est faite en interne, les acteurs ont du mal à avoir le recul nécessaire pour apprécier objectivement leurs actions. De plus, ils sont quasiment obligés de les légitimer dans la mesure où ils peuvent difficilement se critiquer sans se discréditer.»

(Organisme bailleur)

«Je pense que je n'aurais pas l'objectivité nécessaire pour faire l'évaluation parce que je suis trop impliquée dans le dispositif. Il est difficile d'être à la fois juge et partie ... même si l'évaluation ne doit pas juger. De plus il y a des chose que l'acteur lui-même, du fait de son propre rôle, va avoir du mal à dire. C'est une question de distanciation par rapport au sujet.

Pour les mêmes raisons d'implication des acteurs, si l'évaluation est faite en externe, ce sera reconnu par l'extérieur; alors qu'en interne, on pourra toujours dire que les acteurs veulent défendre leur domaine d'action.»

(Chef de projet)

La question de la commande d'évaluation est très liée, comme nous venons de le voir, à celle de son financement et de son coût. Dans tous les cas où aucune évaluation n'a été commandée à l'extérieur et où des diagnostics-bilans ont été réalisés en interne, la première raison invoquée par les partenaires institutionnels en est le coût, ce type d'intervention ne semblent pas justifier un investissement financier conséquent. *"Donner la priorité aux actions", "faire passer l'opérationnel d'abord"* plutôt que de *"faire plaisir à des gens qui n'ont pas grand chose à faire et qui seront monnayés pour faire de l'évaluation"* sont les propos tenus pour justifier ce point de vue.

Laisser le soin à l'équipe opérationnelle de réaliser des rapports "intermédiaires" puis un rapport final correspondant à quatre ou cinq ans d'expérience, sans que les élus ne soient *"consultés ni sur la méthode ni sur le contenu"*, traduit tout simplement le fait que *"d'une manière délibérée, les gens (sous entendu la municipalité) évacuent ce problème, (qu'ils se sont) un peu déchargés du bébé encombrant, délicat, difficilement gérable sur l'équipe MOUS"* (premier adjoint).

En conséquence, si l'on ne perd pas de vue que le coût financier de l'évaluation peut être supporté pour moitié par les collectivités locales et pour moitié par l'État, on peut dire, au regard des cas que nous avons pu observer, que c'est moins le coût lui-même de l'expertise qui pose problème que la nécessité de trouver une logique commune permettant d'arriver à une commande conjointe.

Elle soulève également le problème du résultat de l'évaluation: le fait de dire que l'évaluation externe coûte cher et qu'on préfère financer davantage d'actions, au risque de ne pas se donner les moyens d'appréhender leurs répercussions peut aussi signifier que les acteurs ou les commanditaires potentiels ne sont pas toujours prêts à financer un travail qui peut s'avérer critique et impliquer une remise en question de procédures telles qu'elles ont été menées jusque là.

LE POSITIONNEMENT DE L'ÉVALUATEUR

«Nous postulons à notre tour qu'au regard de l'incertitude croissante dans laquelle les sociétés évoluent avec la nécessité d'adapter les politiques de développement aux fluctuations des contraintes, la figure du juge externe neutre et équitable tel que le système de recherche s' imagine être lorsqu'il s'érige en évaluateur devient inadaptée; le système de recherche en arrive alors à sentir la nécessité de son implication de terrain.

M. DE BERNARDY, P. BOISGONTIER, "De l'évaluation des chercheurs et acteurs dans la recherche-action", Annales de la recherche urbaine, n°47

LE NIVEAU DE LA COMMANDE

« (l'évaluation de la politique de la ville par l'État et l'évaluation locale) sont deux démarches complémentaires, oui, mais ce n'est pas la même chose. L'État cherche à mesurer la pertinence de son engagement financier, non pas sur un site mais de façon plus globale, alors que sur la ville on fait une évaluation de ses propres objectifs, de l'impact sur la ville elle-même. Ce sont deux démarches différentes. L'évaluation régionale est un relais intermédiaire entre les deux, parce que la région a des préoccupations d'aménagement du territoire, qui dépassent le cadre des villes, et en même temps des préoccupations de solidarité urbaine. Il y a donc un emboîtement des différents niveaux mais ces différents types d'évaluation ne visent pas le même objet.»

(Secrétaire général de Mairie)

«Je crois que ce qui doit me gêner le plus souvent, c'est l'impression de m'en remettre à des gens qui sont complètement externes et qui ne vont pas avoir ... et ce n'est d'ailleurs pas plus mal ... les limites intellectuelles à appréhender la réalité, liées à la difficulté qu'on rencontre tous les jours. En d'autres termes vous n'aurez pas, vous, les craintes des effets pervers ou des effets vicieux, ou des problèmes de clientélisme dont je viens de parler.

(...) Le problème de l'évaluation externe c'est aussi qu'elle coûte cher; s'il y avait un organisme central du type Plan qui nous dise "nous, État, on est là pour évaluer", moi je n'en aurais rien à faire qu'ils viennent évaluer: il ne viendrait pas prendre sur mon argent pour faire des actions, donc ils peuvent venir évaluer tout ce qu'ils veulent, venir me dire qu'on s'est planté, qu'il ne fallait pas faire comme ça.»

(Chef de projet)

d- Les missions de l'évaluateur : observation, expertise, conseil

La formalisation des principes de l'évaluation, telle qu'elle se dégage de l'analyse des procédures expérimentées sur les sites, permet de repenser les principales finalités assignées à la mission de l'évaluateur.

Le premier constat que l'on peut dresser, c'est qu'il n'y a pas unité de vue sur ce sujet de la part des différentes catégories d'acteurs qui sont partie prenante de l'évaluation.

Très schématiquement on peut dire que les services de l'État s'intéressent surtout à la mesure des effets d'actions qui concrétisent une politique définie au niveau national et dont ils ont la charge de suivre la mise en oeuvre. Ceci explique leur souci de quantifier par des indicateurs et de suivre des évolutions dans le temps en organisant des observatoires.

Les élus poursuivent des intérêts plus directement stratégiques qui les rendent moins sensibles à l'analyse d'ensemble des effets de ces programmes, et les poussent plutôt à rechercher des outils de contrôle, de suivi et de bilan, voire un retour des expertises en terme de conseil.

Pour les collectivités locales, le premier débouché de l'évaluation reste la construction d'argumentaires destinés à présenter des bilans d'action positifs et à justifier de nouveaux projets d'action ou d'équipements.

Seuls les chefs de projet, et certains opérateurs (surtout les associations) à qui sont confiés la réalisation des actions, aspirent à trouver dans l'évaluation une procédure d'accompagnement de leur mission qui soit interactive, et qui fonctionne selon les principes de la recherche-action.

Globalement, toutefois, l'expérience de l'évaluation accumulée au cours du X^e plan n'a pas débouché sur des procédures très opérationnelles, faute d'une part d'avoir systématisé l'usage d'outils comme les indicateurs et les tableaux de bord, faute aussi de s'être positionné sur le terrain du conseil et du soutien au développement des programmes. Les études menées auront eu surtout pour fonction de conserver la mémoire des projets engagés, et de proposer des bilans mettant en évidence les actions qui auront eu le plus de retentissement dans les quartiers et auprès des partenaires des opérations DSU.

Le manque manifeste d'opérationnalité de l'évaluation trouve en partie son origine dans le fait que les programmes DSU se sont rarement donnés des règles d'élaboration des projets qui soient à la mesure des ambitions de la politique de la Ville. Le travail initial qu'il paraît indispensable de mener pour asseoir les projets de chaque site sur des objectifs solides

engageant fortement les partenaires, s'est le plus souvent trouvé escamoté dans la précipitation et le caractère très administratif qui président à la mise en place des opérations.

Selon un chef de projet, pour être en mesure d'évaluer *"il faut qu'à la base, le contrat entre la responsabilité de la collectivité locale, la population et les grands opérateurs, c'est-à-dire les partenaires, soit clairement identifié et validé"*.

Une telle exigence suppose que trois étapes soient parcourues avant que des programmes de l'ampleur des opérations DSU ne rentrent dans la phase active de mise en oeuvre des projets.

Ces étapes ce sont :

1°- le diagnostic initial, permettant de répondre à la question "quels sont les problèmes du quartier sur lesquels on veut agir ?", qui suppose de construire une analyse explicative de la situation sociale concernée, mais aussi de dresser un état des potentialités d'action liées aux opérateurs mobilisables;

2°- l'élaboration des objectifs opérationnels, qui nécessitent un travail de transposition sur chaque site des objectifs cardinaux poursuivis par la politique de la Ville, à partir de la lecture proposée par le diagnostic et des débats entre les partenaires;

3°- la construction institutionnelle du projet, c'est-à-dire le travail de structuration du partenariat et des engagements contractuels des opérateurs, mais aussi de formalisation de la régulation du partenariat, de la circulation de l'information et de la réflexion sur l'avancement du programme.

L'évaluation vient logiquement s'inscrire comme le prolongement d'une telle démarche, et elle ne peut véritablement démarrer qu'à partir du moment où la phase de construction du dispositif d'action est parvenue à son terme. Elle prend naturellement, dans ce cas, une perspective dynamique, fonctionnant comme un processus de feed-back, qui réalise, in itinere, un travail d'adaptation des objectifs et du partenariat, et de restitution à différentes étapes. L'évaluation se déroule alors comme un processus itératif de réflexion critique, dont les principaux partenaires sont à la fois les acteurs et les bénéficiaires.

On trouve chez un certain nombre de chefs de projet, l'idée que l'enjeu se situe dans l'efficacité opérationnelle d'une quasi "modélisation" de la logique d'action qui est programmée; modélisation qui articulerait, avec des possibilités d'interactions rétroactives, un modèle de compréhension sociologique de la dynamique sociale visée (le fonctionnement de l'exclusion, le système de peuplement des agglomérations, la dynamique de l'intégration, etc.), un programme d'action politiquement construit, un système de partenariat institutionnellement validé.

e- La consultation des bénéficiaires

Dans les travaux d'«évaluation» réalisés à ce jour, on peut constater que la population des quartiers sur lesquels portaient les interventions a été peu consultée, en tout cas par le recours à une méthodologie clairement définie (questionnaires ou entretiens auprès d'un échantillon ou d'un panel représentatif par exemple); pour autant cette préoccupation n'est pas absente du discours des acteurs qui se montrent généralement favorables, chacun à son niveau, à cette forme de consultation. On pourrait dire schématiquement que certains pensent qu'il serait intéressant d'y recourir, d'autres affirment qu'il serait indispensable de le faire. Dans une certaine mesure, elle leur permettrait en effet de savoir si leur action va dans le sens des attentes de la population et dans le sens des objectifs poursuivis par le dispositif. Pour certains, elle va au delà de cette première mesure des effets, elle procède de l'une des finalités affichées à l'origine de la politique de la ville, qui est de promouvoir la participation des habitants à la vie de leur quartier et à la démocratie locale.

Revenons un moment sur les raisons invoquées par les acteurs pour expliquer cette absence de consultation des destinataires dans l'évaluation.

Les deux premières, qui apparaissent dès l'évocation de cette question sont liées entre elles, elles sont à la fois financières et techniques: en effet, une enquête auprès d'un échantillon de population nécessite des connaissances scientifiques et le recours à des méthodologies spécifiques qui impliquent de faire appel à des spécialistes, ce qui nous ramène à la question du coût de l'évaluation externe. En interne, les acteurs n'ont ni le temps, ni les compétences, ni la légitimité pour y procéder. D'autres part, ils jugent difficile de savoir à partir de quel moment on peut mesurer l'impact d'une action sur la population, à partir de quand les bénéficiaires en percevront les retombées, certains se demandent même si une telle mesure est possible, ou plutôt si elle est quantifiable. *"Est-ce qu'on peut dire qu'une action en direction de la jeunesse est positive ou négative si on a touché cinq jeunes, si on a évité que ces cinq jeunes ne tombent dans la délinquance?"* se demande par exemple un responsable associatif. Or, plus profondément, cette interrogation renvoie à la légitimité de l'action elle-même, et par voie de conséquence, à la légitimité du rôle des acteurs dans le processus.

En effet, dire d'une part qu'on ne peut pas se satisfaire d'une évaluation qui n'intègre pas une forme structurée de consultation de la population, et d'autre part que "l'effet sur les habitants est toujours à retardement", que par conséquent il est difficile de savoir comment et quand la mener, c'est peut-être finalement dans une certaine mesure un moyen pour les acteurs de légitimer leur action: si l'évaluation "institutionnelle" ne suffit pas, si la répercussion des effets sociaux sur la population est difficile à mesurer, si de surcroît le recours souhaité à un "ethnographe" ou à un écrivain qui constituerait la mémoire de l'histoire du dispositif pose les limites de l'extériorité requise pour l'observation, on peut se demander à quel moyen recourir

pour mesurer les effets des programmes, on sent bien d'autre part qu'il y a derrière cela, de la part des acteurs une attente vis à vis de l'évaluation pour qu'au moins elle valide la légitimité de leur intervention, même si elle doit fournir des perspectives de réorientation.

La consultation de la population dans l'évaluation représente donc un véritable enjeu pour les acteurs opérationnels (pour les associations comme nous venons de le voir, et peut-être encore davantage pour les équipes de maîtrise d'œuvre et les chefs de projet parce qu'elles ont la charge de "*porter le projet*").

Elle est un enjeu aussi pour les institutionnels: les services et administrations de l'État déconcentré justifient cette absence d'évaluation par le fait que les élus locaux ne la souhaitent pas, dans la mesure où, selon eux, elle risque de remettre en cause la légitimité de leur mandat: perçue comme une enquête de satisfaction, elle risque d'aboutir à un jugement sur l'action de l'équipe municipale, d'autant que la politique de la ville est ressentie comme une politique municipale par les habitants.

Au regard des faits observés, il ne semble pas que les élus et agents des collectivités locales émettent à son égard autant de réserves que ne le laissent supposer les discours des agents de l'État; on peut constater en effet que dans deux cas où des municipalités ont été commanditaires d'évaluation externe, une enquête auprès de la population des quartiers d'intervention, et des quartiers périphériques a été menée, alors que dans les cas de commande par l'État, ceci n'a pas été fait.

On peut se demander pourquoi ce hiatus entre les discours de ces deux types d'acteurs. Il nous semble que la réponse puisse se trouver dans l'origine de la commande dans la mesure où chacun de ces acteurs (État et Collectivités locales) se place dans l'hypothèse où lui-même serait commanditaire: si l'État seul demande une évaluation, celle-ci est perçue comme une ingérence dans la politique municipale, ou au mieux comme une forme de contrôle. A l'inverse, si c'est la municipalité qui est commanditaire unique, elle peut alors avoir une influence sur les orientations données à l'évaluation et sur sa diffusion. D'une part elle ne constitue pas une remise en cause de la légitimité de sa position qui lui est conférée par le vote, elle-même garantie par les institutions. D'autre part, les élus ont un certain pouvoir sur l'évaluation s'ils en sont les commanditaires, pouvoir que certains agents administratifs de mairie reconnaissent qu'il faut contrôler.

On peut même considérer que l'enquête auprès de la population dans le cadre de l'évaluation ne constitue pas un risque réel de remise en cause de leur légitimité pour les acteurs politiques locaux, justement parce qu'elle n'est pas une forme de consultation directe, comme peut l'être le vote, mais qu'elle est au contraire éminemment médiatisée par des procédures méthodologiques précises. Elle peut donc au contraire être pour les élus locaux un moyen de mesurer les effets de "leur" politique sur les habitants entre deux élections, et donc d'infléchir

leur action dans une approche qu'un sous-préfet - Ville qualifie de "clientélisme", qui consiste à utiliser le rapport d'évaluation dans une perspective électoraliste.

En outre, lorsque l'on s'entretient avec les acteurs sur la nécessité de cette consultation, ils se placent immédiatement sur le terrain de la participation et rapprochent cette question de l'objectif affiché par la politique de la Ville de relancer ou d'initier la démocratie locale. C'est en cela que l'enquête auprès des habitants constitue un véritable enjeu: si elle s'intègre à une démarche beaucoup plus vaste qui consiste non pas à "faire pour" la population et à lui demander son avis ensuite, mais à "faire avec" elle, en l'intégrant aux choix, aux décisions prises dans le cadre du dispositif. En ce sens, l'évaluation n'est qu'une étape d'un processus qui devrait être enclenché dès le début des opérations, afin que les «destinataires» de ces politiques soient impliqués, par le biais du dispositif de développement social urbain dans la vie locale.

LA CONSULTATION DES BÉNÉFICIAIRES

«Je resterai toujours un peu perplexe tant que la participation des habitants ne restera que quelque chose de brandi mais qui ne correspondra pas à une réalité, et je suis persuadé que cette participation-là se construit davantage au quotidien, projet par projet qu'elle ne se décrète dans un comité de quartier; il y a des maires qui disent: 'il y a des comités de quartier; ça y est, la participation des habitants est assurée, ça suffit.' En fait, le discours que peuvent entendre les maîtres d'ouvrage actuellement c'est plus un discours de management qu'un discours de démocratie locale, d'abord ça va les culpabiliser, en plus ils sont élus et ont à ce titre-là une légitimité que nous, techniciens, on n'a pas, que personne d'autre qu'eux ne peut avoir. C'est vrai aussi que c'est facile pour eux de dire: 's'ils ne sont pas contents, dans 6 ans, ils pourront voter pour quelqu'un d'autre', c'est souvent un argument entendu, c'est un peu spécieux; si la notion de référendum d'initiative locale entre deux élections a fait son chemin c'est quand même parce qu'il y a une certaine aspiration des gens à une démocratie qui ne soit pas que tous les 6 ans. Ceci dit, ce n'est pas le discours qui sensibilisera et qui mobilisera les élus; par contre leur dire par exemple: 'si vous associez les habitants à la réhabilitation vous avez quand même plus de chances que les travaux soient respectés après', c'est un discours auquel ils sont plus réceptifs.

C'est toujours un problème de savoir s'il faut consulter les habitants, comment et à quel moment. (...) Cela pose le problème de la représentativité des élus et de la conception qu'on a de la démocratie. A la limite, pour certains élus, ils ont été élus comme représentants du peuple donc c'est par les élections que leur vient la sanction ou l'approbation de la part de leurs "représentés". En plus, quand l'évaluation est engagée par l'État, ça pose la question soulevée directement ou non par des élus de l'ingérence des services de l'État dans la vie des collectivités locales. Localement, les enjeux sont tels que la question de la consultation des habitants, que ce soient pour le choix et la mise en œuvre des actions par rapport aux objectifs de départ ou pour la mesure des effets ressentis de l'intervention est toujours très délicat.

(...) La plupart des bureaux d'études prévoient d'évaluer la participation des habitants, et beaucoup d'élus se sont récriés que c'étaient eux les élus, que des comités de quartier existaient. Il y a eu un peu un rejet de leur part de cette démarche. Par contre associer les habitants et notamment les jeunes à certains projets a permis que certains équipements tiennent le coup, ne soient pas détériorés, que ces projets passent beaucoup mieux auprès des jeunes dans le cadre de l'animation, de projets jeunes, et là ils se sont rendus compte qu'en associant les jeunes, ils avaient pratiquement fait des économies, c'est à dire qu'ils avaient dépensé moins, et ça, ce sont des discours qu'ils sont capables d'entendre, ce discours gestionnaire.

(Chargé de mission - SGAR)

LA CONSULTATION DES BÉNÉFICIAIRES

«Il est intéressant de pouvoir mesurer les effets des actions sur la population, mais ça peut représenter le risque d'une remise en cause de 'l'administration' au sens d'administration de la cité, que ce soit par l'État ou par la Ville.

(...) Il faudrait pouvoir l'interroger en cours. Mais on s'aperçoit que les structures relais (comités de quartier) qui étaient prévues dès les débuts de la politique de la ville ne fonctionnent pas tellement parce qu'elles mettent en place des circuits parallèles aux circuits démocratiques légaux, municipaux, et on se heurte à la réticence des conseillers municipaux, par ce que ce sera perçu comme une remise en cause de leur propre action, ceci parce que la politique de la ville est beaucoup plus perçue comme une politique municipale... "ce qui est vrai puisque nous ne sommes jamais que les accompagnants des communes dans les politiques sociales qu'elles mettent en place dans les quartiers."

(...) Le problème c'est que le système français est basé depuis 2 siècles sur le mandat dit 'non-représentatif' c'est à dire un système de délégation à des élus avec non spécialité des mandats: on élit des représentants sur un programme qu'ils présentent d'abord, non sur un cahier de doléances qui leur aurait été soumis avant et sur lequel ils se seraient engagés. "On ne peut pas habituer les gens comme ça à avoir une attitude qui s'avère être le sous-produit d'un système constitutionnel et à côté de ça vouloir mettre en place dans les quartiers des systèmes de participation des habitants. Parce qu'on va se heurter aux élus qui sont complètement dans le système institutionnel: à partir du moment où l'élu a tellement intégré sa capacité d'action comme étant le modèle institutionnel, c'est déjà une révolution de l'en faire sortir.

(...) Il faudrait que les habitants soient consultés en amont, mais pour cela il faudrait leur apprendre la participation, d'autant que la politique de la ville comme la plupart des politiques publiques s'appliquent à des endroits où sont concentrées toutes les difficultés culturelles. Il y a des barrières psychologiques, sociales et culturelles qui font que ces populations n'ont pas grand chose à faire de la participation à laquelle on voudrait les amener.»

(Sous-préfet Ville)

LA CONSULTATION DES BÉNÉFICIAIRES

«(Je suis favorable à) une évaluation continue, et je pense qu'une équipe d'animateurs-chercheurs peut se permettre d'interroger le destinataire, les habitants, d'une certaine façon, nous on les interrogerait d'une autre façon. Est-ce que je peux être objectif en posant une question du type: "est-ce que vous pensez, Madame, Monsieur, que ce projet a rempli son contrat?" Forcément, je vais orienter la réponse.

(...) Il faut mettre en place une équipe indépendante, qui se donne les moyens et qui a donc les conditions suffisantes pour interroger la population à des périodes précises, dans des séquences précises du projet, et avec cette possibilité de s'immiscer dans la conduite technique du projet. Donc en même temps une évaluation-formation. Cela étant, pour l'évaluation par rapport à la population, je pense que ce qui manque dans nos règles, qui régissent ces projets transversaux, territoriaux, c'est qu'il faut aller plus loin dans la consultation démocratique de la population et que dès lors qu'un projet est d'intérêt collectif et public, il doit être soumis au vote. Je sais que souvent ça choque! Mais, prenons des micro-projets (aménagement urbain, habitat, ...), j'ai devant moi un paysage qui est composé de sociétés HLM et de sociétés immobilières, les règles de consultation sont différentes; nous avons organisé un référendum pour une réhabilitation; je trouve la formule particulièrement séduisante et intéressante; c'est génial!!! Parce que qui dit référendum ... ce n'est pas l'acte en lui-même qui est finalement un acte démocratique, mais c'est tout ce qui se passe avant l'acte; et dès lors que ce but-là, cette étape-là doit être franchie, on est obligé, l'opérateur est obligé de prendre un certain nombre de précautions méthodologiques pour expliquer, présenter le projet, pour entendre l'avis et les revendications d'un certain nombre de locataires et forcément ça joue sur le dialogue, ça enrichit le dialogue, et là, on n'en est plus au stade de la consultation, on en est au stade de la participation. Tant qu'on en est au stade de la consultation, on peut trouver des formes clinquantes, brillantes (expos ...), mais en fait, on fait ce qu'on veut. Or le principe élémentaire du développement social, c'est de faire et de tout faire pour que la population et les publics visés par une action soient partie prenante et s'approprient le projet qui leur est exposé. Alors je pense que sur les grands thèmes, c'est important.

(Chef de projet)

.../...

LA CONSULTATION DES BÉNÉFICIAIRES (suite)

Je pense que l'évaluation serait d'autant plus percutante s'il y avait dans les modes de progression dans le projet des règles de consultation démocratique qui permettent de voir comment les projets pénètrent et sont acceptés par la population; et je pense que sur des actions de transformation urbaine, sur des actions qui engagent l'intérêt public, il faut imaginer des consultations démocratiques. Et j'irai même plus loin, je dirais qu'un développement social des quartiers ne peut démarrer que si, ..., il faut voir, ... , soit la population dans son entier, soit les secteurs représentatifs de la population par les associations ont validé à l'origine le projet général, un schéma directeur, une politique de développement social et urbain. Et que ce schéma directeur présenté sous forme de fiches-action opérationnelles soit d'entrée bâti, avec certains thèmes sous forme d'objectifs et non pas d'actions, soit présenté et mis au vote de la population.

(...) Moi, je dis: phase étude expertise, ça, c'est du ressort de la commune qui décide d'être candidate à une procédure contractuelle. Cette expertise doit être partenariale, associer les représentants des habitants pour qu'il y ait une lecture de la réalité, de la situation qui soit partagée. Ensuite la ville se retire, elle fait une proposition d'une politique globale territoriale dans le quartier, sur les équipements, l'amélioration de l'habitat, les services et commerces de proximité, sur le cadre de vie et l'image urbaine, sur l'éducation, l'insertion, etc., et voilà le projet, avec certaines actions bien identifiées. On va voir la population, on lui demande si elle est d'accord. Et après, c'est facile d'évaluer, tout le monde est d'accord sur une base de départ. Comment voulez-vous évaluer quelque chose dont, déjà à la base, les uns et les autres n'ont pas la même connaissance, la même compréhension et la même conscience du travail, de la mission qui devait se réaliser. Donc au tout début il peut y avoir évaluation, comme je le disais, par une équipe positionnée comme indépendante, formative, mais il faut qu'à la base, le contrat entre la responsabilité de la collectivité locale et la population et entre les grands opérateurs, les partenaires soit clairement identifié et validé; autrement, ce n'est pas possible.»

(Chef de projet)

CONCLUSION

VERS UN MODÈLE D'ÉVALUATION PROGRESSIVE, À LA FOIS CUMULATIVE ET INTERACTIVE

Nous avons essayé, dans la première partie de ce travail, de reconstituer, à partir de nos investigations documentaires et de nos observations sur le terrain, une modélisation des conceptions relatives à l'évaluation des dispositifs mis en place dans le cadre de la politique de la Ville. Dans la réalité des programmes conduits sur les sites, ces conceptions véhiculent toutes les interrogations que suscite la notion d'évaluation, d'une part parce que les bases de cette politique (transversalité, partenariat) impliquent une très grande diversité de statut et de fonction des acteurs concernés, d'autre part parce que les pratiques en matière d'évaluation relèvent encore pour une large part du registre de l'expérimentation et que, de ce fait, les discours des différents acteurs se réfèrent souvent davantage à une perception intuitive de ce que devrait être l'évaluation qu'à une méthodologie réellement conceptualisée. Nous avons tenté de reconstruire, à travers les pratiques et les discours, les différents référents auxquels se rattachent cette notion. Il conviendrait maintenant, dans la perspective du suivi des contrats de ville, d'élaborer une base méthodologique d'évaluation à la fois exigeante et pragmatique.

On a pu mettre en évidence la différence profonde qui, dans les procédures d'évaluation, sépare la perspective du contrôle, qui vise à comptabiliser des résultats, de celle de l'expertise, qui cherche à raisonner les effets induits par une politique d'action. Si la première est le plus souvent implicite dans les démarches de suivi de l'exécution des programmes, procédures classiques au niveau des échelons administratifs (services municipaux, services du Préfet), la seconde apparaît indispensable quand on veut répondre aux préoccupations opérationnelles des décideurs de la politique de la Ville (les élus, les services de l'État).

En d'autres termes, le contrôle relève de préoccupations que l'on pourrait dire de management interne, garantissant le bon fonctionnement organisationnel des projets, tandis que l'évaluation proprement dite sert une double perspective, de stratégie d'action pour les partenaires du

programme, de garantie publique sur le bien fondé de l'action entreprise pour la collectivité toute entière.

Sans démarche d'évaluation construite, on ne trouve en définitive que la somme des bilans institutionnels, bilan d'action de l'équipe du chef de projet, bilans de certaines structures opérationnelles (équipes de travail social, institution scolaire, gestionnaires de l'habitat social, associations, etc.), qui sont tous à mi-chemin entre le rapport annuel d'activité, le bilan de ce qui a été entrepris, et le programme d'intention sur les objectifs des institutions.

Quant il y a expertise finale, forme la plus répandue de l'évaluation, le rapport de l'évaluateur produit une synthèse globale sur la situation du quartier et les transformations imputables au programme de développement social urbain : dans la quasi totalité des cas, cette synthèse a pour principal effet de livrer une image d'ensemble de l'opération qui n'est qu'une reconstruction a posteriori des étapes de l'action. Cette forme de bilan est généralement fort éloignée de la restitution du déroulement réel des projets, et ne rend pas compte de l'éclatement des interventions des différents acteurs, qui caractérise toutes ces opérations poursuivant une transversalité institutionnelle bien difficile à réaliser concrètement.

Face au bilan très mitigé de l'évaluation menée sur les sites de la politique de développement social urbain du Xème plan, bon nombre de chefs de projet voient l'évaluation des contrats de ville avec l'ambition d'une véritable recherche-action : *"ce sera une évaluation dynamique", "il faut construire ses outils et travailler à l'évaluation au fur et à mesure du déroulement du projet, ne serait-ce déjà que parce que c'est une analyse et même une théorisation du projet non négligeable"*.

Pourtant la lucidité conduirait plutôt à considérer que l'opportunité que représentaient les opérations qui ont eu pour objectif de concentrer les efforts sur des quartiers défavorisés, depuis les programmes HVS jusqu'aux DSQ, n'a pas été l'occasion de concrétiser, et encore moins de systématiser, la démarche de l'évaluation dynamique. La perspective spatiale plus large et pluri-communale introduite par les contrats de ville, rendra manifestement plus difficile le recours à ce type d'approche. On constate que les services extérieurs de l'État, mais aussi la Délégation interministérielle à la Ville, ont aujourd'hui le souci d'approfondir la voie de la quantification des effets sectoriels de la politique de la Ville, de la constitution d'observatoires statistiques, et du suivi d'indicateurs.

Entre les deux grands modèles esquissés plus haut, évaluation récapitulative et évaluation dynamique, la voie qui se dessine aujourd'hui serait plutôt celle d'une procédure analytique concomitante, procédant par étapes et de manière cumulative. Bien qu'analytique et sommative,

elle devrait permettre également d'organiser le feed-back auprès des partenaires à des étapes déterminantes du déroulement du programme. Sa finalité principale se situerait dans la confrontation entre les effets observés au niveau des quartiers et ceux qui touchent au fonctionnement des opérateurs, c'est-à-dire dans l'articulation entre le bilan des savoir-faire et des moyens mobilisés et la mesure de l'efficience du programme, objectif pour lequel le recours à la quantification est souhaitable. La dimension du suivi et du contrôle sont, on le voit, très présentes dans une telle procédure.

Dans la phase de démarrage de l'opération, la démarche doit d'abord servir à opérationnaliser les objectifs affichés dans la convention, et contribuer à formaliser l'engagement des partenaires sur des actions finalisées en fonction de ces objectifs. Ce n'est qu'à cette double condition que l'évaluateur peut s'engager à observer le déroulement du programme et à forger des outils de mesure des effets qu'il produit.

L'ÉVALUATION CONCOMITANTE PAR ÉTAPES

«Comment peut-on prétendre mesurer, estimer les effets d'une démarche ou d'un projet si on ne lui a pas laissé le temps de vivre. Si on intervient tout le temps dans le processus décisionnel, on finit par arriver à une sorte de soupe qui fait qu'on risque de se perdre soi-même ou de perdre des points de repère stratégiques.»

(...) Oui il faut des tableaux de bord, oui il faut un suivi, oui il faut pouvoir se corriger assez rapidement pour éviter de se planter sur une longue durée; mais en même temps, comme on fait du développement social, il faut que les projets puissent s'inscrire dans la durée, on ne peut pas prétendre faire l'adaptation permanente en matière de développement. Je ne pense pas. Il est beaucoup plus important d'être au clair sur les objectifs, d'être précis, d'essayer de prévoir les effets attendus. Et puis on se donne tant de temps pour que ce projet naisse et on y met tant de moyens, et au bout de cette période, un an ou plus, on évalue: donc ce n'est pas seulement l'évaluation finale. Et c'est valable aussi pour l'échelon régional, ou alors c'est que les politiques régionales sont une pure fiction. Une politique nationale ou régionale, on attend pas complètement qu'elle soit morte ou qu'on se soit complètement planté pour l'évaluer; malheureusement c'est quelquefois ce qu'on fait.»

"Ce que je crois important c'est que quand on s'engage localement ou régionalement pour une durée de cinq ans, on se ménage des phases et des possibilités d'évaluation, pertinentes ... Il ne faut pas des systèmes trop globaux, ... si on l'a fait nous, c'est parce qu'on était en fin de parcours, on n'était pas mieux lotis que les autres en terme de finesse de définition d'objectifs stratégiques initiaux qui n'étaient pas plus définis dans notre région qu'ils ne l'étaient ailleurs; il y a eu beaucoup de reconstruction de la politique menée, beaucoup de construction a posteriori de critères d'évaluation." Il faut réfléchir davantage en amont, se ménager ces temps d'évaluation de manière souple, plus fine et moins globale.

(Chargé de mission - SGAR)

Ce modèle qui correspond à une démarche progressive, est un moyen terme entre l'évaluation-bilan et l'évaluation dynamique. Tel quel, il peut satisfaire et rapprocher la vision stratégique ou simplement technocratique des responsables politiques des programmes (élus locaux, préfets), et l'aspiration des opérateurs du terrain à trouver dans l'évaluateur un expert extérieur capable de pondérer les logiques d'intérêt de différentes institutions partenaires. On constate que même les équipes municipales qui réduisent l'évaluation à la démarche interne du bilan sectoriel, intègrent la nécessité d'un suivi progressif procédant par étapes, c'est-à-dire d'une démarche intégrant des évaluations "intermédiaires".

L'alternative qui se pose aux commanditaires de la politique de la Ville consiste à devoir choisir entre recommander un maximum d'exigence locale, sur les sites, qui appellerait des évaluations dynamiques, c'est-à-dire stratégiques, forcément coûteuses, ou bien se limiter à une exigence minimum de restitution des effets de chaque dispositif, de manière, à travers des évaluations analytiques systématiques, de construire des tableaux des résultats de la politique de la Ville à l'échelle des départements et des régions. Dans cet esprit, on peut définir le modèle de l'évaluation progressive comme une procédure-cadre, associant des outils (indicateurs, panels de bénéficiaires, enquêtes, observations) et des étapes de travail (diagnostic initial, bilan intermédiaire à 2 ans, à 4 ans, synthèse finale).

Ce modèle peut intégrer un dispositif de suivi-conseil-animation de la part de l'évaluateur, sous la forme d'interventions se situant à un niveau plus élevé que chacun des quartiers, de manière à organiser un suivi et une réflexion sur les objectifs généraux poursuivis par la politique de la Ville à l'échelle d'une agglomération. Le conseil fonctionnerait dans ce cas comme niveau de synthèse pour les différents chefs de projet de quartier.

L'échelle des contrats de ville, et la multiplication des sites, invitent en effet à se concentrer sur les objectifs cardinaux poursuivis par l'État, et à développer des évaluations ayant une portée plus synthétique.

BIBLIOGRAPHIE**1- Publications sur l'évaluation des politiques publiques**

- ABALLEA F., "L'évaluation qualitative: approche méthodologique", L'évaluation qualitative, FORS, n°111, juillet-septembre 1989
- BELORGEY J.M., évaluer les politiques de la ville, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993
- DELARUE J.M., Banlieues en difficulté: la relégation, Paris, Syros Alternatives, 1991
- DELEAU M., NIOCHE J.P., PENZ Ph., POINSARD R., Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation, Rapport du groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques", Paris, CGP/La Documentation française, 1986
- DUBEDOUT H., Ensemble refaire la ville, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, La Documentation française, 1981
- GEINDRE F., Ville, démocratie, solidarité. Le pari d'une politique, CGP/Le Moniteur, Paris, La Documentation française, 1992
- GENIN L., L'évaluation des politiques publiques, CES, Journal Officiel, séances des 11 et 12 décembre 1990
- HORAIST J., Partenaires pour évaluer: organiser l'évaluation des politiques publiques locales, Rapport de l'atelier sur les dispositifs d'évaluation des politiques publiques locales, CGP, 1992
- JAZOULI A., Banlieues, les nouvelles frontières intérieures, Banlieuescopies, 1992
- LEVY F., LENOIR M.N., GUIGNARD-HAMON C., SMADJA N., Bilan / perspectives des contrats de plan de développement social urbain, Paris, CGP/La Documentation française, 1988
- MASSON G., "L'évaluation du social" , Nouvelles problématiques sociales, FORS, n° 100, octobre-décembre 1986
- NIOCHE J.P., POINSARD R., L'évaluation des politiques publiques, Paris, Economica, 1984
- PERRET B., Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques, Actes du séminaires Plan/ENA (recueil d'intervention), La Documentation française 1991
- RAY J.C., DUPUIS J.M., TRICART J.P., Les politiques sociales transversales: une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux, Paris, CGP/La Documentation française, 1986

- VIVÉRET P., L'évaluation des politiques et des actions publiques, Paris, La Documentation française, 1989
- Rapport Plan/ENA, L'évaluation des politiques publiques: techniques, pratiques et institutions, 1990
- Annales de la recherche urbaine, n° 47, 1990
- Évaluation des politiques publiques. Eléments de réflexion méthodologique et épistémologique, "Département Évaluation des politiques publiques", CREDOC, Cahier de Recherche n°9, Janvier 1991

2- Rapports d'évaluation territoriaux et régionaux

- "Alors, le Noyer Renard?" Contribution à l'évaluation du développement social d'un quartier, Athis-Mons, Mars 1991 - Décembre 1993
- Bilan d'un grand ensemble: "La Villeneuve" de Grenoble, ENA
- Contrat de Plan, Développement social des quartiers. Compte-rendu des travaux du Comité régional d'évaluation Préfecture de Région des Pays de la Loire / DRE des Pays de Loire , Février 1992
- Du projet de quartier au contrat d'agglomération. Une dynamique de l'intégration. Emerainville, MOUS 89-92.
- Eléments pour un bilan de l'intervention publique au titre du développement social urbain sur le quartier de la Pierre Collinet (Meaux), DDE de Seine et Marne, Subdivision de Meaux / Conseil et Évaluation des politiques publiques, janvier 1994
- Évaluation d'une politique de développement social: Le quartier de la Reynerie dans la ZUP du Mirail, ENA, 1991;
- Évaluation de la politique de développement social urbain, Le quartier de l'Argonne à Orléans, CREDOC, Collection des Rapports, Mars 1994
- Évaluation de la politique de la ville, Beauvais, Quartier Saint Jean, ALPHAVILLE, septembre 1993
- Évaluation régionale des DSU, Xe Plan Picardie; Ville de Noyon, Convention Ville-Habitat, Le Frene, 1993
- La politique de développement social urbain en Picardie pendant le Xe Plan, Rapport pour une évaluation régionale, Conseil régional de Picardie / Préfecture de région Picardie / Fondation des villes, décembre 1993

- La politique de développement social urbain de la ville du Mée sur Seine, Rapport d'évaluation sur le DSQ des Courtilleraias au Mée sur Seine, CREDOC, Collection des Rapports, Novembre 1993
- Opération de développement social du secteur Nord d'Asnières:
 - .Propositions d'étude préalable, LAURIF, Octobre 1989
 - .Comptes rendus des commissions, Décembre 1990-Janvier 1991
 - .Projet de convention du programme de DSQ des quartiers Nord d'Asnières, Mars 1991.
- Quartier de développement social des Grésillons - Gennevilliers. Diagnostic et préconisations pour une "sortie" du dispositif "Développement social des quartiers" à l'horizon 1991, Faut Voir, Octobre 1990.
- Recherche-évaluation et suivi d'une opération de développement social des quartiers dégradés: Les Grésillons à Gennevilliers, Rapport final, ACT - Etudes et recherches économiques et industrielles, Mai 1984.
- Réflexions sur l'expérience du Développement social des quartiers de Bourges, abri/DSQ, octobre 1993;
- Suivi-observation des évaluations régionales de la politique de la ville, commandé par le Ministère de l'Équipement, du Logement et des transports et le Plan Urbain, réalisé par ACADIE, février 1993
- Synthèse régionale des évaluations territoriales effectuées sur les sites Ile de France, Rapport final, Préfecture d'Ile de France - Mission-Ville, ALCS, Mars 1993

Dépôt légal : Juin 1994

CAHIER DE ReCHERCHE

Récemment parus :

Les exclus du mythe américain : l'heure des comptes

Isabelle GROC - n°56 (1994)

Niveau de vie et revenu minimum : une opérationnalisation du concept de Sen sur données françaises

Christine LE CLAINCHE - n°57 (1994)

Prix, qualité, service : les arbitrages du consommateur

Aude COLLIERIE de BORELY - n°58 (1994)

Approche sectorielle de l'évolution de l'emploi dans l'industrie manufacturière (1988-1992)

Philippe MOATI - n°59 (1994)

Articles d'études et de recherche : Année 1993

Michel MESSU, Philippe MOATI et Robert ROCHEFORT - n°60 (1994)

Avancées en analyse lexicale

Valérie BEAUDOUIN et Pascale HÉBEL - n°61 (1994)

Articles de micro-économie appliquée

François GARDES et alii - n°62 (1994)

Président : Bernard SCHAEFER Directeur : Robert ROCHEFORT
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.00

ISBN : 2-84104-016-X

CREDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie