



Assemblée Générale du vendredi 13 mars 2009 - Paris

Echanges autour de l'enquête ingénierie DIV/IRDSU 2008
**« Droit commun et évaluation,
deux enjeux majeurs de l'après 2009 »**

INTRODUCTION de Sylvie REBIERE-POUYADE, Présidente de l'IRDSU

« Bonjour à tous,

Nous vous proposons de prolonger notre Assemblée Générale par un temps d'échange et de réflexion sur deux enjeux majeurs de la politique de la ville : le rapport au droit commun et la mise en œuvre de l'évaluation.

Ce débat prend sa place tout naturellement dans la suite de notre réflexion de fond sur les projets de territoire, que nous voulons « durables, participatifs et solidaires » et dans nos contributions aux dossiers d'actualité de la politique de la ville : évaluation et renouvellement des CUCS, réforme de la géographie prioritaire, réforme de la DSU, etc.

Pour cela, nous partirons d'une enquête que nous venons de mener à l'initiative de la DIV, avec la coopérative-conseil AURES. Elle fait suite à une première enquête, menée auprès de plus de 200 professionnels en 2007 sur la nature et l'organisation des projets politiques de la ville.

C'est suite à cette première enquête que nous avons souhaité prolonger par un volet qualitatif auprès d'une vingtaine de professionnels, en se concentrant sur ces deux enjeux.

Elle nous permettra d'abord de faire un point sur l'évolution du rapport entre les politiques dites exceptionnelles - pour lesquels la plupart du temps nos postes ont été créés - et ce fameux « droit commun » dont il est parfois difficile aujourd'hui de poser les limites.

Elle nous permettra ensuite d'évoquer la question de l'évaluation, qui est au cœur de nos préoccupations aujourd'hui. D'autant plus en cette année de transition pour les CUCS.

Ce que nous vous proposons cet après-midi, à partir de l'enquête que nous présentera Hervé Léon, c'est de nous placer dans une réflexion prospective pour, demain sur nos territoires, mieux aborder ces deux

questions. Mais aussi pour alimenter les échanges que nous continuerons à avoir dans les réseaux de professionnels, au sein de nos chantiers thématiques, avec l'Etat, avec les associations d'élus locaux ou avec les centres de ressources.

Nous demanderons également à trois invitées de nous amener à prolonger cette réflexion :

- Anne Killi, consultante, spécialiste des questions d'organisation et de management
- Arinna Latz, consultante elle aussi, qui accompagne des équipes sur ces deux questions du droit commun et de l'évaluation
- et Bénédicte Madelin, directrice du centre de ressources politique de la ville en Saine-Saint-Denis qui pourra notamment nous parler de la manière dont les centres de ressources peuvent accompagner les professionnels et les territoires.

Exposé de Hervé LEON, Cabinet AURES de Nantes

Cf. La présentation des résultats de l'enquête DIV/IRDSU sur « La mobilisation du droit commun et la mise en œuvre de l'évaluation » (restitution de 70 pages et synthèse de 15 pages) :

<http://www.irdsu.net/ENQUETE-INGENIERIE-DIV-IRDSU-2008>

REACTIONS / DISCUSSION

> Anne KILLI, société Ingeniors de Villeurbanne

Consultante spécialisée dans les questions d'ingénierie et de management

Deux remarques essentielles :

- Face à de grandes variétés de territoires et de cultures professionnelles, il semble difficile de lisser cette hétérogénéité en demandant la même chose à tous. Cependant, où que vous vous situiez, il est important d'approfondir une pratique professionnelle sur l'évaluation et le droit commun.

- L'injonction de l'Etat sur l'évaluation incite à penser à la notion de « reporting ». C'est-à-dire qu'il s'agit d'afficher des résultats correspondant à des financements et des engagements de départ.

Cependant, de nouvelles façons de penser l'évaluation émergent : plus globales, elles impliquent les habitants et articulent mieux indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Par ailleurs, vous êtes confrontés à des mécanismes en dehors des territoires sur lesquels vous travaillez, qui influent en permanence sur les situations à gérer dans les quartiers.

De nouvelles façons de penser l'évaluation dénoncent le fait que les institutions ne s'intéressent prioritairement qu'à ce qui est mesurable. On peut se référer à Amartya Sen (prix Nobel d'Economie) qui a mis au point « l'indice de développement humain » et qui écrit sur le rapport entre éthique et économie. A partir de ce type de réflexion, il y a de la matière pour donner un autre sens à l'évaluation.

> Arinna LATZ, de l'ESC/CAP de Marseille

Arinna Latz a mené une étude-action sur l'identification des droits communs et a mis en évidence, les relations étroites en démarche évaluative et identification des droits commun avec le soutien du SGAR dans le cadre d'une mission du centre de ressources PACA en Languedoc-Roussillon.

On s'est vite rendu compte que l'évaluation qui ne portait que sur la réalité des CUCS était tout à fait insuffisante et limitée. Par ailleurs, comment ne pas s'enfermer sur la question des indicateurs de contexte mesurés aux actions du CUCS : cela est dangereux à plus d'un titre. La question du droit commun est apparue comme une façon de mobiliser les professionnels et de qualifier le travail d'évaluation.

L'expérimentation (sur une durée de 8 mois) a été menée sur deux territoires. L'idée de départ était la suivante : on ne peut plus mener une évaluation sur des champs thématiques sans regarder l'environnement et a contrario on ne peut pas lancer une évaluation globale sans cadre méthodologique précis avec un référentiel commun. On a défini les politiques de droit commun comme celles n'étant pas contractuelles. Par ailleurs, il était important d'engager l'ensemble des services de l'état du département dans cette démarche d'évaluation.

La première mobilisation s'est faite à travers une analyse financière : c'est-à-dire un bilan-évaluation. Celle-ci a rencontré de multiples problèmes techniques, donc on a créé des règles méthodologiques pour permettre à chacun de retrouver ses lignes de droit commun.

L'évaluation chiffrée donnerait des masses mais rien en termes de sens. Ensuite il s'agissait de définir des modalités d'analyse : pourquoi on met de l'argent là et à qui ça sert ? A partir de là on a commencé à se poser la question de connaissance des publics et des enjeux des territoires. Chemin faisant on a fait de la méthodologie de projet à l'envers : de l'entrée financière, du quoi, du comment, du pour qui, on est arrivé au croisement des différentes politiques publiques, ainsi qu'aux enjeux du territoire et à la capacité des acteurs à s'y retrouver.

Cette démarche a permis de déconstruire cette question du droit commun tout en la reconstruisant, ainsi que d'interroger le positionnement des services publics sur le territoire.

On a formulé un cadre de référence qui prenait en compte des indicateurs de contexte et des enjeux des politiques publiques

La place des CUCS dans les financements publics permet d'avoir un vrai débat. Par exemple, dans la communauté d'agglomération de Béziers, 100% des actions du CUCS complètent les actions de droit commun. L'intérêt de ce type de constat est d'avoir un débat collectif entre acteurs permettant de partager une vision collective.

Ce mode de raisonnement permet de déconstruire le rapport au droit commun, puis de le reconstruire en intégrant les politiques dans une dynamique plus large.

> Bénédicte MADELIN, Directrice de Profession Banlieue Centre de ressources politique de la ville en Seine-Saint-Denis

Les centres de ressources sont inscrits dans un territoire. Cette inscription a permis de capitaliser de la connaissance professionnelle, ceci, même si les professionnels changent.

On a beaucoup évolué dans notre manière d'appréhender l'évaluation : on est passé de principes généraux à des travaux méthodologiques. Entre parenthèses, le quantitatif dit aussi des choses ; si, bien entendu, il ne s'agit pas de s'arrêter au stade d'une analyse quantitative, on ne peut pas sans arrêt opposer le quantitatif et le qualitatif. Car on peut aussi faire dire ce que l'on veut au qualitatif, si cela ne s'appuie pas sur des données mesurables.

On n'a pas été vraiment confronté à l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville en Seine-Saint-Denis. Mais on a toujours travaillé sur l'évaluation comme un outil de pilotage du contrat. On avancera sur l'évaluation lorsque les professionnels prendront conscience que c'est un véritable outil d'aide à la décision ainsi que de connaissance du territoire.

Pour l'évaluation des CUCS, ce dont ont besoin les chefs de projet, ce n'est plus de méthode, mais plutôt de construire des argumentaires pour convaincre les élus de l'intérêt de l'évaluation. Et voir comment, à partir de l'évaluation, il est possible de construire des projets de territoire. Il s'agit de sortir de la logique des dispositifs de la politique de la ville, pour que ces dispositifs deviennent des outils de construction des projets de territoire. Reconstruisons des projets de territoire à partir des évaluations ! C'est dans ce sens que se positionnent les centres de ressources.

La question de l'évaluation intègre le droit commun : où commence le droit commun des villes et où est-ce qu'il s'arrête ? Cette question repose la place de la politique de la ville comme « poil à gratter » (levier) sur les choix politiques communaux. Le CUCS est un outil pour interroger la ville sur ses choix.

Dernier point : l'évaluation ne peut se faire uniquement à l'échelle d'une ville. Des questions évaluatives devraient être posées sur des objets communs à plusieurs villes ; ce qui reste très compliqué à mettre en place.

ECHANGES avec la salle

> La question du sens est d'emblée posée par un chef de projet. S'il n'y a pas un sens local donné à l'évaluation, on ne peut pas la mener correctement. Il est indispensable de poser en préalable les questions évaluatives et de les partager entre acteurs.

Qui donne le sens du projet ? La question du projet est politique. L'intégration du politique comme élément premier du projet local est essentielle.

> L'évaluation n'est pas uniquement l'apanage de l'Etat : tous les acteurs peuvent être en demande de visibilité. Or la question est très technocratisée : N'est-ce pas l'espace dans lequel les collectivités et les partenaires peuvent se mettre en situation de partager un point de vue et de faire avancer le projet ? L'évaluation n'est pas forcément exogène. C'est surtout un outil à disposition d'une équipe. L'acculturation à l'évaluation est un enjeu endogène.

> Anne Killi insiste sur la notion de gratuité associée au mot d'évaluation. L'évaluation peut être un espace pouvant être investi surtout parce qu'il n'est pas obligatoire. On peut en faire une aventure qui peut faire progresser tous les acteurs... C'est un espace motivant, où l'on peut construire une autorisation à penser autrement.

> Arinna Latz insiste sur un problème de vocabulaire : « l'évaluation » reste une exception, c'est l'analyse de l'impact, or « l'observation » est une obligation.

Il faut être clair sur les attendus d'une évaluation : on n'est pas obligé de tout évaluer, mais on peut mettre la priorité sur des enjeux ou des objets jugés stratégiques.

> Le plus difficile est de communiquer les résultats d'une évaluation aux élus, car cela touche à leur politique. Comment la rendre visible pour que les élus l'appréhendent au mieux ?

> Marie Rey (DIV) souligne l'importance de préciser le vocabulaire. La précision du vocabulaire permet de distinguer les dispositifs, les moyens, les crédits...etc. Des quartiers sont essentiellement gérés à travers du droit commun. Est-ce que les ZEP sont du droit commun ? Du droit commun adapté ? La mobilisation du droit commun doit être précisée.

Au début de la politique de la ville, il n'y avait pas de crédit spécifique, c'était les moyens de chacun des ministères qu'étaient fléchés. Il y avait à l'époque un tableau avec 12 lignes, et il y avait un CIV qui fléchait les financements de droit commun sur des actions adaptées sur les quartiers. Les crédits spécifiques sont arrivés après. Il y a toujours eu une césure entre les deux types de financements.

> Un chef de projet rebondit en affirmant que ce qu'il a observé depuis 20 ans, c'est que l'expert c'était l' élu. L'expert c'est la commande politique et les professionnels peuvent agir sur cette commande par la construction du projet. Le moment de la construction du projet permet d'enclencher une démarche pédagogique en direction des partenaires. Sur les contrats de ville, on observait un fort turn-over : en 6 ans

les partenaires qui avaient contribué à construire le projet de départ n'étaient plus les mêmes au moment de l'évaluation. Avec les CUCS sur 3 ans, on retrouve les mêmes partenaires.

On a de plus en plus de contractualisation entre l'Etat, le Conseil Général et les communes ... ces contractualisations amènent à faire de l'évaluation car on se pose alors la question de la collecte des données. Chaque service a une expertise qui est complémentaire dans l'analyse globale du territoire. Quand on a la chance d'avoir un observatoire, cela permet d'avoir un socle d'informations commun.

> Sylvie Rebière-Pouyade insiste pour relativiser à la fois l'évaluation et à la fois le droit commun. Relativiser l'évaluation : certes, c'est un excellent outil de pilotage, mais il faut savoir l'utiliser. Ce n'est pas toujours la méthode qui permet de l'utiliser, mais un savoir être et un savoir-faire ainsi que la compréhension globale des politiques publiques.

Relativiser le droit commun : il y a le « document de politiques transversales ». La LOLF a refusé de reconnaître que la politique de la ville était une politique interministérielle. Dans la RGPP, la politique de la ville va dépendre de Directions Départementales et non plus des préfets. Peu à peu on vide la politique de la ville au niveau national de son sens.

Si le document de politiques transversales était mieux investi par les professionnels, ils seraient plus en capacité d'interpeller les politiques publiques. Utiliser les documents qui sont à leur disposition permet d'être plus efficace sur le terrain.

Au-delà de l'évaluation, il faut avoir un minimum de capacité à faire évoluer le territoire. C'est ainsi que l'on redonnera du sens à l'évaluation. Pour cela il est nécessaire d'avoir un cadre de référence, mais il faut également savoir en sortir pour conduire le changement.

> Bénédicte Madelin ré-insiste : effectivement relativisons l'évaluation ! C'est important de comprendre que la plupart du temps l'on fait du suivi de ce qui se passe sur le territoire. Et ce suivi est un outil essentiel pour accompagner le projet. Le centre de ressources permet de comprendre les évolutions globales du territoire en fonction de ce qui se joue au niveau des politiques publiques (RGPP...).

> Sylvie Rebière-Pouyade observe que les fonds de péréquation fiscale sont un enjeu fort dont on ne parle pas dans les évaluations. Il y a là un véritable enjeu de redistribution et d'équité territoriale. La DSU c'est un milliard d'euros, ce qui n'est rien du tout ! Tant que l'on n'aura pas de péréquation fiscale, il y aura toujours des villes en difficulté et des écarts qui se creusent.

> Un chef de projet dans la salle met en avant les autres dispositifs exceptionnels (PRE, PRU....) qui représentent environ 70% des crédits ; le CUCS représente à peine 30% (voire 15-20%) des crédits globaux de la politique de la ville. Arrêtons de dire qu'on va évaluer l'ensemble de la politique de la ville. Il ne faut pas tout évaluer. Il est indispensable de définir ce qu'on est capable d'évaluer, ce que veulent porter les élus. L'exhaustivité ne peut être une contrainte méthodologique, il faut afficher les limites en tant que telles, pour ne pas se mettre dans une situation d'échec. Soyons précis et modeste au lieu de vouloir être générique !

CONCLUSION

> Bénédicte Madelin réaffirme que l'évaluation est d'abord politique. La politique de la ville, au sens générique du terme, a la responsabilité d'interpeller sur les inégalités sociales et territoriales du droit commun.

Tant que l'on ne montre pas que sur certaines villes de la Seine-Saint-Denis, il n'y a pas d'assistante sociale scolaire depuis 25 ans, qu'il n'y a aucun service médicosocial dans telle autre ville depuis 10 voire 15 ans, ou encore qu'il y a 9 à 10 mois d'attente pour une mesure CMPP.... On ne pourra pas revenir à des politiques sociales ordinaires. Il faut des financements de rééquilibrage des territoires entre eux et là, la politique de la ville a un rôle primordial. L'évaluation peut aussi être un outil pour faire voir ou faire entendre.

> Hervé Léon pose la question de comment articuler les trois pôles d'acteurs (élus, techniciens, usagers) sur la mise en débat : l'évaluation est un élément très fort de mise en débat des politiques publiques. L'enjeu de l'évaluation est éminemment démocratique. Par ailleurs, faire de l'évaluation dispositif par dispositif n'a pas de sens, il est indispensable qu'il y ait une articulation entre droit commun et droit exceptionnel.

> Anne Killi ré-affirme que l'évaluation est un exercice d'ouverture et d'apprentissage en commun.

> Arinna Latz met en avant que, face à des contextes de plus en plus difficiles, il est important que les professionnels de la politique de la ville revendiquent leur expertise et définissent une stratégie. « Tant que vous n'aurez pas une stratégie vote boîte à outils sera impuissante ! ».
