

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : portail-publi@ut-capitole.fr

LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1^{er} juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université de Toulouse I Capitole

Discipline ou spécialité : *Science Politique*

Présentée et soutenue par **Claudia F. DELGADILLO DE LA PEÑA**

Le 28 Février 2014

TITRE : **L'IMPÉRATIF ÉVALUATIF.
SOCIOGENÈSE, ACTEURS, USAGES DE L'ÉVALUATION
DANS LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN
(FRANCE-CATALOGNE).**

JURY

Mme Cécile Crespy, Professeur des Universités à l'IEP de Toulouse

M. Frédéric Varone, Professeur ordinaire à l'Université de Genève (rapporteur)

M. Steve Jacob, Professeur titulaire à l'Université Laval à Québec (rapporteur)

M. Jaume Magre Ferran, Professeur titulaire à l'Université de Barcelone

M. Jean-Michel Eymeri-Douzans, Professeur des Universités à l'IEP de Toulouse

École doctorale : École Doctorale de Sciences Juridiques et Politiques

Unité de recherche : *Laboratoire des Sciences Sociales du Politique (IEP de Toulouse)*

Directeur de Thèse : *M. Jean-Michel Eymeri-Douzans*

*L'université n'entend donner ni approbation ni improbation
aux opinions exprimées dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

*À la mémoire de ma chère mère
Ce travail est le fruit des sacrifices que par amour tu as consentis
pour mon éducation et ma formation*

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer ma reconnaissance à M. Jean-Michel Eymeri-Douzans, pour m'avoir honoré de sa confiance en acceptant de diriger cette thèse et en me présentant comme candidate à l'allocation de recherche du Ministère de l'Enseignement Supérieur. Ses conseils avisés et sa disponibilité nous ont permis de mener à bien ce travail. Je le remercie en particulier pour les séminaires de recherche dispensés aussi bien dans le cadre du Master 2 que dans le cadre du parcours doctoral et qui ont constitué un précieux soutien pour l'élaboration de cette thèse.

Je remercie vivement Mme Cécile Créspy ainsi que M. Frédéric Varone, M. Steve Jacob et M. Jaume Magre Ferran d'avoir accepté de faire partie du jury de thèse.

Je tiens à remercier tout particulièrement M. Steve Jacob pour sa grande disponibilité et la bienveillance qu'il a toujours manifesté à mon égard durant cette thèse. Ce travail lui doit beaucoup. D'ailleurs, mon intérêt pour l'évaluation des politiques publiques est né suite aux cours passionnants qu'il a dispensés dans le cadre du Master 2 de l'IEP de Toulouse « Conseil, Expertise et Action Publique » dont je suis issue.

Je remercie M. Jaume Magre Ferran pour son accueil bienveillant lors de mon séjour de recherche à l'Université de Barcelone. Je remercie également M. Jordi Capo Giol pour son accueil au sein du GREL (Grup de Recerca en Estudis Locals) au sein de cette même université.

Je remercie ma famille pour son soutien inconditionnel ainsi que toutes les personnes qui en vertu de notre amitié, qu'elle soit toulousaine ou parisienne, ont toujours été à mes côtés. Je les remercie pour le soutien qu'elles m'ont apporté par leur affection, leur patience, leur humour, leur générosité et par l'intérêt manifesté à l'égard de ma recherche.

Ainsi s'achève une thèse... une belle aventure et une véritable ascèse !

SOMMAIRE

SOMMAIRE	7
Introduction Générale	9
Chapitre 1. Prolégomènes : l'évaluation, une notion polysémique à éclaircir	59
Section 1. Le concept d'évaluation : un « aimant sémantique »	59
Section 2. La place potentielle de l'évaluation dans le processus de <i>policy making</i>	70
Section 3. L'évaluation appréhendée comme instrument d'action publique	84
Chapitre 2. Enjeux et spécificités de l'objet de l'évaluation : les projets de développement social urbain	93
Section 1. Les politiques de développement social urbain : entre complexité, multi dimensionnalité et participation.....	93
Section 2. La Politique de la ville française : l'inextricable parcours d'une politique d'exception pérennisée.....	102
Section 3. La « <i>Llei de barris</i> » : un 'pari collectif pour la cohésion sociale'.....	120
Section 4. Synthèse comparative	135
Chapitre 3. Sociogenèse de l'injonction évaluative dans le domaine du développement social urbain	145
Section 1. Rétrospective sur le processus d'émergence de l'injonction évaluative	146
Section 2. La quête de légitimité par les <i>inputs</i> : un élément clé de la mise à l'agenda et de l'introduction de l'évaluation.....	166
Section 3. Synthèse comparative	181
Chap. 4. Déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des projets de développement social urbain : quels destinataires de l'injonction évaluative ?	190
Section 1. Caractérisation de l'espace de production des projets.....	191
Section 2. Une déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des CUCS.....	206
Section 3. Une déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des PII.....	228
Section 4. Synthèse comparative	241

Chapitre 5. L'évaluation participative : « un leitmotiv dans les discours non incarné dans les pratiques».....	246
Section 1. L'évaluation participative : un instrument au service de l'opérationnalisation de l'impératif participatif	247
Section 2. L'implication des <i>stakeholders</i> du CUCS dans le processus évaluatif	262
Section 3. L'implication des <i>stakeholders</i> du PII dans le processus évaluatif	275
Section 4. Synthèse comparative	283
Chapitre 6. Les usages de l'évaluation au sein des réseaux de gouvernance.....	291
Section 1. Typologie et caractérisation des principaux usages sociopolitiques de l'évaluation.....	292
Section 2. Les usages socio politiques de l'évaluation dans le cadre des CUCS	308
Section 3. Les usages socio politiques de l'évaluation dans le cadre des PII	323
Section 4. Synthèse comparative	329
Conclusion générale	336
Bibliographie Générale	343
Liste des acronymes.....	379
Liste des tableaux.....	381
Liste des figures.....	384
Annexes.....	399

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Évaluation ! Depuis quelques années, le mot ponctue, comme un leitmotiv, textes et discours, sonnait tantôt comme une injonction, tantôt comme l'invocation d'une solution propre à résoudre tous les problèmes, tantôt comme une règle de bonne pratique* »¹.

Tout porte à croire que l'évaluation ait été érigée en paradigme de l'action publique contemporaine. En effet, aussi bien au niveau international qu'au niveau national, l'on assiste à une multiplication des références à cet outil considéré comme incontournable pour une bonne gestion publique. Au niveau international, par exemple, l'OCDE et la Banque Mondiale ne cessent d'inciter les États à adopter cette pratique qui serait d'après eux l'un des éléments clés d'une « bonne gouvernance »². Patrice Durand souligne à cet égard que « l'efficacité et la performance sont devenues, dans la plus large part des États modernes, les mots d'ordre d'une doctrine d'action publique »³.

¹ Jabot (F.), « Enjeux et pratiques de l'évaluation », *La Santé de l'Homme*, n° 390, 2007, p 14.

² La « Bonne Gouvernance » fait partie de la doxa des institutions internationales telles que le FMI, la Banque Mondiale ou l'OCDE. Ces dernières érigent un certain nombre de principes en prérequis indispensables pour conduire une action publique plus performante : l'*accountability*, la transparence, l'efficacité, l'efficacé, la lutte contre la corruption etc. Nous renvoyons le lecteur à deux articles intéressants à ce sujet : Diarra (G.), Plane (P.), « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, vol. 2, n°158, 2012, p. 51-70 ; Teorell (J.), « Good Governance » dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.), *International Encyclopedia of Political Science*, London, Sage, 2011, p 1017-1019.

³ Duran (P.), « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1, n° 1-2, 2010, p 5.

D'après Wong et Welch⁴ les bureaucraties nationales font l'objet de *global pressures* pour adopter les instruments de la boîte à outils des paradigmes promus par les institutions internationales telles que : l'OCDE, le FMI ou l'UE.

L'évaluation semble faire partie de cette boîte à outils. Ses apports en termes de transparence, d'efficience, d'efficacité et de performance ne cessent d'être exaltés tous azimuts. Tout semble se passer comme si nous étions à l'ère de l'impératif évaluatif.

L'évaluation des politiques publiques est un sujet qui fait l'objet d'une attention croissante dans les discours des décideurs politico-administratifs et qui a fait couler beaucoup d'encre ces vingt dernières années. Il existe une abondante littérature en la matière : des revues consacrées entièrement à son sujet dans différents domaines⁵, des colloques spécifiques⁶, des ouvrages spécialisés, des guides méthodologiques, des recommandations, des rapports, des associations nationales consacrées à sa promotion⁷, des formations et des laboratoires universitaires consacrés à la recherche sur ces questions⁸.

Avant d'aller plus loin, il semble indispensable de préciser ce que l'on entend par évaluation. Il s'agira ici de donner une définition succincte permettant d'en comprendre les principales caractéristiques.

⁴ Wong (W.), Welch (E.), « Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability », *Governance*, vol. 17, no 2, 2004, p 275-297.

⁵ *Evaluation, Evaluation Practice, The American Journal of evaluation, Evaluation Review, Educational evaluation and policy analysis, Evaluation and research in education, Evaluation and health professions, Journal of Social Work Research & Evaluation, E-valuation*, etc.

⁶ À titre d'exemple, en 2008, a eu lieu le Colloque Européen « L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs » au Parlement de Strasbourg. On peut également citer les colloques annuels ou biennuels organisés par les différentes sociétés d'évaluation dans leur pays (Cf. l'Université d'été internationale organisée par la Société Française d'évaluation).

⁷ Des Sociétés Nationales voire supra nationales d'évaluation, telles que la Société Européenne d'Évaluation.

⁸ Le dernier exemple français en date est la création du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) au sein de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Il a pour objectif d'étudier et d'évaluer des politiques publiques, dans une perspective interdisciplinaire.

Evert Vedung en donne une définition qui nous semble être l'une des plus complètes, claires et concises dans la littérature anglo-saxonne en la matière :

«Evaluation is a careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future practical action situations (...) Evaluation implies looking backward in order to better see forward. It is (...) the process of distinguishing the worthwhile from the worthless, the precious from the useless»⁹.

L'engouement pour cette pratique et l'intérêt suscité par celle-ci nous semblent demander, pour aller au-delà du constat de l'existence d'un phénomène de mode, une analyse approfondie des pratiques qu'elle recouvre. Il existe autour de celle-ci un consensus politique¹⁰ ainsi qu'une survalorisation, contribuant à un indéniable enchantement de l'objet « évaluation ». Il existe un trop plein de définitions, de références théoriques, de discours politiques concernant cet objet. Dès lors, il nous semble important de procéder à une déconstruction analytique de celui-ci, suivant la méthode bien établie en sciences sociales. La richesse qui se cache derrière cette notion, nous oblige à l'aborder de manière détaillée dans un chapitre, consacré aux prolégomènes, qui permettra d'en saisir les enjeux.

Notre introduction aura pour objet dans un premier temps, de préciser les contours de notre objet de recherche ainsi que de présenter les questionnements autour desquels elle s'articulera. Ensuite, nous exposerons l'intérêt et les objectifs de l'approche comparative, à la fois internationale et infra nationale, que nous avons retenue dans le cadre de cette recherche avant de rendre compte de la méthodologie de la recherche que nous avons adoptée. Nous finirons cette introduction par la présentation de l'articulation du plan de la thèse.

⁹ Vedung (E.), *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, Transaction publishers, 1997, p 13.

¹⁰ Aussi bien les élus de droite que les élus de gauche sont favorables à sa diffusion et la pratiquent. Nous verrons que l'évaluation au sens plus large du terme peut être considérée, peut être pensée comme instrument de l'action publique. Nous reviendrons sur la qualification de l'évaluation en tant qu'instrument d'action publique plus loin.

I. Problématisation de l'objet de recherche : une déconstruction du « cycle de vie » de l'évaluation

Notre recherche doit être appréhendée comme une entreprise de déconstruction du « cycle de vie »¹¹ de l'évaluation dans l'objectif de contribuer à la capitalisation des savoirs sur cet instrument d'un point de vue de la sociologie politique. Pour ce faire, cette recherche consacrée à l'impératif évaluatif, à sa sociogenèse, ses acteurs et aux usages sociopolitiques dont elle fait l'objet, s'appuiera sur un travail de déconstruction des conditions d'émergence de l'évaluation et de son processus de mise en œuvre.

Au-delà d'une convergence apparente des instruments et des politiques d'action publique à l'échelle européenne voire internationale, un même instrument d'action publique, en l'espèce l'évaluation, fait l'objet d'une réappropriation ou d'une retraduction au niveau national par les États, puis à leur tour à l'échelle infranationale et peut se matérialiser, être déployé de multiples manières et à de maints objectifs. L'évaluation est mise en œuvre de manière très hétérogène à l'intérieur de chaque pays, selon les domaines, les dispositifs, les acteurs et les territoires étudiés. De ce fait, pour apprécier les enjeux et les facteurs à l'œuvre dans le cycle de vie d'une évaluation, il convient d'étudier des dispositifs concrets. Il nous a semblé pertinent, de faire le choix d'étudier la mise en œuvre de l'évaluation en resserrant la focale en s'intéressant à un domaine spécifique de l'action publique (le développement social urbain) dans une perspective comparée (France-Catalogne) afin de dépasser la singularité des cas et pouvoir opérer une montée en généralité des dynamiques observées.

Le domaine des politiques sociales occupe une place très particulière dans l'histoire de l'évaluation dans un certain nombre de pays. Historiquement, si l'on retrace la sociogenèse de l'évaluation des politiques publiques, c'est dans ce domaine que se sont développées les premières évaluations dans un certain nombre de pays.

¹¹ Catlla (M.), « La vie des instruments : une approche processuelle de l'action publique » dans Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.) (coord.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008, p. 155-157.

Au sein du vaste champ des politiques sociales, l'on trouve les politiques de lutte contre l'exclusion sociale et parmi celles-ci les politiques de développement social urbain. Au sein de ce secteur, l'évaluation connaît un développement exponentiel. Au sein de certains pays, comme la France et l'Espagne comme nous le verrons, ces politiques sont soumises à l'injonction évaluative et sont considérées comme des dispositifs d'application de politiques emblématiques du gouvernement qui ont été ou qui sont pionnières dans le développement de l'évaluation des politiques soit dans le pays (dans le cas de la France) soit au sein de l'échelle territoriale considérée (dans le cas de la Catalogne). De ce fait, le domaine du développement social urbain constitue un laboratoire intéressant pour l'analyse du 'cycle de vie' de l'évaluation. De manière plus précise, nous avons fait le choix de nous pencher, côté français, sur les Contrats Urbains de Cohésion sociale qui mettent en application la « politique de la ville » à l'échelle territoriale. Côté catalan, nous nous pencherons sur le cas des Programmes d'Intervention Intégrale catalans qui mettent en application la « loi des quartiers » à cette même échelle. Ces projets constituent des démarches partenariales, contractuelles, intégrales et territoriales¹².

Afin de pouvoir s'attacher à la déconstruction du cycle de vie de l'évaluation de ces dispositifs notre recherche s'articulera autour de trois questionnements entremêlés :

Comment émerge une injonction évaluative? Quels acteurs sont associés au processus d'évaluation ? Quelles sont leurs finalités quand ils se saisissent-ils de cet instrument et le déploient ?

Pour apporter une réponse à ces questionnements nous nous attacherons à analyser le processus de sociogenèse d'une obligation d'évaluer, et à mettre en évidence les facteurs contribuant à ce que l'évaluation bénéficie d'une fenêtre d'opportunité (Kingdon 1985) pour son introduction dans un domaine d'action publique (le développement social urbain).

¹² Nous aurons l'occasion de revenir largement sur les caractéristiques et les enjeux des projets de développement social urbain dans le cadre du chapitre 2.

Nous nous intéresserons ensuite aux acteurs de l'évaluation et plus précisément à l'étendue, à la profondeur et au degré de contrôle que les *stakeholders*¹³ du dispositif étudié ont vis-à-vis du processus évaluatif. Nous caractériserons les types de configurations évaluatives qui semblent se mettre en place et nous chercherons à mettre en lumière quels sont les facteurs qui expliquent l'implication différenciée des *stakeholders* au processus évaluatif. *In fine* quels *stakeholders* produisent l'évaluation et pourquoi?

Finalement, nous chercherons à analyser le type d'usages dont fait l'objet l'évaluation, c'est-à-dire aux finalités en vue desquelles les acteurs se saisissent et le déploient.

L'un des objectifs de cette recherche est de se pencher sur la manière dont une injonction évaluative nationale ou régionale fait l'objet d'une retraduction ou d'une réappropriation à l'échelle territoriale. Il est bien démontré depuis les travaux fondateurs de J.L. Pressman et A. Wildavsky¹⁴ que la mise en œuvre constitue en soi un processus de définition de celle-ci dans et par les pratiques. Nous verrons ici de quelle manière l'instrument évaluatif est façonné en fonction des besoins, des intérêts et des stratégies des acteurs et à quelle pratique il donne lieu.

Nous avons fait le choix méthodologique de tenir ensemble l'étude des différents aspects, sociogénèse, mise en œuvre et usages, simultanément, dans l'objectif de ne pas perdre une vision d'ensemble du processus évaluatif. De plus, il nous semble qu'il en va de l'intelligibilité même de l'objet de recherche d'étudier ensemble ces aspects de l'évaluation car ils forment un tout indissociable. En faire l'étude conjointe permet de mettre en valeur ces liens et de restituer un système d'interdépendances entre ces facteurs.

Il apparaît à ce stade essentiel de s'attarder sur la démarche comparative retenue dans le cadre de notre recherche.

¹³ Nous reviendrons largement sur la définition de ce concept. Nous nous limiterons ici à signaler qu'il s'agit de l'ensemble d'acteurs ayant un intérêt direct ou indirect vis-à-vis d'une politique publique.

¹⁴ Pressman (J.L.), Wildavsky (A.), *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, California, University of California Press, 1984.

II. Une démarche comparative : l'évaluation des projets de développement social urbain déployés à l'échelle infranationale

1. Pourquoi et comment mener une démarche comparative ?

« Comparer c'est donc dans une première approche, relever des différences et des points communs en fonction d'un critère qu'il convient de définir au préalable et qui oriente le regard du chercheur. Dès lors que l'on considère au moins deux termes en fonction d'un même critère, à priori, rien n'est incomparable »¹⁵.

Les vertus de la démarche comparative en sciences sociales, depuis la fameuse affirmation de Durkheim qu'on « n'explique qu'en comparant »¹⁶, et de manière plus précise en science politique, ont donné lieu à une vaste littérature.

La méthodologie de la démarche comparative en sciences sociales a été façonnée -et continue de l'être- par des auteurs tels que A. Przeworski et H. Teune (1970) ; A. Lijphart (1975) ; G.A. Almond et G.B. Powell (1978) ; G. Sartori (1970, 1994) ; M. Lallement et M. Spurk (2003) etc. Au sein de la science politique, les méthodes comparatives se sont largement diffusées et semblent connaître une croissance constante. Les travaux en sociologie politique comparative de M. Dogan et D. Pelassy (1982, 1990) ; B. G. Peters (1998) ; Hassenteufel (2000) B. Badie et G. Hermet (2001) constituent quelques-unes des références en la matière.

Tout d'abord, nous nous attacherons à poser le cadre comparatif et à expliciter certains aspects de la recherche au lecteur.

¹⁵ Vigour (C.), *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005, p 14.

¹⁶ Durkheim (E.), *Le Suicide*, Paris, Presses Universitaires de France, 2e édition, 1967, p 11. Pour E. Durkheim, la sociologie est intrinsèquement comparative dans la mesure où les phénomènes sociaux sont uniques et représentatifs d'une réalité singulière.

En suivant les conseils de G. Sartori¹⁷, il est important de se demander : Pourquoi comparer ? Quel est l'objet de la comparaison et comment la conduire ?

Le principal intérêt de la démarche comparative est qu'elle s'attache à mettre en évidence des régularités ou des tendances générales, et de distinguer au contraire ce qui relève plutôt de la singularité contextuelle d'un cas d'étude. La confrontation et les contrastes permettent de mieux mettre en évidence ce que la tradition anglophone appelle les variables dépendantes et les variables indépendantes¹⁸ des différents contextes, ainsi que d'identifier les relations causales entre différentes variables. Il s'agit d'une stratégie d'enquête contribuant à la distanciation du chercheur et à une meilleure intelligibilité des faits observés. De ce fait, la comparaison permet de mettre en évidence des ressemblances et/ou des dissemblances et rend possible la formulation des hypothèses explicatives. La comparaison, qui ne saurait se limiter à une double description, est aussi explication ou plutôt tentative d'explication.

La démarche comparative, par la pluralité des cas qu'elle mobilise, permet aussi une validation (ou une invalidation) empiriquement fondée d'hypothèses théoriques générales¹⁹. La comparaison permet également de produire « des connaissances à vocation générale et permet de déterminer des espaces de validité relative de certains processus »²⁰.

Adopter une démarche comparative dans le cadre de notre recherche revêt un double intérêt : approfondir les connaissances sur l'instrument évaluatif et tester la validité des traits qui semblent s'en dégager, en des espaces politico-institutionnels et culturels différents. La comparaison permet d'éviter de mettre en exergue des caractéristiques de l'instrument qui ne seraient qu'inhérentes à un contexte étudié.

¹⁷ Sartori (G.), « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 1, n°1, 1994, p 19-36.

¹⁸ La variable dépendante constitue celle que l'on cherche à expliquer ou à comprendre alors que la variable indépendante a une valeur explicative. Elle permet de mettre en lumière l'évolution de la variable dépendante.

¹⁹ Vigour (C.), *Op cit.*, p 119.

²⁰ Desage (F.), « Comparer pour quoi faire? Le point de vue d'un monographe », Conférence à l'Université de Montréal, 16 janvier 2006, p 14.

Cette démarche permet de dépasser la singularité des cas pour tendre à la généralisation¹⁰ et de dégager ainsi quelques traits caractéristiques de celui-ci. Comparer la manière dont l'évaluation est déployée en différents pays, permet d'esquisser les grands traits des cheminements de la mise en œuvre de l'évaluation et d'en dégager les caractéristiques principales.

Notre recherche soulève de nombreux défis en termes de comparaison. Nous utilisons le terme « double tiroir » pour qualifier notre démarche comparative qui tente d'articuler simultanément deux échelles de comparaison : internationale, entre deux pays, et infranationale, ou territoriale, puisque l'on s'intéresse à l'évaluation déployée à cette échelle au sein de ces pays. Nous allons expliciter chacun de ces éléments.

2. Une comparaison à 'double tiroir' : une étude de cas infranationaux dans le cadre d'une comparaison internationale

Les enjeux méthodologiques et les défis soulevés par la comparaison de politiques publiques infranationales sont encore une branche de la méthodologie de la comparaison qui demeure moins explorée que le reste des autres approches. Tout de même, la *Revue Internationale de Politique Comparée* (RIPC) a cherché à combler cette lacune en dédiant récemment à cet intéressant sujet l'un de ses numéros²¹. Les auteurs ayant participé à son élaboration soulèvent les défis intrinsèques aux recherches comparatives infranationales et analysent les difficultés auxquelles se confronte le chercheur ayant choisi ce type d'approches. Trois défis majeurs sont analysés: la difficulté du choix des unités infranationales à étudier, l'imbrication de la pluralité des niveaux d'analyse dans les dispositifs (les politiques infranationales étant le plus souvent déployées dans un environnement multiniveaux complexe) ainsi que la tension constante qui subsiste entre singularité et généralisation des résultats de l'analyse des cas étudiés. Nous allons revenir plus loin sur chacun de ces aspects.

²¹ Dupuy (C.), Pollard (J.) (dir.), « La Comparaison des politiques publiques Infranationales : méthodes et pratiques », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n°2, 2012.

Si nous avons choisi de conduire une double comparaison malgré tous les défis et la complexité qu'elle suppose, c'est en premier lieu pour la richesse des apports de cette approche à « double tiroir ». Elle permet de comparer la pratique évaluative dans des contextes politiques, sociaux, culturels hétérogènes et pouvoir ainsi mieux mettre en évidence les régularités et les singularités qui sont propres au pays étudié. Elle permet également de gagner en hauteur dans l'analyse par la confrontation de terrains hétérogènes, et d'apprécier si les caractéristiques qui se dégagent du processus évaluatif sont uniquement valables dans un certain ancrage institutionnel et politique singulier, ou pas. Cette démarche permet de tester l'ampleur de validité d'une observation, permettant une certaine aptitude à la généralisation des observations relevées sur le terrain et des conclusions qui peuvent en être tirées ; la généralisation est en « *quelque sorte la capacité de rendre intelligible une situation locale à partir de critères qui ne lui sont pas réductibles et de 'faire du sens' au-delà du terrain investigué* »²². Or, ce qui a attiré notre attention sur cette méthode est précisément le fait que l'on puisse conduire une analyse de la pratique évaluative qui ne soit pas uniquement propre à un espace territorial donné mais qui puisse fonder une réflexion à portée internationale sur la réalité de l'évaluation à l'échelle infra nationale. Cette échelle, nous semble-t-il constitue la focale la plus appropriée pour étudier la pratique évaluative dans le domaine choisi.

Pour construire la comparabilité de l'objet de recherche il faut tout d'abord chercher à expliciter le terrain sur lequel se déroule la comparaison. Penchons-nous ici sur les motifs qui nous ont poussés à choisir de tels terrains pour la comparaison.

²² Desage (F.), *art cit.*, p 9.

III. Premier tiroir : Une comparaison internationale

Nous avons retenu deux pays pour notre étude : La France et L'Espagne, nous allons ici en expliciter les raisons.

1. La stratégie comparative des « cas contrastés » : étude de la mise en œuvre de l'évaluation sur des terrains hétérogènes

Comparer la pratique évaluative au sein de configurations nationales contrastées nous semblait être le moyen le plus pertinent pour saisir et mettre en évidence les facteurs qui influencent les modalités de matérialisation de l'impératif évaluatif ainsi que les usages qui en sont faits.

Conduire une comparaison contrastée permet de dégager les « régularités sociologiques tout en identifiant ce qui paraît relever plutôt des singularités des cas »²³. Elle permet de s'interroger sur la manière dont un même instrument commun aux différents univers étudiés, se décline et est saisi par des acteurs qui interagissent dans des contextes politiques, sociaux, institutionnels, distincts.

Nous voulions choisir des cas d'étude qui soient contrastés à un double niveau :

- Leur modèle d'organisation politico territoriale.
- La différence des degrés d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle nationale.

Or, justement, la France et l'Espagne remplissent cette double exigence tout en présentant toute fois suffisamment d'éléments communs pour pouvoir être comparés.

²³ De Verdalle (L.), « S'inscrire dans une démarche comparative », *Terrains et Travaux*, vol.2, n°21, 2012, p 5.

2. Un choix à la fois intuitif et pragmatique

D'après C. Vigour, « *Le choix des cas à comparer se fait souvent de manière intuitive et pragmatique tout en restant pertinent notamment au regard de la problématique de la recherche* »²⁴. En effet, un certain nombre de combinaisons comparatives auraient pu être envisagées dans la mesure où d'autres pays auraient pu remplir la condition de la stratégie comparative contrastée selon les deux critères que nous avons fixés. Si notre choix s'est porté davantage sur la France et sur l'Espagne, c'est pour plusieurs motifs.

Dans le cadre d'une observation participative exploratoire, nous avons choisi aux débuts de notre recherche, de réaliser un stage de quelques mois dans un cabinet spécialisé dans le conseil et l'évaluation des politiques sociales territoriales. L'objectif était de nous permettre d'établir un premier contact avec le terrain et d'être en mesure à l'issue de cette période d'immersion dans le monde de l'évaluation, de choisir quel type de programme ou de dispositif il serait intéressant de retenir pour notre étude et amorcer ainsi une réflexion sur le cas à retenir pour la comparaison.

Lors de cette période d'immersion, nous avons eu l'occasion de travailler sur l'un des dispositifs relevant de la politique de la ville française : les Contrats Urbains de Cohésion Sociale dont l'évaluation à l'échelle territoriale est obligatoire. Cette dernière, comme nous le verrons, occupe une place toute particulière dans l'histoire de l'évaluation. L'étude de l'évaluation de la politique de la ville à l'échelle territoriale attirait particulièrement notre attention dans la mesure où elle constituait un laboratoire extrêmement riche de la pratique évaluative.

Parallèlement, nous avons eu l'occasion dans le cadre de ce stage d'élaborer une fiche veille sur une politique catalane récente, la *llei de barris*, dont les domaines et les méthodes d'intervention étaient assez proches de ceux de la politique de la ville française et dont l'évaluation avait également été rendue obligatoire.

²⁴ Vigour (C.), *op cit.*, p 157.

Cette injonction évaluative a également retenu notre attention de par son caractère novateur et de par ses caractéristiques, semblables sur un certain nombre d'éléments à la politique française.

La comparaison de ces deux cas d'étude semblait à nos yeux pouvoir être particulièrement intéressante à plusieurs égards : ces deux dispositifs sont soumis à l'injonction évaluative et sont considérés comme des dispositifs d'application de politiques emblématiques du gouvernement qui ont été ou qui sont pionnières dans le développement de l'évaluation des politiques soit au sein du pays (dans le cas de la France) soit au sein de l'échelle territoriale considérée (dans le cas de la Catalogne). Ces politiques cherchent à lutter contre le phénomène d'exclusion socio-urbaine et y apporter des solutions durables, ce sont les approches dites intégrées de développement urbain. Il s'agit de politiques partenariales multi scalaires, contractuelles, intégrales et déployées à l'échelle territoriale. Les projets sont définis par le niveau décisionnel le plus proche du terrain en fonction des difficultés des quartiers concernés en associant une diversité et un grand nombre de partenaires de différentes échelles.

De plus, ces cas remplissaient nos deux exigences initiales, c'est-à-dire, un fort contraste au niveau aussi bien de l'organisation politico territoriale que de la différence des degrés d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle nationale. Ces deux exemples nous permettent de pouvoir nous pencher sur la pratique évaluative au sein d'un système de gouvernance des territoires urbains.

3. Caractériser le terreau de la comparaison France-Espagne

a. Des styles nationaux de politiques territoriales contrastés reposant sur un système de gouvernance similaire

La France et l'Espagne sont des États qui jusqu'au début des années 1980 constituaient des modèles centralisés et unitaires « assez proches, très influencés par le modèle napoléonien »²⁵.

À partir des années 80, période à laquelle la décentralisation et sa boîte d'outils, notamment ceux relatifs à la régionalisation²⁶, connaissent un succès considérable dans l'ensemble des pays européens. Ces deux pays font l'objet d'un certain nombre de réformes visant à réorganiser le territoire et à renforcer la subsidiarité en donnant davantage de compétences, de ressources et de pouvoirs de décision aux autorités infra nationales. Ainsi, se tissent progressivement de nouveaux rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Les dynamiques à l'œuvre dans les deux cas vont façonner des modèles étatiques assez différents bien que tous deux basés sur le principe de la décentralisation.

En effet, ce processus en France et en Espagne coïncide dans le temps. En Espagne, il résulte d'un passage de la dictature à la démocratie, et d'un système fortement centralisé à une régionalisation asymétrique très poussée à la frontière du fédéralisme.

²⁵ Pasquier (R.), *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, p 23.

²⁶ La régionalisation semble être une tendance commune de l'évolution territoriale des États Européens depuis les années 80. Il semble difficile d'avancer une définition de la Région, même à minima, qui soit commune à l'ensemble des processus observés au sein des différents pays vu l'hétérogénéité de ceux-ci. Ainsi, il s'avère plus pertinent et opportun de définir plutôt le processus de régionalisation. D'après G. Marcou, il s'agit d'un « processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire infra national mais supra local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales (...) Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs ». Cf. Marcou (G.), *La régionalisation en Europe. Rapport pour le Parlement européen*, Luxembourg, Parlement européen, 2000, p 1.

Celui-ci conduit à la création de structures *ex nihilo* (les communautés autonomes) en 1978 et aboutissant ainsi à la mise en place d'un modèle étatique sans précédents : l'État autonome²⁷ au sein duquel coexistent des rapports différenciés entre l'État central et les collectivités locales.

En France, le processus de décentralisation est amorcé surtout par les lois de décentralisation de 1982 qui renforcent le rôle du Conseil Général et qui érigent la région en collectivité territoriale. Dans le cadre du modèle français, la Région est une institution qui a eu du mal à construire sa légitimité, et à trouver sa place sur l'échiquier politico institutionnel territorial²⁸. Ce constat fera dire à R. Pasquier en 2004 qu'en France il n'y a pas à proprement parler d'espace politique régional²⁹. Depuis, les choses semblent tout de même avoir tendance à évoluer avec le développement d'un pouvoir régional, de mieux en mieux reconnu, basé sur l'élaboration des stratégies de développement socioéconomique. Un débat portant sur l'hypothèse de la suppression des départements au profit des Régions a même fait l'objet de nombreux débats parmi les élus et les chercheurs. Au regard des contours de l'Acte III de la décentralisation il semble que cette hypothèse ait été écartée et que le gouvernement ait préféré rappeler et renforcer le rôle de la Région en tant qu'acteur chef de file³⁰ de l'action territoriale.

En Espagne, la décentralisation politique est plénière dans le sens où elle aboutit à doter d'une capacité politique les institutions régionales, les dotant d'un pouvoir exécutif, législatif et de pouvoirs juridictionnels.

²⁷ L'Espagne constitue un modèle étatique dit « autonome ». Au sein de ce territoire coexistent des institutions régionales et locales structurées de la même manière mais ayant des compétences différentes et entretenant des relations différenciées avec l'échelon central. Chaque communauté autonome (CCAA) dispose d'un pouvoir exécutif, législatif et administratif propre. Il existe des champs de compétences dont toutes les CCAA vont disposer et d'autres qui sont variables selon la CCAA. En Espagne, les CCAA disposant des compétences les plus importantes et donc d'une autonomie plus poussée sont en premier lieu la Catalogne, la Navarre, le Pays Basque et la Galice. Par ex. une CCAA comme la Catalogne aura, et c'est une particularité, une police régionale propre qui travaille en articulation avec la police nationale. Nous renvoyons le lecteur à l'excellent ouvrage d'Eliseo Aja. Cf. Aja (E.), *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003.

²⁸ Cf. Nay (O.), *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997.

²⁹ Pasquier (R.), *Op cit.*, p 812.

³⁰ La portée réelle et les implications de cette qualification semblent aujourd'hui encore assez floues.

Ce type de décentralisation peut être qualifiée de régionalisation politique³¹ alors que dans le cas de la France, la décentralisation, peut être qualifiée de régionale³². Autrement dit, dans ce dernier cas, la Région constitue une collectivité territoriale de même nature que les collectivités territoriales existantes mais qui se distingue par le type de compétences qu'elle exerce, visant essentiellement le développement socioéconomique (emploi, formation professionnelle).

L'une des différences fondamentales entre ces deux modèles est la logique qui sous-tend les rapports entre le centre et la périphérie : un type unique contre une pluralité de types de rapports. En effet, en France, il n'existe qu'un seul type de relation entre l'État central et les collectivités territoriales, les compétences de l'ensemble des régions, et des autres collectivités territoriales sont les mêmes. En Espagne par contre, certaines communautés autonomes, en particulier celles dites 'historiques', disposent de compétences spécifiques et d'un degré d'autonomie plus élevé que d'autres, ce phénomène qui peut être qualifié d'asymétrie institutionnelle établit ainsi une tension permanente entre uniformité et diversité, entre unité et hétérogénéité. Ces différenciations résultent de la reconnaissance de particularismes d'ordre culturel et linguistique aux noms desquels une autonomie plus large est aux régions qui en sont le siège et ces particularismes définissent leur identité (Marcou 2000).

De tels régimes politico territoriaux aboutissent de manière inévitable à une réorganisation du partage des compétences entre les différents échelons. Ces dynamiques de décentralisation dessinent des styles nationaux de politiques territoriales³³ propres à chaque modèle et délimitent les rapports et les interactions entre acteurs nationaux et territoriaux.

³¹ G. Marcou désigne ainsi l'autonomie régionale qui caractérise ce modèle politico territorial. Celui-ci repose d'une part, sur l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale et d'autre part, sur un pouvoir exécutif qui revêt les caractéristiques d'un gouvernement régional. Cf. Marcou (G.), *Op cit.*

³² Marcou (G.), « L'expérience française de régionalisation : la décentralisation régionale dans l'État Unitaire » dans Braibant (G.) (dir.), *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p 505-519.

³³ Richardson (J.), Gustafsson (G.), Jordan (G.), «The concept of policy style» dans Richardson (J.) (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London, G. Allen & Unwin, 1982.

J. Richardson définit ces styles comme « *l'ensemble de règles et de ressources institutionnelles, de procédures de politiques publiques qui façonnent les relations entre les régions et les administrations centrales.* »³⁴

Là où les deux modèles coïncident, c'est au niveau des dynamiques qui dessinent les contours d'une action publique de plus en plus polycentrique et reposant sur une gouvernance territoriale. Celle-ci « recouvre l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnées par la hiérarchie et qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires auprès de ceux qui y habitent et envers l'environnement extérieur »³⁵.

En effet, la conduite des politiques territoriales, et davantage celle des politiques urbaines, implique la participation d'un nombre croissant d'acteurs, une coopération inter scalaire et multi sectorielle qui repose sur la mobilisation d'outils de gouvernance territoriale *ad hoc* tels que les projets ou la contractualisation.

³⁴ Richardson (J.), Gustafsson (G.), Jordan (G.), *Op cit.*, p 29.

³⁵ Pasquier (R.), Simoulin (V.), Wesbein (J.) (dir.), *La Gouvernance Territoriale : Pratiques, Discours et Théories*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et Société, 2007, p 17.

Tableau 1. Comparaison des modèles territoriaux français et espagnol

Caractéristiques / Pays	France	Espagne
Configuration étatique	État unitaire décentralisé ³⁶	État unitaire autonome ³⁷
Caractéristiques principales	Rapports homogènes entre le Central et les collectivités territoriales	Rapports différenciés entre le Central et l'échelon régional
Collectivités locales : Institution régionale	Régions (26)	Communautés autonomes (17)
Autorités territoriales « régionales »	Conseil Régional, pouvoir exécutif de la région	Le Gouvernement autonome assure le pouvoir exécutif (ex. en Catalogne : la <i>Generalitat</i>) et les pouvoirs législatifs et administratifs sont exercés par des instances autonomiques
Collectivités locales infra régionales	<ul style="list-style-type: none"> • Départements • Instances de collaboration intercommunale • Communes • Arrondissements 	<ul style="list-style-type: none"> • Provinces • Municipalités • Districts

³⁶ C'est la constitution de 1958 qui donne sa forme actuelle à l'État français.

³⁷ C'est la constitution de 1978 qui donne sa forme actuelle à l'État espagnol.

b. Des degrés d'institutionnalisation de l'évaluation contrastés dont le fossé se réduit considérablement

Avant d'amorcer toute comparaison à l'échelle infranationale, il est indispensable de poser le contexte dans lequel s'inscrivent ces monographies, c'est-à-dire le degré d'institutionnalisation³⁸ de l'évaluation à l'échelle nationale en France et en Espagne et de les comparer. Ce détour s'impose comme un préalable logique dans la mesure où « il semble que les instances et règles formelles d'institutionnalisation ne demeurent pas des coquilles vides ; au contraire elles déploient leurs effets sur la pratique effective de l'évaluation des politiques publiques »³⁹.

Dans la littérature relative à l'institutionnalisation de l'évaluation (Jacob, Varone 2004), en 2002, la France était présentée comme un pays ayant un degré d'institutionnalisation élevé alors que l'Espagne appartiendrait au groupe de pays où le degré d'institutionnalisation est plutôt assez faible⁴⁰. Le degré d'institutionnalisation de la France, sur une échelle de 9, était estimé à 6 à l'époque de l'étude de référence, alors que celui de l'Espagne était estimé à 1 et figurait alors parmi les derniers pays du classement. Les auteurs de cette étude ont récemment mis à jour ces données, conduit une nouvelle enquête, d'où il ressort que l'Espagne, en 7 ans, a connu un fort développement institutionnel : le degré d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de ce pays est estimé, en 2012, à 10.

³⁸ Nous reprenons ici la définition de Steve Jacob et de Frédéric Varone « le terme institution recouvre une organisation formelle ou une règle procédurale qui fournit aux acteurs un cadre assurant une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque (...). L'institutionnalisation de l'évaluation correspond dès lors à une 'routinisation' (Monnier, 1992) du recours à l'évaluation et peut être mesuré à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico administratives ». Cf. Jacob (S.), Varone (F.), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique: un état des lieux comparatif », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°2, 2004, p 274-275.

³⁹ Jacob (S.), Varone (F.), *ibid*, p 283.

⁴⁰ Furubo (J.E.), Rist (R.C.), Sandahl (R.) *International atlas of evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002. Il s'agit de la seule étude comparative qui, à notre connaissance ait été menée à propos de ces deux pays. L'étude date de 2002, en une décennie le paysage politico institutionnel de l'évaluation a évolué dans ces deux pays. Les facteurs pris en considération par Jacob et Varone pour mesurer le degré d'institutionnalisation des pays étudiés sont les suivants : I. Instances d'évaluation auprès de l'exécutif, II. Instances d'évaluation auprès du Parlement, III. Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des Comptes, IV. Société Nationale d'évaluation, VI. Revue Scientifique, VII. Standards de qualité. Pour chaque item le pays peut obtenir une ponctuation entre 0 et 2 selon le degré de présence de ce facteur dans le pays.

Le degré d'institutionnalisation de la France a connu d'après ces chiffres également une avancée importante et est estimé à 13⁴¹. Afin de décrire le contexte national dans lequel s'inscrivent les études de cas infranationales, il convient d'actualiser les données relatives au degré d'institutionnalisation de l'évaluation en France et en Espagne. Sans chercher à effectuer un classement à proprement dit ni à mesurer, nous allons dresser un tableau des principaux éléments permettant aujourd'hui d'actualiser l'appréciation à propos du degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle nationale qui avait été faite par S. Jacob et F. Varone en nous appuyant en grande partie sur les facteurs identifiés par ces derniers.

Bien évidemment chaque élément mériterait à lui seul qu'on s'y attarde et qu'on l'étudie de manière exhaustive mais cela dépasse l'objet de cette introduction. Nous nous contenterons ici de passer rapidement en revue chacun de ces facteurs évoqués. Il ne s'agit ici que de donner au lecteur des éléments de contexte sur le degré d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de ces deux pays, afin qu'il puisse mieux mettre en perspective les cas d'étude qui seront développés.

⁴¹ Publication en cours : Furubo (J-E), Jacob (S.), Speer (S.), « Institutionalization of Evaluation Matters », Communication présentée lors du colloque de l'*American Evaluation Association* sur le thème « Evaluation in Complex Ecologies : Relationships, Responsibilities, Relevance », Minneapolis, 24 au 27 octobre 2012.

Tableau 2. Existence d'organisations formelles ayant pour mission de promouvoir et développer l'évaluation au sein du pays de référence⁴²

Facteur considéré / Pays	France	Espagne
Définition de l'évaluation (référence communément acceptée dans le pays)	Décret du 22 Janvier 1990⁴³ : « évaluer si une politique c'est chercher les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre qui permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».	AEVAL⁴⁴ : « processus systématique d'observation, de mesure, d'analyse et d'interprétation orienté vers la connaissance pour être en mesure d'émettre un jugement de valeur sur l'intervention publique vis à vis de sa conception, de sa mise en œuvre de ses effets, ses résultats et son impact».
1.1 Instance gouvernementale porte étendard de l'évaluation⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Décret du 22 Janvier 1990 : CIME, CGP, Conseil Scientifique de l'Évaluation (8 ans) • Décret du 18 Novembre 1998 : Conseil National de l'Évaluation, (9 ans) • Vide institutionnel pendant la période: 2001-2007 (6 ans) • Mission d'évaluation des Politiques Publiques (rattaché à la DGME⁴⁶) : depuis 2007 	Agencia de Estatal de Evaluación de Políticas Publicas y calidad de los servicios (depuis 2006)
1.2. Instance Parlementaire chargée de l'évaluation législative	<ul style="list-style-type: none"> • 1983 : Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques • 1995: Office Parlementaire d'évaluation des Politiques Publiques (14 ans) • 2002 : Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé • 2009: Comité d'évaluation et d'évaluation et de contrôle 	Non existante pour l'instant au niveau du gouvernement central. Quelques rares initiatives existent au niveau des CCAA (ex. en Navarre)

⁴²Adaptation du tableau de Jacob (S.), Varone (F.), *art cit.* p. 271-292. Nous n'avons pas repris exactement les mêmes éléments, nous avons cherché à l'adapter aux données disponibles sur lesquelles nous pouvions compter pour l'élaborer.

⁴³Seule définition formelle donnée par les pouvoirs publics français.

⁴⁴AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Publicas y evaluación de servicios.

⁴⁵Nous faisons ici référence aux institutions ou organismes gouvernementaux chargés de promouvoir une culture évaluative, d'élaborer et mettre à disposition des acteurs publics des ressources et méthodologies qui puissent permettre de mener à bien une évaluation.

⁴⁶Direction Générale de la Modernisation de l'État.

Tableau 3. Existence d'une 'communauté épistémique'⁴⁷ autour de l'évaluation

Facteur considéré / pays	France	Espagne
2.1. Société Nationale d'évaluation	<p>Créée en 1999</p> <ul style="list-style-type: none"> - Environ 250 adhérents - 10 clubs régionaux, 9 clubs thématiques - Ne possède pas de publication propre - Organise des conférences biennales 	<p>Créée en 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> - Environ 200 membres - Pas de clubs - Possède une publication propre: revue sur l'évaluation des politiques de l'emploi⁴⁸ - Organise des conférences annuelles
Facteur considéré / pays	France	Espagne
2.2. Place de la thématique de l'évaluation dans la littérature spécialisée nationale⁴⁹	<p>Revue <i>Politiques et Management Public</i> (PMP) :</p> <p>22 articles en 10 ans⁵⁰</p>	<p>Revue <i>Gestión y Análisis de Políticas Públicas</i> (GAAP) :</p> <p>36 articles en 10 ans⁵¹</p>
2.3. Offre de formation universitaire spécialisée en évaluation⁵²	10 ⁵³	2 ⁵⁴

⁴⁷ Nous reprenons ici la définition canonique de Peter Haas d'une communauté épistémique : « Des 'réseaux professionnels' ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » dans Haas (P.), « Introduction : Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n°1, 1992, p 3.

⁴⁸ Depuis 2006. Il s'agit d'une publication mensuelle.

⁴⁹ Nous avons retenu dans chaque pays la Publication qui traitait le plus de ces questions. En Espagne, il s'agit de la Revue *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, en France il s'agit de la *Revue Politiques et Management Public*. La première est une publication trimestrielle, la deuxième est quadri trimestrielle. Cette enquête bibliométrique a été menée respectivement à l'aide de la base de données des sites internet des Revues (requête : mot 'évaluation' dans le titre de l'article).

⁵⁰ L'étude bibliométrique (sur la période 2000-2010) que nous avons menée révèle que ces articles correspondent aux cas de figure suivants : Nombre d'articles sur l'évaluation en France (dont l'auteur est français) : 20; Nombre d'articles sur l'évaluation en France (dont l'auteur n'est pas français) : 1; Nombre d'articles sur l'évaluation des politiques publiques à l'étranger (dont l'auteur est français) : 1; Nombre d'articles sur l'évaluation des politiques publiques à l'étranger (dont l'auteur n'est pas français) : 0. Ceci semble révéler que la littérature évaluative francophone demeure assez franco centrée et la littérature française semble peu tournée sur l'évaluation à l'étranger.

⁵¹ L'étude bibliométrique que nous avons menée (sur la période 2000-2010) révèle que ces articles correspondent aux cas de figure suivants : Nombre d'articles sur l'évaluation en Espagne (dont l'auteur est espagnol) : 21; Nombre d'articles sur l'évaluation en Espagne (dont l'auteur n'est pas espagnol) : 0; Nombre d'articles sur l'évaluation des politiques publiques à l'étranger (dont l'auteur est espagnol) : 6; Nombre d'articles sur l'évaluation des politiques publiques à l'étranger (dont l'auteur n'est pas espagnol) : 9. Ceci semble révéler que les chercheurs espagnols semblent s'intéresser aussi bien à l'évaluation en Espagne qu'à l'étranger et que les chercheurs étrangers semblent à leur tour s'intéresser au développement de l'évaluation en Espagne.

⁵² Formations niveau master recensées au niveau national comportant dans leur dénomination la mention « évaluation des politiques publiques ». Source : Ministère de la Recherche et de l'Éducation Supérieure.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'existence d'organisations formelles ayant pour mission de promouvoir et de développer l'évaluation au sein du pays de référence, il convient de passer en revue les différents aspects permettant de comparer la situation des deux pays en la matière.

L'existence d'une « instance gouvernementale porte étendard de l'évaluation »

L'existence d'une première instance gouvernementale porte étendard en matière d'évaluation date en France des années 90 alors qu'en Espagne elle est très récente puisque l'AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios)⁵⁵ a été créée en 2006. Elle constitue la première agence de ce type au niveau central. Cependant, bien que la préoccupation évaluative de la France soit plus ancienne, on observe comme le montre le tableau, que les instances gouvernementales chargées de diffuser et d'encadrer cette pratique ont connu une instabilité importante ainsi que des fluctuations importantes quant à leur forme et leurs missions. L'institutionnalisation de l'évaluation au cœur du gouvernement central français a connu quelques échecs successifs.

Aussi bien le CSE (Conseil Scientifique de l'Évaluation) que le CNE (Conseil National de l'Évaluation) en font partie et se sont traduits « non pas par une suppression radicale mais par une mise en sommeil, par le non renouvellement des membres des instances, c'est-à-dire vers une léthargie euthanasique »⁵⁶.

⁵³ Il existe actuellement une dizaine de formations (niveau Master) spécialisées dans le domaine de l'évaluation, à titre d'exemple nous citerons les Masters : 'Conduire et évaluer les politiques publiques' dispensé à l'Université Paris 13, 'Évaluation des Politiques Publiques' dispensé à l'Institut d'Études Politiques de Lyon, 'Évaluation et Expertise des Politiques Publiques' dispensé à l'Université de Picardie, 'Métiers de l'évaluation et de la concertation' dispensé à l'Université Toulouse II et 'Évaluateur territorial' récemment créé au sein de l'Université Lille 3. La récente création (2011) du Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des Politiques Publiques (LIEPP) rattaché à Sciences Po témoigne de l'importante croissance en France de pôles de recherche consacrés à ces thématiques.

⁵⁴ Seules l'Université Internationale d'Andalousie (Master Iberoaméricain en Évaluation des Politiques Publiques) et l'Université Complutense de Madrid (Master d'Évaluation de Programmes et de Politiques Publiques) dispensent des formations universitaires (niveau Master) spécialisées dans l'évaluation des politiques publiques.

⁵⁵ Agence Étatique d'Évaluation des Politiques Publiques et de la Qualité des Services.

⁵⁶ Jacob (S.), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°5, 2005, p 861.

D'ailleurs, cette histoire fragmentée de l'institutionnalisation au niveau gouvernemental a connu des périodes de vide ou aucune instance n'assurait au niveau central la diffusion de l'évaluation. Actuellement, il existe au sein de la Direction générale de la modernisation de l'État, une mission d'évaluation des politiques publiques qui a vocation à constituer un appui vis-à-vis des processus de réforme des institutions et des politiques gouvernementales.

Côté Espagnol, l'expérience est encore trop récente pour pouvoir estimer ses effets sur l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de ce pays. L'on peut tout de même souligner que certains spécialistes espagnols regrettent le faible rôle que l'AEVAL semble avoir joué jusqu'à présent ; cantonnée à évaluer des politiques secondaires ou marginales. Certains soulignent que dans un État autonome comme l'Espagne la création d'une agence au niveau central pourra difficilement avoir une incidence sur le développement de la pratique à l'échelle régionale ou locale et mettent en exergue la nécessité d'un développement plutôt au niveau des Communautés autonomes espagnoles⁵⁷.

L'existence d'une « instance Parlementaire chargée de l'évaluation législative »

La comparaison met en lumière une différence au niveau du degré de développement de l'évaluation législative au sein de ces deux pays. En France, il existait depuis 1995 un Office Parlementaire d'évaluation des politiques publiques succédé en 2009 par le Comité d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale. Contrairement à l'expérience gouvernementale, les instances évaluatives parlementaires françaises sont stables. Ceci ne traduit pas pour autant le poids réel de ces instances et le rôle qu'elles ont joué au cours du temps.

En Espagne en revanche, il existe un vide au niveau de l'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle parlementaire. Il n'existe pas d'office parlementaire chargé de l'évaluation des politiques.

⁵⁷ Propos de José Luis Gomez Llanos, Président de la Société Basque d'Évaluation des Politiques Publiques.

On ne décompte qu'une ou deux initiatives au niveau des pouvoirs législatifs des communautés autonomes comme celle de la Navarre qui est un exemple fréquemment cité en la matière⁵⁸.

Il convient maintenant de s'attarder sur les éléments qui participent à l'existence d'une communauté épistémique autour de l'évaluation au sein de la France et de l'Espagne.

Existence et dynamisme de la « Société Nationale d'évaluation »

Les sociétés nationales d'évaluation espagnole et française ont été créées environ à la même époque et leur degré de développement est semblable si on en croît les indicateurs tels que nombre d'adhérents. Cependant, le degré d'activité et la reconnaissance institutionnelle de la Société Française d'Évaluation (SFE) semble être assez supérieure à celle de la Société Espagnole d'Évaluation (SEE). La SFE dispose elle d'antennes régionales chargées de promouvoir la réflexion sur les thématiques évaluatives alors que la SEE ne semble pas en avoir. Or, ce relais au niveau des communautés autonomes serait essentiel dans un pays où les CCAA disposent de la plus grande partie des compétences. Cependant, la SEE dispose d'une publication propre mensuelle alors que la SFE ne dispose pas de publication propre. Cette publication est un moyen de faire connaître la SEE ainsi que de susciter l'intérêt pour ces thématiques au niveau national.

⁵⁸ Le parlement Navarre a proclamé une loi en 2005 relative à l'évaluation des politiques publiques et à la qualité des services publics. Celle-ci prévoit notamment la création d'un organe collégial : la « Comisión Foral para la Evaluación de las políticas y servicios públicos » qui a pour rôle de diffuser la culture évaluative entre les acteurs administratifs de la communauté autonome, de conduire des évaluations des politiques, de contribuer à la formation des fonctionnaires navarrais en matière d'évaluation ainsi que de promouvoir la publication et la diffusion de recherches, études et publications en lien avec l'évaluation.
Cf. Osés Abando (J.), «Evaluación legislativa y parlamento», *Revista Debate*, n°15, 2008.

La « place de la thématique de l'évaluation dans la littérature nationale spécialisée »

La diffusion de la production scientifique en sciences sociales autour de la thématique évaluative semble n'être prise en charge que par une seule revue nationale aussi bien en France (*Politiques et Management Public*) qu'en Espagne (*Gestión y Análisis de Políticas Públicas*).

Le degré de production d'articles portant sur le thème de l'évaluation est très faible dans les deux cas, puisqu'en moyenne- selon notre étude bibliométrique- uniquement deux articles par an sont publiés sur ces thématiques dans ces revues. Cependant, ce taux semble être assez proche en Espagne avec une moyenne de plus de 3 articles par an.

« L'Offre de formation universitaire spécialisée en évaluation »

La différence semble être flagrante entre la France et l'Espagne. En Espagne, les Masters spécialisés dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques demeurent encore très rares. En France, par contre, les formations universitaires niveau Master spécialisées en la matière ne cessent de se développer et on en recense pratiquement une dizaine actuellement.

Cette divergence de degrés d'institutionnalisation ne constitue pas un obstacle pour la comparaison puisque d'une part, la maturité de la pratique n'est pas directement proportionnelle au degré d'institutionnalisation bien qu'ils soient corrélés et que le développement de l'institutionnalisation semble constituer un terreau favorable au développement de la maturité de la pratique. D'autre part, nous ne cherchons pas dans notre analyse à mesurer la maturité de la pratique. Nous cherchons plutôt à analyser la pratique en elle-même. Justement, la différence des degrés d'institutionnalisation de celle-ci et les divergences en matière des configurations d'acteurs permettent de mieux mettre en évidence les facteurs explicatifs des décalages observés (favorables ou défavorables) au niveau de la mise en œuvre de l'évaluation et des usages identifiés.

S. Jacob précise que « si le degré d'institutionnalisation de l'évaluation est traditionnellement présenté comme un indicateur permettant de mesurer le développement de la pratique dans un pays force est de constater qu'il ne reflète qu'une partie de la réalité qu'il convient de confronter à une analyse plus détaillée de la pratique effective »⁵⁹.

IV. Deuxième tiroir : Une comparaison infra nationale

1. Intérêt d'une analyse à cette échelle

«Le général s'incarne toujours et ne prend forme que dans du local, dans des pratiques situées et peut donc être observée de façon privilégiée à cette échelle avec des outils des sciences sociales »⁶⁰

Nous avons souhaité déplacer la focale de l'étude de l'évaluation au niveau infra national, dans la mesure où, c'est à l'échelle du local, nous semble-t-il, que sont plus perceptibles les acteurs qui prennent part au processus d'évaluation, le processus lui-même, ainsi que les usages qui en sont faits. Pour approfondir la connaissance de la pratique évaluative l'échelle « locale » offre un cadre privilégié. Cela est intrinsèquement lié aux évolutions de l'action publique territoriale ces vingt dernières années aussi bien en France qu'en Espagne. L'on assiste à un vaste mouvement de territorialisation de l'action publique cherchant à mettre en place une action de plus en plus fondée sur la proximité comme gage d'efficacité et de pertinence des dispositifs (Douillet, Faure 2005 ; Berthet 2010).

⁵⁹ Jacob (S.), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.55, n°5, 2005, p 836.

⁶⁰ Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Ed. du Seuil, 1993.

La territorialisation est ici entendue comme « une posture dans la manière d'aborder le traitement des problèmes publics »⁶¹, c'est-à-dire comme une modalité de production de l'action publique basée sur des outils spécifiques tels que le recours à la coordination et au partenariat. Or, justement, la dite 'territorialisation de l'action publique et le développement de l'évaluation entretiennent des liens étroits (Jacob, Varone et Genard, 2007 ; Cauquil, 2004 ; Lamarque 2004) voire concomitants. D'après Berthet, il semblerait que « la territorialisation croissante des politiques publiques va naturellement créer une fenêtre d'opportunité politique pour que s'engage une activité territorialisée de l'évaluation »⁶².

L'analyse de l'évaluation à cette échelle vient compléter et enrichir la connaissance de la pratique de l'évaluation à l'échelle nationale, qui est celle qui est le plus développée jusqu'à présent. V. Spenlehauer soulignait déjà il y a quelques années « la nécessité d'une analyse des pratiques non centrales de l'évaluation »⁶³, afin de pouvoir mieux cerner l'articulation entre deux mondes aux logiques distinctes mais imbriquées « celui d'un champ de controverses éthérées et celui d'un champ de pratiques terre à terre »⁶⁴. Patrice Duran, dans cette même logique, affirmait de son côté que « l'apparente familiarité de l'évaluation masque encore bien des méconnaissances et des divergences quant à ses enjeux et à sa mise en œuvre ».⁶⁵ L'échelle territoriale constitue donc un terreau particulièrement intéressant pour conduire cette analyse.

Néanmoins, adopter une telle approche suppose que le chercheur soit prêt à faire face à un certain nombre de défis. Pour le chercheur qui travaille sur des politiques infranationales cela « implique d'entrer dans la complexité institutionnelle, politique et territoriale de chaque système national »⁶⁶.

⁶¹ Duran (P.), « Territorialisation » dans Pasquier (R.), Guigner (S.), Cole (A.), Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p 481.

⁶² Berthet (T.), « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations Sociales*, vol. 6, n° 150, 2008, p 135.

⁶³ Spenlehauer (V.), *L'évaluation de politique, usages sociaux: Trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, 1995, p 44.

⁶⁴ Spenlehauer (V.), *ibid.* p 46.

⁶⁵ Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999, p 189.

⁶⁶ Dupuy (C.), Pollard (J.), *art. cit.*, p 10.

Analyser le processus évaluatif d'un projet déployé dans un tel univers suppose une déconstruction préalable du système d'acteurs et d'un décryptage des rapports qui se tissent entre ceux-ci dans la mesure où les usages qui seront faits de l'évaluation ne peuvent être compris qu'à la lumière des positions des acteurs, de leurs intérêts et stratégies.

2. Le choix des cas infranationaux

Choisir les unités infranationales à comparer s'avère particulièrement complexe. Tout comme dans le cadre du choix des cas nationaux rentrent ici en ligne de compte à la fois des éléments stratégiques vis-à-vis de l'orientation que nous souhaitons donner à la recherche tout comme des éléments pragmatiques. En effet, comme le soulignent C. Dupuy et J. Pollard « La sélection de cas nationaux pose déjà un certain nombre de problèmes pragmatiques (affinités, connaissance de langues étrangères, réseaux sociaux et relations institutionnelles) et stratégiques (choix de cas analogues ou de cas contrastés). Ces enjeux sont accentués dans le cas de comparaisons à des niveaux infranationaux parce que le nombre de cas potentiels est démultiplié »⁶⁷.

Nous avons fait le choix dans le cadre de notre recherche de retenir cinq sites à étudier au sein de chaque cas national. Ce chiffre nous semble être à la fois suffisamment important pour éviter l'écueil de la singularité tout en sélectionnant un nombre raisonnable de cas d'étude pour pouvoir conduire les entretiens nécessaires et être en mesure de se familiariser avec les terrains respectifs. Les unités retenues constituent volontairement un échantillon relativement hétérogène et représentatif de la pluralité de sites infranationaux confrontés à l'exigence de l'évaluation. L'hétérogénéité des cas a été privilégiée pour rendre la comparaison moins susceptible de tomber dans le piège de la singularité (généraliser ce qui ne relève que du « singulier » ou du particulier) et pour rendre plus aisée la montée en généralité des conclusions à tirer de cette étude.

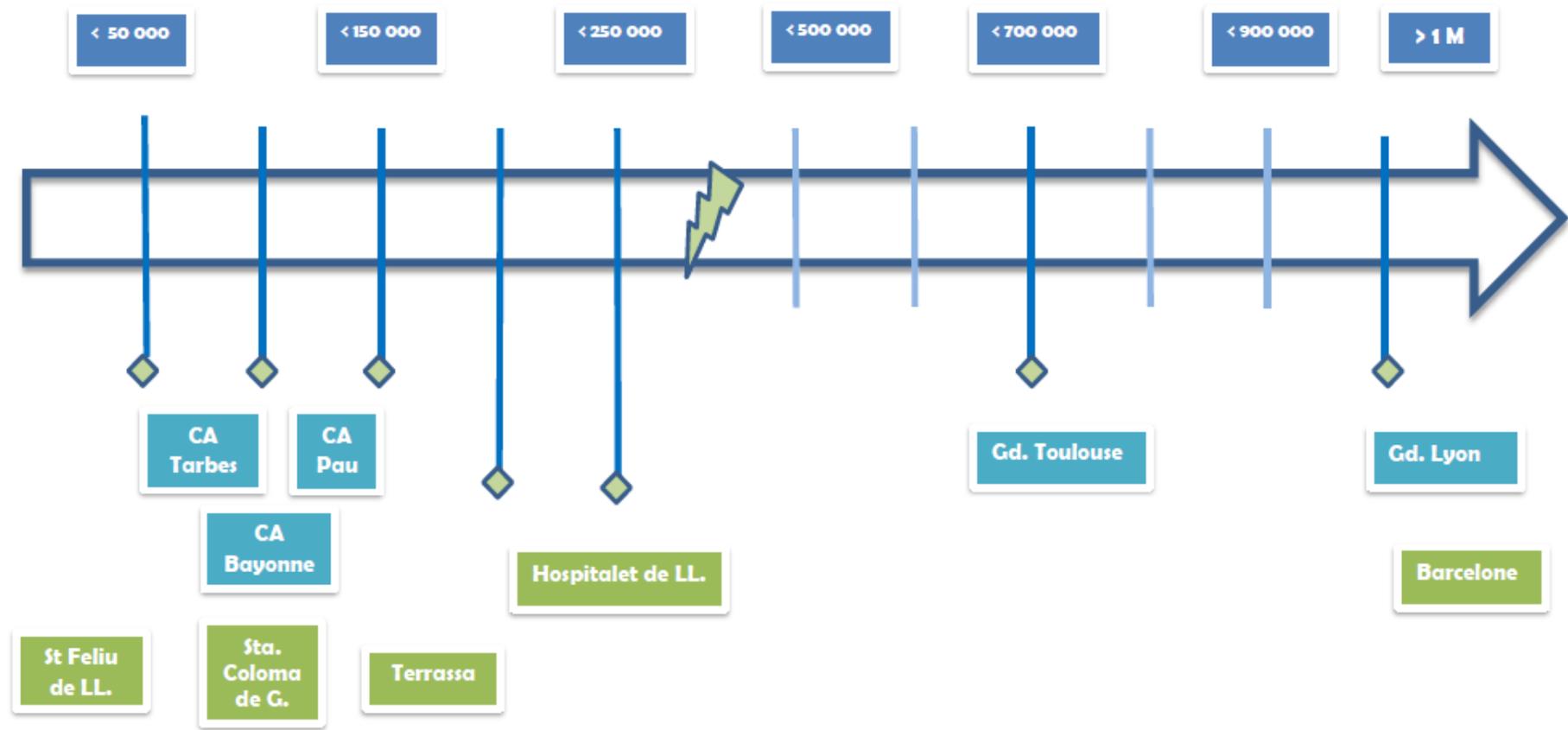
⁶⁷ Dupuy (C.), Pollard (J.), *art cit*, p 10.

Pour réaliser notre choix, nous avons retenu principalement des critères géographiques et démographiques : l'importance en volume de l'agglomération, ainsi que l'importance en volume de la population concernée par les projets de lutte contre l'exclusion socio-urbaine. Nous avons voulu diversifier les cas d'étude retenus afin de constituer un échantillon relativement représentatif de l'ensemble de sites confrontés à la pratique évaluative (villes de différentes tailles). Lorsque nous faisons référence à la ville choisie nous faisons allusion au site visé par le projet partenarial, multidimensionnel et multi scalaire cherchant à promouvoir le développement social urbain de certains quartiers.

Nous partons du postulat qu'un petit site ne fait pas de l'évaluation de la même manière qu'un site plus important en taille, ayant davantage de moyens matériels, humains et financiers, et que les enjeux et difficultés auxquels ils font face lors de la mise en œuvre de l'évaluation sont de nature différente.

Chaque site est envisagé comme une configuration évaluative spécifique qui permet en la comparant à d'autres configurations de mieux comprendre les stratégies, les logiques et interactions à l'œuvre dans le cycle de vie de l'évaluation.

Figure 1. Comparaison démographique des sites retenus pour l'étude



¹ Population par agglomération en 2009 (chiffres arrondis au millième) : St.Feliu de Llobregat 42 500 ; CA de Tarbes : 78 000 ; CA d Bayonne : 116 000 ; Sta. Coloma de Gramenet : 116 000 ; CA de Pau : 140 000 ; Terrassa : 175 000 ; Hospitalet de Llobregat : 253 000 ; Gd. Toulouse : 700 000 ; Gd. Lyon : 1 300 000 ; Barcelone : 1 600 000. –Source : INSEE pour la France, IDESCAT pour la Catalogne.- CA : Communauté d'Agglomération, établissement public intercommunal

Figure 2. Localisation géographique des sites retenus pour l'étude*France**Espagne, Catalogne*

Tableau 4. Caractérisation des sites retenus pour l'étude*La France*

Agglomération	Année de Signature Du CUCS	Nombre de quartiers concernés par le CUCS	Population concernée par le CUCS
Toulouse	2007	17	60 000
Lyon	2007	16	65 000
Bayonne	2007	13	30 000
Pau	2007	9	28 000
Tarbes	2007	9	4000

L'Espagne, La Catalogne

Agglomération	Année de Signature Du PII	PII retenu pour l'étude	Population concernée par le PII
Barcelone	2008	Maresme	17 500
	2008	Barceloneta	11 500
	2006	Trinitat Vella	7 000
	2007	Bordeta	17 000
		Total	53 000
Terrassa	2004	Districte II	17 457
Sta Coloma	2004	Serra d'en Mena	38 000
St Feliu de LL.	2006	Can Calders-La Salut	3 500
Hospitalet de Llobregat	2006	La Florida	7400

3. Une comparaison du degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle territoriale

Dans le cadre d'une étude portant sur les pratiques d'évaluation infranationales, il semble en effet nécessaire de pouvoir estimer le degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle territoriale. Le chercheur souhaitant recueillir des données à ce sujet, aussi bien en France qu'en Espagne, se voit confronté non seulement à la faiblesse voire à l'inexistence de données quantitatives et qualitatives, mais également à la difficulté de trouver des interlocuteurs pertinents qui puissent lui permettre de recueillir de telles données. Nous souhaitons ici exposer les motifs qui ne nous ont pas permis d'élaborer comme nous l'aurions souhaité, un panorama sur le degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle infra nationale.

Tout d'abord, côté français, nous avons sollicité auprès de la Société Française d'évaluation toute étude, questionnaire ou recherche relative au degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle infra nationale. Au vu du vide informationnel à ce sujet, nous avons alors voulu recueillir quelques éléments pouvant nous permettre d'estimer le degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle régionale. Pour ce faire, nous avons élaboré un questionnaire qui puisse faire l'objet d'une passation auprès d'acteurs ayant une emprise directe avec le terrain et qui puissent nous fournir quelques informations relatives à ce sujet⁶⁸. Celui-ci a fait l'objet d'une validation du conseil d'administration de la SFE auprès de qui nous avons sollicité un soutien. Ce questionnaire a été adressé à l'ensemble des présidents des clubs régionaux de l'évaluation et a bénéficié d'un soutien effectif de la SFE. Celui-ci a fait l'objet d'une promotion directe par le secrétariat de la SFE manifestant l'approbation du président pour conduire cette passation. Malgré les nombreuses relances et le soutien de la SFE nous n'avons obtenu que trois réponses, qui plus est, incomplètes à notre questionnaire ce qui est largement insuffisant pour pouvoir dresser un panorama du degré d'institutionnalisation de l'évaluation au sein des Régions françaises.

⁶⁸ Il figure en annexe.

Côté espagnol, nous avons pris contact avec aussi bien l'Agence d'Évaluation des Politiques Publiques (AEVAL) qu'avec la SEE pour demander des données ou des rapports pouvant nous permettre de dresser un bilan du degré d'institutionnalisation de l'évaluation au sein des communautés autonomes espagnoles. Le responsable du département d'évaluation de l'AEVAL nous a fait savoir qu'ils ne disposaient d'aucune donnée sur ce sujet, ni d'acteurs interlocuteurs avec qui ils pourraient nous mettre en relation dans les différentes communautés autonomes, et qui pourraient nous faire part de données qualitatives ou quantitatives sur le degré de développement de l'évaluation au sein de leur Région.

Nous avons donc été malheureusement dans l'impossibilité de conduire une démarche permettant de recueillir les éléments indispensables pour permettre d'estimer le degré d'institutionnalisation de l'évaluation au sein des régions de ces pays.

Au regard de cette situation, nous avons dû nous contenter d'une part d'une estimation du degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle nationale et d'une analyse qualitative du degré de développement de l'évaluation à l'échelle territoriale, au sein de la Catalogne et d'une Région française, qui nous semble être la plus représentative du degré de développement « moyen » de l'évaluation au sein des territoires que nous avons retenu pour l'étude : La Région Midi-Pyrénées. Ces analyses ont été élaborées à partir des éléments recueillis lors de nos enquêtes de terrain respectives (observation et entretiens semi directifs) et d'une analyse de la littérature existant sur ces sujets.

a. La Catalogne : une institutionnalisation faible mais en plein essor

D'après l'*International Atlas of evaluation* et plus précisément, le chapitre dédié à l'Espagne, la Catalogne à l'époque où a été élaboré l'ouvrage, était déjà perçue comme l'une des Régions pionnières en matière d'évaluation⁶⁹.

⁶⁹ Pazos (M.), Zapico Goni (E.), « Program evaluation in Spain : Taking off at the edge of the twenty-first century » dans Furubo (J.) et Rist (R.C.), *International atlas of evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002, p 302.

D'après Joan Subirats⁷⁰, la particularité de la Catalogne est que même si les débuts du développement de l'évaluation sont récents, en peu de temps elle a su rattraper le « retard » en développant cette pratique. La Catalogne semble être bien située par rapport à la moyenne nationale. Aux côtés de la Navarre elle serait l'une des CCAA les plus avancées en la matière.

Blanca Lazaro⁷¹, ancienne directrice d'IVALUA estime que la Catalogne est pionnière en matière d'évaluation. IVALUA (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques) est un groupement public créé en 2006 qui découle d'un partenariat d'institutions catalanes de différente nature : la *Generalitat* de Catalogne, la Diputació de Barcelona, l'Université Pompeu Fabra et la Fondation Jaume Bofill (*think tank*). Le but de ce groupement est d'être un instrument de développement de l'évaluation et constituer un soutien pour les entités publiques désireuses de développer cette pratique. IVALUA est la seule institution de ce type en Catalogne et est un acteur en essor qui pourrait avoir un rôle majeur dans le développement de cette pratique.

Il est encore très tôt pour juger de l'impact de sa création sur la diffusion de cette pratique dans la région. IVALUA fut créée à l'initiative d'un chercheur de la fondation *Jaume Bofill*. Cette institution réalise une série d'études sur les évolutions de la situation sociale en Catalogne (bureau d'étude indépendant de l'administration publique). Elle promeut diverses initiatives dans cette direction : enquêtes (sondages), études statistiques, recueil et analyse d'information etc. L'un des volets de cette activité est consacré à l'étude de l'évolution de la situation sociale en Catalogne. L'un des chercheurs de cette fondation et un économiste de l'Université Pompeu Fabra qui participaient à ce volet d'activités ont eu l'idée de créer une institution à part entière sur la base des informations recueillies pour réfléchir à la manière dont il serait possible d'évaluer l'impact des politiques sociales sur la situation sociale catalane. Ils décident alors de soumettre leur proposition à la *Generalitat de Catalunya* afin de pouvoir bénéficier de son portage politique, ce qui rendrait sa mission plus fructueuse et intéressante, et de son soutien financier. En 2006 est approuvée la création d'IVALUA et la participation de la *Generalitat* à cette initiative. Tout de même, cette institution lors de sa

⁷⁰ Propos d'entretien, Barcelone 2010.

⁷¹ Propos d'entretien, Barcelone, 2011.

création se voit confier une mission qui diffère quelque peu de l'idée initiale : promouvoir la pratique évaluative, former des fonctionnaires catalans à l'évaluation et conduire quelques évaluations surtout dans le domaine de l'emploi.

IVALUA constitue le principal *think tank*⁷² catalan interinstitutionnel en matière d'évaluation des politiques publiques et elle se voit confier un bon nombre d'évaluations par des institutions publiques ainsi que d'autres institutions catalanes notamment en matière d'emploi, de politiques sociales et de politiques éducatives.

Il ne semble pas exister de structures équivalentes chargées de promouvoir l'évaluation dans d'autres communautés autonomes espagnoles.

Ces éléments nous permettent de tirer quelques enseignements sur le degré de développement de la pratique évaluative en Catalogne. En effet, il s'agit d'une pratique dont l'institutionnalisation est très récente avec d'une part le vote de la *Llei de barris*, rendant obligatoire pour la première fois l'évaluation de l'impact d'une loi, et d'autre part, avec la création d'*IVALUA*, organe mixte autonome chargé du développement de la pratique au sein des administrations publiques en Catalogne.

b. La région Midi-Pyrénées : une institutionnalisation de l'évaluation à construire de zéro

En Midi-Pyrénées, le Conseil économique et social de la Région (CESR) a été le premier à s'être vu confier en 1991 une mission évaluative. Ces instances se sont vues confier depuis 1972 auprès des Conseils Régionaux, un rôle d'assemblée consultative. Les CESR sont saisis obligatoirement sur certains domaines (ex. le projet de budget Régional) et de manière optionnelle sur tout projet à caractère économique social ou culturel.

⁷² Ce terme est souvent traduit en français par 'laboratoire d'idées'.

Fin juin 1991, le CESR de cette Région recevait du Président du Conseil Régional, M. Chauzy, une lettre lui demandant «d'auditer les actions régionales de manière à pouvoir en proposer certains redéploiements»⁷³. L'évaluation avait pour objectif principal, de limiter et repenser les dépenses de la Région. Le soin de définir la démarche de l'évaluation était laissé à cette instance ce qui est assez parlant de la confiance qui prévalait entre le CESR et la Région⁷⁴.

Le CESR ayant accepté sa mission s'est investi dans une démarche visant à évaluer quatre volets des politiques régionales : l'action sociale, la formation professionnelle continue, la recherche et l'innovation, l'artisanat et le commerce ainsi que la politique d'aménagement territorial. Pour ce faire, cette instance a fait appel aux compétences du Conseil Scientifique d'Évaluation ainsi qu'à des cabinets d'évaluation des politiques publiques. Cette évaluation, ayant touché à sa fin en 1992, semble s'être heurtée à de nombreuses difficultés : d'une part, rendre évaluables des politiques vis-à-vis desquelles il n'existait pas de référentiel mis en place en amont, évaluer des volets de l'action régionale assez vastes en un laps de temps très court, et d'autre part, faire en sorte que les conclusions de l'exercice évaluatif puisse faire l'objet d'une réappropriation par le Conseil Régional.

Au regard de la situation actuelle, il semblerait que cette démarche ait été ponctuelle et qu'elle n'ait pas été reconduite. Il n'existe actuellement pas d'acteur *ad hoc* ni d'instance régionale, départementale ou communale assurant le portage politique de l'évaluation en Midi Pyrénées. Certains acteurs n'hésitent pas à relever qu'il n'est pas surprenant que cette démarche n'ait pas abouti à un ancrage plus profond de l'évaluation à l'échelle régionale dans la mesure où le CESR ne pèse pas lourd au sein des instances régionales.

⁷³ Juin 1991.

⁷⁴ Puel (B.), « Le Conseil Économique et social régional : quel rôle dans l'évaluation participative ? », Jacquot (H.), Fouquet (A.), *Le citoyen, l'élu et l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, p 199-220.

Un consultant connaissant bien la Région Midi-Pyrénées soulignait lors d'une session de formation à l'évaluation :

« qu'il existe une différence considérable de culture évaluative entre le Nord et le Sud de la France, en ce qui concerne la culture évaluative au sud, je parlerais d'une sous culture, il n'y a pas de culture de management ni de projet. Ni les techniciens ni les responsables politiques ne sont familiers ni avec le vocabulaire ni avec la démarche évaluative. Il existe une forte crainte de ses résultats, perçue toujours comme une sorte de contrôle. Une autre crainte existe, celle de s'engager sur des résultats attendus face aux électeurs, avec le risque de ne pas pouvoir les atteindre. »⁷⁵

Il ne semble pas exister pas de savoir-faire spécifique dans cette région comme cela peut être le cas ailleurs, par exemple en Rhône Alpes, il n'existe que quelques consultants dans la région spécialisé dans ces questions, il n'y a qu'une offre de compétences évaluatives assez faible.

La Catalogne semblerait donc avoir davantage les moyens que la région de Midi Pyrénées d'entamer un processus de diffusion de la pratique évaluative. Le terreau y semblerait plus apte à ce qu'un impératif évaluatif ne reste pas lettre morte et porte des fruits. Nous allons nous pencher sur la réalité de la pratique à travers nos cas d'étude.

⁷⁵ Propos d'entretien.

V. Méthodologie de la recherche

Nous avons cherché à mettre en place une stratégie de recherche qui s'appuie d'une part sur une analyse de la littérature professionnelle sur le sujet⁷⁶, sur une campagne d'entretiens semi directifs complétée par des expériences d'observation participante et non participante.

1. Les entretiens semi-directifs

L'entretien dit « semi-directif » est réalisé grâce à un ensemble, une grille de questions, appelée aussi guide d'entretien que l'enquêteur pose en « adaptant plus ou moins, suivant la liberté qui lui a été donnée par le chercheur, leur ordre et leur formulation et en sollicitant un approfondissement variable des réponses (...) Il vise au premier chef à rendre compte des systèmes de valeurs, de normes, de représentations, de symboles propres à une culture ou à une sous-culture »⁷⁷.

Il nous a semblé que les entretiens semi-directifs avec les acteurs concernés par la démarche évaluative étaient la meilleure façon de rendre compte à la fois du réseau d'acteurs, de leur vision de l'évaluation, ainsi que de sa mise en œuvre et des enjeux de celle-ci.

De ce fait, nous avons souhaité rencontrer aussi bien côté français et côté catalan un échantillon de l'ensemble d'acteurs qui sont impliqués dans la formulation, l'implémentation et/ou l'évaluation des projets étudiés (PII et CUCS) à l'échelle infranationale : acteurs étatiques déconcentrés (dans le cas de la France) ou acteurs régionaux (la *Generalitat de Catalunya*), acteurs politico administratifs et techniciens chargés de la mise en œuvre de l'évaluation au sein des municipalités ou communautés d'agglomération, auxiliaires de l'évaluation (consultants, chercheurs, observatoires et centres de ressources).

⁷⁶ Ouvrages de praticiens de l'évaluation, rapports, notes de service, textes administratifs etc. propres au domaine de l'évaluation des projets de développement social urbain. Nous renvoyons le lecteur à la bibliographie générale.

⁷⁷ Duchesne (S.), « Pratique de l'entretien dit non directif » dans Bachir (M.) et al. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, 2000, p 9.

Par souci de confidentialité, nous ne pouvons préciser où ont été conduits les entretiens ni avec qui (de manière nominative) dans la mesure où ce fut l'une des conditions que les acteurs que nous avons rencontré ont posé pour nous accorder un entretien. Au total, nous avons mené une soixantaine d'entretiens :

En France

Acteurs interviewés	Acteurs	Nombre d'entretiens
Responsables de la mise en œuvre des CUCS	Chefs de projet, techniciens : responsables administratifs de la coordination et de la mise en œuvre des actions du CUCS (mairie, agglomération ou instance partenariale <i>ad hoc</i>)	11
Consultants	divers cabinets	8
<i>Observatoires et Centres de Ressources</i>	Directeurs et collaborateurs des Centres de Ressources de la Politique de la Ville	4
Préfectures de Région	Sous-Préfets à la Ville. Correspondants d'État chargés de la politique de la ville ; chefs de bureau de l'action interministérielle ; Délégués du Préfet auprès des quartiers sensibles;	8
Divers	Agence d'urbanisme, Agglomérations	4
Total	-	35

En Catalogne

Acteurs interviewés	Acteurs	Nombre d'entretiens
Responsables de la mise en œuvre des PII	Chefs de projet, techniciens : responsables administratifs de la coordination et de la mise en œuvre des actions du PII (municipalité, district, instance partenariale <i>ad hoc</i>)	11
Chercheurs d'universités diverses	Université de Barcelone, Université Autonome de Barcelone, ESADE	5
Consultants	de divers cabinets	4
<i>Generalitat de Catalunya</i>	Département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics, Sous-direction générale d'architecture et d'aménagement des espaces urbains ; responsable de la coordination des PII ; sous-direction de la participation citoyenne	5
Municipalité de Barcelone	Responsables de la coordination de l'ensemble des PII barcelonais	4
Diputació	Responsables de l'assistance technique vis-à-vis des PII	2
Autres	IVALUA	1
Total	-	32

2. L'observation : participante et non participante

La différence entre l'observation participante et non participante se trouve dans la place de l'observateur. Pour reprendre la définition de H. Becker : « l'observateur participant rassemble des données en prenant part à la vie quotidienne du groupe ou de l'organisation qu'il étudie. Il regarde à quelles situations sont confrontées les personnes qu'il fréquente, comment elles s'y comportent et, il discute avec certaines d'entre elles pour connaître leurs interprétations des événements qu'il a observés »⁷⁸. Par contre, l'observateur non participant est extérieur au groupe dans le sens où il ne prend pas part à la vie du groupe ou de l'organisation étudiée ; il garde une certaine distance et observe en retrait l'interaction entre les membres du groupe.

Ces deux modes d'enquête sont complémentaires et permettent au chercheur d'avoir davantage de matériel en diversifiant les méthodes de collecte de l'information.

Il nous a semblé que pour être en mesure d'observer de nos propres yeux l'évaluation en action, la meilleure manière de le faire était de réaliser un stage dans un cabinet de consultants. Nous avons eu l'occasion de réaliser un stage dans un cabinet de consultants spécialisé dans le conseil et l'évaluation des politiques sociales en France pendant une période de 5 mois⁷⁹. Ce cabinet intervient sur l'ensemble du territoire national dans diverses missions telles que le diagnostic, le conseil, l'accompagnement, le montage de projets et l'évaluation dans le domaine des politiques de cohésion sociale⁸⁰.

Nous avons toutefois cherché à maintenir une certaine « neutralité axiologique »⁸¹ au long de notre période d'immersion dans les rouages du monde de l'évaluation afin de préserver la distance propre au chercheur en sciences sociales.

⁷⁸ Becker (H.), « Inférences et œuvre en observation participante. Fiabilité des données et validité des hypothèses », dans Céfaï (D.) (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2003, p 354.

⁷⁹ Par souci de discrétion et de confidentialité nous ne révélerons pas l'identité de ce cabinet ni le nom des consultants qui en font partie dans la mesure où cela n'apporte aucune plus-value à notre analyse. Il s'agit d'un cabinet qui constitue une référence en matière d'évaluation des politiques urbaines et sociales implanté en région parisienne avec une antenne en province. De même, par souci de confidentialité par rapport aux clients du cabinet nous ne mentionnerons pas de manière explicite les noms des agglomérations ayant fait appel aux services de ce cabinet pour évaluer leur contrat urbain de cohésion sociale.

⁸⁰ Il regroupe une quinzaine de consultants aux profils extrêmement variés, provenant de diverses formations : psychologie, sciences politiques, sociologie des organisations, droit public, gestion des collectivités locales, sociologie, sociologie de l'éducation, géographie sociale, gestion des ressources humaines, etc.

⁸¹ Fassin (D.), Bensa (A.), (dir.), *Les politiques de l'enquête. Épreuves ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2008.

Dans le cadre de ce stage, nous avons bénéficié du statut de chargé de mission stagiaire. Nous avons participé principalement à la conduite d'une évaluation du projet de cohésion sociale et urbaine d'une agglomération d'environ 100 000 habitants⁸². Cela nous a permis de participer à la conduite d'une évaluation et pouvoir percevoir quels étaient les enjeux, les obstacles, les acteurs et leurs rapports, les intérêts en présence etc. Par ailleurs, nous avons eu l'opportunité d'assister en tant qu'observateur à des réunions de travail entre des collectivités locales commanditaires d'une évaluation dans le domaine du développement social urbain et les consultants du cabinet en charge de l'évaluation.

Cette première période d'observation participante nous a permis de nous familiariser avec l'univers étudié, d'en saisir les codes, les outils, le langage (le « jargon évaluatif »), les mécanismes, les processus, les acteurs de l'évaluation. D'après B. Junker, cette période, au cours de laquelle le chercheur « *essaie souvent de maîtriser des univers de discours, relatifs à de nombreux registres d'attitudes et de conduites qui lui étaient jusqu'à présent étrangers ou qu'il comprenait seulement de manière vague et générale* »⁸³, constitue une étape cruciale de la recherche.

Quelques mois plus tard, nous avons pu réaliser une deuxième observation cette fois-ci non participante et d'un autre genre. En effet, nous avons eu l'occasion d'assister à une formation de dix jours (repartie sur plusieurs mois) destinée au personnel politico administratif d'une municipalité⁸⁴ sur la conduite d'un processus d'évaluation.

Un consultant avait été recruté pour former le personnel en charge des politiques de la ville sur le territoire aux outils évaluatifs pour être en mesure de conduire à terme l'évaluation en interne. Cette expérience s'est avérée particulièrement intéressante pour notre enquête dans la mesure où elle nous a permis de mieux saisir le rapport que peuvent avoir des acteurs politico administratifs à l'objet évaluatif.

⁸² Par souci de confidentialité nous ne pouvons ici révéler de quel site il s'agit.

⁸³ Junker (B.), « Some suggestions for the design and field work Learning experiences » dans Hughes (E.C.) et al. *Cases on Field Work*, Polycopié de l'Université de Chicago, Partie III-A, 1952. Ce document donnera lieu au manuel de Junker (B.), *Field Work : An introduction to the social sciences*, Chicago, University of Chicago, 1960.

⁸⁴ Par souci de confidentialité nous ne signalerons pas de quel cas d'étude il s'agit.

Côté Catalan, il n'a pas été possible de faire de même et de mener des observations participantes ou non participantes. Il n'existe qu'un seul groupement public (*IVALUA*) qui soit spécialisé dans le domaine de l'évaluation et n'a pas vocation à intervenir dans le domaine des politiques de développement social urbain.

Par ailleurs, il fallait aussi pour appréhender de l'intérieur l'univers évaluatif nous participions au moins à quelques reprises aux espaces investis par la communauté épistémique de l'évaluation.

Transposée au champ de l'évaluation la communauté épistémique pourrait être définie comme un « réseau de professionnels ayant une expérience et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir-faire pertinent sur un outil spécifique d'action publique »⁸⁵ : l'évaluation. C'est au sein de ces espaces que les chercheurs et les professionnels de l'évaluation se rencontrent, échangent sur les problèmes auxquels ils sont confrontés dans la pratique, partagent leurs expériences respectives etc.

De ce fait, nous avons assisté aussi bien en France qu'en Catalogne à des conférences ainsi qu'à des manifestations publiques⁸⁶ rassemblant les acteurs du monde de l'évaluation, qui reste encore un milieu très restreint, dans le but de nous « acculturer » davantage et de nous familiariser avec ce milieu professionnel.

⁸⁵ Nous transposons ici la définition de P. Haas en l'adaptant au domaine de l'évaluation. La définition initialement donnée par Haas est la suivante : « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question », voir Haas (P.M.), *art cit.*, p 3.

⁸⁶ Ex. la conférence annuelle de la SFE, l'université internationale d'été de la SFE, les rencontres du cercle de la réforme de l'état, la conférence organisée par la CNAF à propos de l'évaluation des politiques urbaines et sociales, etc.

3. Les difficultés rencontrées sur le terrain

Les défis à surmonter lorsqu'on conduit une démarche comparative internationale sont importants mais ils sont redoublés lorsque la comparaison est conduite à l'échelle infranationale. Nous souhaitons ici exposer les difficultés auxquelles nous avons été confrontés dans le cadre de notre recherche.

1. Asymétries dans le rapport aux terrains et dans l'accès à ceux-ci

M.H. Sa Vilas Boas avance que l'asymétrie des rapports au terrain est « consubstantielle à la comparaison »⁸⁷. D'après celle-ci, c'est justement la relation asymétrique aux terrains d'enquête, la distanciation du chercheur vis-à-vis de certains terrains qui rend possible la comparaison puisqu'il est plus à même de dégager les similitudes et les différences entre les cas étudiés. En ce qui nous concerne nous avons au début de notre enquête davantage de familiarité avec le terrain français qu'avec le terrain catalan. Cette relation asymétrique dans le rapport aux terrains semble avoir plus d'avantages que d'inconvénients. M.H. Sa Vilas Boas souligne qu'il s'agit là justement de ce qui « rend possible la comparaison »⁸⁸ dans la mesure où c'est la plus grande distanciation du chercheur vis-à-vis l'un de ces terrains qui lui permet de prendre du recul et d'être en mesure d'analyser ce qui relève plutôt des singularités et des régularités ; ce qui relève des similarités et des différences.

Il en va de même pour les cas infranationaux. Nous avons expliqué préalablement la démarche que nous avons retenue pour opérer le choix des unités infranationales à étudier. Il est évident que parmi les sites étudiés, de manière presque inéluctable, le chercheur atteint un degré de connaissance, de familiarité plus élevé avec certains cas qu'avec d'autres. Cela pour plusieurs raisons.

⁸⁷ Sa Vilas Boas (M.H.), « Écrire La Comparaison Lorsque Les Données sont asymétriques. Une Analyse de L'engagement Dans Les Dispositifs Participatifs Brésiliens », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19 2012, p 62.

⁸⁸ Sa Vilas Boas (M.H.), *ibid.*

Tout d'abord, il existe une asymétrie au niveau de l'accès à ceux-ci. Sur certains sites, notre insertion a été assez rapide, notamment sur ceux où l'on a pu bénéficier d'une position d'observateur participant. Sur ces sites les échanges informels avec les acteurs ont été plus nombreux et l'accès à l'information a été relativement facile.

Sur d'autres sites, l'accès a été plus difficile. Lorsque nous nous présentions comme doctorant, le statut de chercheur suscitait souvent une certaine réticence ou méfiance de la part de certains acteurs. Ce fut le cas notamment lors d'une partie de notre séjour à Barcelone. Une partie des entretiens ont dû être recueillis en période préélectorale ce qui n'a pas facilité la démarche.

L'évaluation est une thématique qui est en soi délicate puisqu'elle renvoi à des questions telles que la légitimité, l'efficacité, l'efficience de l'action publique.

Dans les deux pays certains acteurs ont été beaucoup plus réticents à nous recevoir et/ou à nous fournir des informations ou des précisions sur l'évaluation, sa vision de celle-ci, le processus, les enjeux etc. Les techniciens chargés de la mise en œuvre de ces politiques et de la conduite se sont montrés plutôt ouverts dans l'ensemble, plutôt disposés à nous faire part de leur expérience. Le politique ou les acteurs chargé de coordonner l'ensemble des techniciens responsables de la mise en œuvre se sont montrés globalement réticents à notre démarche. Il en va de même pour les centres de ressources ou observatoires. Il existait une certaine méfiance, une certaine prudence, le fait de ne pas vouloir parler de sujets sensibles et de leur évaluation encore moins. De ce fait, Il nous a été impossible par exemple pour chaque cas de chaque site étudié de rencontrer l'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation. La pluralité des cas retenus a permis que les entretiens dans leur globalité constituent un bon échantillon assez complet des différentes catégories d'acteurs concernés par la mise en œuvre de l'évaluation aux différents niveaux.

Cependant, là aussi l'existence de ces asymétries, comme le souligne avec justesse Sa Vilas Boas « n'invalident pas la comparaison mais viennent l'éclaircir »⁸⁹.

Le fait que certains terrains soient plus facilement accessibles que d'autres est en soi déjà une donnée intéressante pour le chercheur.

2. Difficulté à reproduire à l'identique les protocoles d'enquête sur les deux terrains

Il résulte souvent difficile de reproduire à l'identique les protocoles d'enquête, surtout lorsqu'ils s'appuient sur des méthodes qualitatives, sur les deux terrains. Nous avons déjà souligné par exemple que du côté français nous avons pu conduire une observation participante alors que côté catalan cela n'a pas pu avoir lieu.

Une autre difficulté à laquelle nous avons été confrontés a été la difficulté pour obtenir des documents, informations, données sur la conduite des évaluations. Côté catalan, l'accès aux données semblait plus aisé que côté français.

En France les données concernant l'évaluation des dispositifs au niveau local restent considérées comme « confidentielles » et « internes », elles ne sont communiquées qu'en interne ou envoyées à la Délégation Interministérielle à la Ville. La confidentialité totale entoure encore beaucoup les pratiques évaluatives de ce type. De ce fait, notre période de stage s'est avérée précieuse pour avoir des « données » ou documents « de l'intérieur » auxquels nous n'aurions jamais eu accès autrement et qui s'avèrent fondamentaux pour comprendre le processus évaluatif et ses acteurs.

C'est en raison de cela que dans le cadre de nos analyses nous ne précisons pas à quel site appartient tel exemple venant illustrer nos propos dans la mesure où ces informations nous ont été confiées soit par les acteurs des projets urbains soit dans le cadre de nos observations participantes sous réserve de confidentialité.

⁸⁹ Sa Vilas Boas (M.H.), *art cit.*, p 65.

De ce fait, nous traiterons les informations que nous avons recueillies sur le terrain de manière 'anonyme' ; autrement dit, il ne sera pas fait de référence explicite à tel ou tel site étudié ni ne seront cités de manière précise les acteurs ayant été interviewés. Seules seront données au lecteur des informations génériques permettant de situer ces acteurs (par ex. chef de projet, consultant, préfet délégué etc.) et nous ne préciserons pas à quel site appartient l'acteur dont le propos d'entretien est cité. Il nous a semblé que ceci ne porte pas préjudice à la valeur de l'analyse car ces informations n'apportaient pas de plus-value décisive à la démonstration.

VI. Plan d'exposition

Notre objectif étant de rendre compte de l'ensemble du processus du 'cycle de vie' de l'évaluation d'une politique publique, nous nous intéresserons à l'ensemble des étapes de celui-ci. Auparavant, il semble indispensable de clarifier ce qu'est l'évaluation des politiques publiques afin d'en saisir les contours. Tel sera l'objectif de notre premier chapitre (*prolégomènes*). Dans un deuxième temps, il semble nécessaire de s'attarder sur les spécificités de l'objet de l'évaluation : les politiques de développement social urbain afin de pouvoir comprendre l'objet de l'évaluation : ses objectifs et ses enjeux (chapitre 2).

Nous serons ainsi en mesure de nous pencher sur la sociogenèse de l'injonction évaluative dans le domaine des projets de développement social urbains (chapitre 3). Autrement dit, il s'agira de s'interroger sur les facteurs à l'œuvre dans le processus de mise à l'agenda de la question évaluative dans un secteur donné de l'action publique, et plus précisément sur les raisons qui sont à l'origine de l'avènement de l'injonction évaluative d'un programme public (fenêtres d'opportunité, stratégies etc.).

Nous nous intéresserons ensuite aux caractéristiques du système d'acteurs sur lesquels pèse l'injonction évaluative à travers une déconstruction analytique (chapitre 4) pour pouvoir ensuite d'estimer le degré d'implication, des différents *stakeholders*⁹⁰ des projets de développement urbain, au processus évaluatif (chapitre 5).

Finalement, nous nous intéresserons aux usages socio-politiques de l'évaluation (chapitre 6). Il s'agit d'essayer de comprendre et d'expliquer les formes différenciées selon lesquelles les acteurs s'approprient l'instrument ou mieux le répertoire d'instruments de l'évaluation, l'investissent et le déploient en une sorte d'économie des pratiques et des usages sociaux de l'évaluation.

⁹⁰ Nous reviendrons largement sur la définition de ce concept. Nous nous limiterons ici à signaler qu'il s'agit de l'ensemble des acteurs ayant un intérêt direct ou indirect vis-à-vis d'une politique publique.

CHAPITRE 1. PROLÉGOMÈNES : L'ÉVALUATION, UNE NOTION POLYSÉMIQUE À ÉCLAIRCIR

Avant d'amorcer toute réflexion sur le « cycle de vie » de l'évaluation, il nous semble indispensable de poser le cadrage théorique de notre objet de recherche. Nous souhaitons dans ce chapitre définir l'évaluation et présenter les notions fondamentales et les grands principes autour desquels elle s'articule. L'objectif principal de ce chapitre est de permettre au lecteur de saisir les principaux enjeux de l'évaluation ; de cerner la place potentielle que l'instrument peut occuper au sein du processus de *policy making* ainsi que de présenter les lunettes conceptuelles à l'aide desquelles nous allons aborder l'objet évaluation. Nous verrons que l'évaluation peut être appréhendée comme un instrument d'action publique participant entièrement au processus de gouvernement.

Section 1. Le concept d'évaluation : un « aimant sémantique »⁹¹

« Cette évocation (de l'évaluation), omniprésente dans des contextes multiples, crée un bruit de fond qui, tout en maintenant les consciences en alerte sur « l'ardente nécessité de l'évaluation, finit par brouiller le sens du message. De quoi parle-t-on, finalement ? »⁹²

Il nous semble précisément que telle est la question sur laquelle il faut se pencher avant toute autre chose. Comme tout concept en vogue, l'évaluation a fait couler beaucoup d'encre aussi bien chez les chercheurs, chez les praticiens de l'évaluation que chez les décideurs de l'action publique⁹³.

⁹¹ Nous empruntons cette expression à Vedung (E.), *Public Policy and Program Evaluation*, New Jersey, Transaction Publishers, 2008, p 1.

⁹² Jabot (F.), *art cit.*, p 15.

⁹³ Nous renvoyons le lecteur au tableau p 4 où figure une liste succincte de quelques auteurs de référence en matière d'évaluation de politiques publiques.

À cet égard E. Vedung commente : « the term has attracted so many different meanings that we may call it a semantic magnet. It has come to signify almost any effort at systematic thinking in the public sector »⁹⁴. Dans un tel contexte, une clarification de ce concept s'avère indispensable et constitue un prérequis à toute recherche sur la question. Il s'agit là d'une tâche indispensable pour le chercheur qui se penche sur une thématique sur laquelle il existe un trop plein de définitions.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la définition de l'évaluation des politiques publiques qui a fait l'objet d'acceptations très différentes. Ensuite, nous nous attacherons à analyser quelle est la place potentielle que l'évaluation peut avoir à jouer dans le cadre du processus de *policy making*. Enfin, nous verrons que l'évaluation peut être qualifiée d'instrument d'action publique et que de ce fait elle constitue un enjeu politique à proprement parler.

Il existe une infinité d'acceptations possibles pour le concept d'évaluation appliqué à l'action publique. Ces multiples définitions sont assez hétérogènes et elles associent cet instrument à des réalités assez diverses. Le foisonnement autour de cette notion illustre non seulement le développement de ce domaine d'étude mais également la complexité du phénomène. L'évaluation est victime d'un paradoxe : elle fait l'objet d'une survalorisation rhétorique des différents côtés de l'échiquier politique, alors que sa conception, son objet et sa nature sont loin de faire l'unanimité. Le consensus autour de la nécessité de l'évaluation s'explique justement par l'élasticité du concept.

Avant de définir l'évaluation il semble important de se demander : Qu'est-ce que l'évaluation et qu'est-ce qu'elle n'est pas ? Il existe un certain nombre de pratiques voisines (le contrôle, l'audit, la recherche, les bilans, etc.) dont il faut la distinguer. Celles-ci peuvent être complémentaires à l'évaluation mais elles se distinguent de celle-ci de par sa nature, éminemment politique, ses moyens et ses objectifs. Le tableau ci-contre permet d'avoir un aperçu sur les critères qui permettent de distinguer cette pratique d'autres démarches.

⁹⁴ Vedung (E.), *Op cit.*, p 1.

Tableau 5. Distinguer l'évaluation de pratiques voisines

Critère	Évaluation	Contrôle/ Audit	Recherche	Bilan
Objectif poursuivi	Porter un jugement de valeur sur la conduite de l'action publique et permettre d'apprécier l'efficacité, l'efficience, la pertinence et/ou la cohérence des actions menées par les pouvoirs publics. Elle est orientée vers l'action et le changement.	Porter un jugement sur le fonctionnement des services ou sur la manière dont les agents individuels d'un corps donné remplissent leur mission, le contrôle peut conduire à des sanctions pécuniaires ou juridiques.	Progrès de la connaissance <i>per se</i> , on se situe dans le cadre d'un corpus scientifique auquel on cherche à réaliser un apport	Description d'une réalisation, rendre compte de ce qui a été mené.
Positionnement	Interne ou externe	Interne	Externe /Indépendance, autonomie par rapport au politique	Interne
Moyen	Méthodes qualitatives et quantitatives de recherche en sciences sociales, économiques etc.	Normes internes au système analysé (financier, juridique, etc.)	Méthodes de recherche en sciences sociales	Analyse des statistiques ou des tableaux de bord des actions conduites.

Source : Tableau réalisé sur la base des distinctions réalisées par le Conseil scientifique de l'évaluation dans le guide de référence : *Petit Guide de L'évaluation Des Politiques Publiques*, Paris, La Documentation française, 1996, p 5.

Cette distinction étant faite, il convient de se pencher sur la théorie évaluative qui permet d'ordonner, d'assimiler, de différencier et de caractériser les différents types de processus évaluatifs.

Elle peut être définie comme « un ensemble de prescriptions concernant la pertinence et l'organisation de l'évaluation, sa visée, ses questionnements, ses méthodes et le rôle de l'évaluateur »⁹⁵. Il existe une grande variété d'approches évaluatives et de multiples critères par rapport auxquels l'on peut dresser une catégorisation de celles-ci.

La théorie évaluative s'est construite par des apports aussi bien de la part de chercheurs, de praticiens que de décideurs politico-administratifs. La théorie évaluative permet de poser les bases de ce que 'pourrait être' ou 'devrait être' ce processus : son rôle, sa place dans le processus de gouverne, son déroulement, ses apports, etc. L'évaluation est à la fois une activité cognitive, normative et instrumentale visant à contribuer à améliorer la conduite de l'action publique. La théorie évaluative constitue une case de départ qui permet au chercheur de se rendre sur le terrain armé d'un cadre conceptuel. M.C. Alkin souligne à ce propos :

*« Les théories remplissent l'une ou l'autre de ces fonctions : décrire, classer, expliquer, prédire le réel. Les théories évaluatives sont prescriptives mais orientées vers la pratique. Les modèles évaluatifs constituent un ensemble de règles, de prescriptions et d'interdits de même que des cadres de référence qui spécifient ce qu'est une évaluation acceptable et comment elle devrait être réalisée. »*⁹⁶

Poser le cadre théorique de l'évaluation permet également de comprendre le type de questionnements qu'elle peut susciter, autrement dit ses enjeux. Il nous semble indispensable, pour être en mesure de définir un tel concept, dans le cadre d'une analyse comparée, de s'intéresser à la littérature grise et institutionnelle aussi bien anglophone, francophone qu'hispanophone. Il convient d'analyser la manière dont l'évaluation est appréhendée par la littérature spécialisée au sein des pays étudiés. Pour permettre au lecteur de se familiariser avec cette littérature, nous avons voulu dresser un tableau récapitulatif de quelques-uns des principaux auteurs en la matière ayant participé fortement au développement de la théorie évaluative.

⁹⁵ Daigneault (P.M.), « Les approches théoriques en évaluation », *Cahiers de la Performance*, Québec, n°11, 2004, p 7.

⁹⁶ Alkin (M. C.) (dir.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, California, Thousand Oaks, Sage Publications, 2004, p 5 (traduction).

Tableau 6. « State of the art » sur l'évaluation des politiques publiques

Communauté linguistique de référence	Liste succincte des principaux auteurs de référence en matière d'évaluation des politiques publiques au sein de la communauté linguistique de référence ⁹⁷
Littérature anglophone (USA, UK, Australie, etc.)	Alkin (M.C.), Campbell (D.T.), Chelminsky (E.), Cousins (J.B.), Fetterman (D.), Freeman (H.E.), Furubo (J.E.), Guba (E.G.), Hanberger (A.), King (J.B.), House (E.), Howe (K.), Lincoln (Y.S.), Mc Donald, Mertens (P.M.), O'Sullivan (R.), Patton (M.Q.), Preskill (H.), Rist (R.C.), Rossi (P.H.), Sandahl (R.), Scriven (M.), Shadish (W.R.), Stame (N.), Vedung (E.), Weiss (C.) etc.
Littérature francophone (France, Canada)	Baslé (M.), Baron (G.), Bencivenga (M.), Cauquil (G.), Deleau (M.), Duran (P.), Jacob (S.), Kessler (C.), Lamarque (D.), Lascoumes (P.), Le Bœuf (J.L.), Leca (J.), Monnier (E.), Nioche (J.P.), Perret (B.), Plottu (B.), Plottu (E.), Poinard (R.), Rangeon (F.), Saint Martin (D.), Setbon (M.), Spenlehauer (V.), Thoenig (J.C.), Toutlemonde (J.), Trosa (S.), Varone (F.), Viveret (P.), etc.
Littérature hispanophone (Espagne)	Ballart (X.), Bañon i Martinez (R.), Bustelo (M.), Blasco (J.), Garde Roca (A.), Subirats (J.), Velez (C.), Viñas (V.), Zapico Goñi (E.) etc.

Nous nous sommes penchés sur la définition de l'évaluation donnée les principaux ouvrages et articles (en anglais, français et espagnol⁹⁸) de référence en matière d'évaluation. Une analyse croisée de ces définitions de l'évaluation permet de souligner qu'au-delà des différences entre les approches proposées pour la décrire, une certaine unité s'en dégage. Elles nous permettent d'identifier les éléments qui semblent constituer le dénominateur commun de cet ensemble de conceptions de l'évaluation.

⁹⁷ Nous renvoyons le lecteur à la bibliographie générale pour des références plus spécifiques aux travaux des auteurs.

⁹⁸ La littérature anglophone constitue la référence incontournable en matière d'évaluation. Nous nous sommes intéressés à la littérature française et hispanophone dans la mesure où ce qui est produit dans la langue des pays étudiés nous permet de comprendre la manière dont est conçue l'évaluation au sein de ces pays. La littérature hispanophone en matière d'évaluation est beaucoup plus récente, elle reste relativement peu développée.

L'évaluation semble être conçue avant tout comme un processus de production de connaissances permettant de porter un jugement de valeur sur une politique publique au regard de son efficacité, de son efficience, de ses résultats, de ses impacts et de sa cohérence. L'évaluation est majoritairement conçue comme un outil de mesure des effets des programmes ou politiques publiques et comme un processus permettant d'aboutir *in fine* à un jugement de valeur de celui-ci. On pourrait dire, que ces deux dimensions sont celles qui semblent constituer le noyau dur de l'évaluation d'après les chercheurs et les praticiens. L'évaluation emprunte aux sciences sociales (science politique, sociologie, économie, etc.) ses outils, qu'ils soient qualitatifs (entretiens, focus group..) ou quantitatifs (statistiques, modèle économétrique, etc.), pour mesurer les effets d'un programme ou d'une politique publique. Il en résulte qu'elle se situe entre le versant « opérationnel » (orienté vers l'explication) des sciences sociales, et le versant « opératif » (orienté vers l'application) des *Staatswissenschaften*.

Sous-Section 1. Les dimensions de l'évaluation

1. Mesurer et questionner les différents registres de l'intervention publique

Pour être en mesure d'apprécier les résultats ou l'impact d'une politique encore faut-il savoir quels sont les objectifs qu'elle poursuit. Les objectifs des actions conduites expriment les orientations à suivre et constituent par là un affichage initial et formel des changements que l'intervention doit produire. Cela revient à questionner ses fondements : sa raison d'être, les contours et enjeux du problème public sur lesquels elle cherche à agir.

L'évaluation permet de mettre en évidence l'écart entre la réalité et le recherché. Elle permet d'estimer et de comparer les résultats réels d'un dispositif ou d'une politique, c'est-à-dire ceux qui ont été atteints par rapport aux résultats recherchés ou attendus de chaque objectif fixé. De ce fait, elle recouvre une dimension normative cherchant à identifier l'écart entre ce qui est et ce qui devrait être, autrement dit essayer d'identifier et de comprendre les raisons d'être de *l'implementation gap*.

L'évaluation permet en outre de questionner divers aspects de la politique permettant de « mesurer » l'efficacité, l'efficience, l'effectivité, la pertinence et la cohérence de celle-ci. Ceux-ci permettent de mettre en rapport les différents niveaux d'objectifs (stratégiques, opérationnels, attendus) avec les réalisations, les résultats et l'impact de la politique. Ces critères permettent d'apprécier l'adéquation entre les différentes composantes d'une politique. Par exemple, l'adéquation entre le problème public (son traitement) et l'impact de la politique permet d'apprécier l'utilité du programme. L'adéquation entre le problème public et les objectifs stratégiques qui le déclinent permet d'apprécier la pertinence de la définition du programme. La correspondance entre les résultats attendus et les résultats effectivement atteints permet d'apprécier l'efficacité du programme public. De même, l'efficience se mesure au regard de la correspondance entre les ressources mises à disposition pour la conduite du programme et les réalisations effectives à la fin de celui-ci. Finalement, la cohérence se mesure au regard des objectifs opérationnels, des résultats attendus et des ressources mises à disposition pour le programme.

Au vu de la richesse de chacun de ces critères, il nous semble qu'un tableau récapitulatif permettra au lecteur de mieux saisir l'aspect que chacun de ces critères cherche à mettre en lumière ainsi que la manière dont ils sont corrélés.

Tableau 7. Critères d'évaluation d'une politique publique

Critères d'évaluation/ Caractéristiques	Efficacité	Effizienz	Effectivité	Pertinence	Cohérence
Définition	Rapport entre les objectifs (résultats attendus) et les résultats obtenus	Rapport coût/efficacité, rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre	Degré de réalisation du programme	Rapport entre les objectifs et les besoins ou les problèmes repérés à travers la définition des enjeux	Rapport entre les objectifs mis en œuvre
Question évaluative qui découle	Les résultats attendus sont-ils atteints?	Les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des engagements et des moyens alloués?	Les actions prévues par le programme ont-elles été conduites et achevées?	Les objectifs définis répondent-ils aux besoins ou aux problèmes repérés?	Les moyens mobilisés sont-ils en cohérence avec les objectifs poursuivis? La mise en œuvre du projet est-elle cohérente avec les finalités?

Source : *Élaboration propre sur la base d'une revue de la littérature en la matière*⁹⁹

1. Évaluer c'est porter un jugement de valeur

Une fois le processus évaluatif achevé, les responsables politico administratifs et/ou les citoyens peuvent émettre un « jugement de valeur » sur l'action publique. Ceci constitue un acte politique, puisque tout jugement se fait en fonction de valeurs de référence hiérarchisés (ce qui est souhaitable, ce qui ne l'est pas, ce qui est juste, ce qui est utile, etc). Les acteurs émettent un jugement en fonction d'éléments objectifs (normes, statistiques, données quantifiables..) et d'éléments subjectifs (valeurs, intérêts, stratégies, institutions d'appartenance).

⁹⁹ Notamment : Galdemar (V.), Gilles (L.), Simon (M.O.), *Performance, efficacité, efficacité : les critères d'évaluation des Politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Paris, CREDOC, Cahier de recherche n°299, décembre 2012.

Ce deuxième élément signifie qu'un acteur ou un groupe d'acteurs, outre les éléments objectifs à leur disposition, émettent un jugement en fonction également de leur position, de leur rôle au sein de la politique, de leur perception ou de leurs repères cognitifs, de leur place dans le processus décisionnel, de leur intérêt, de leur stratégie, de leur institution d'appartenance, etc. Il n'existe pas de critères de référence simples et universels selon lesquels l'on puisse juger du bien-fondé ou de l'impact d'une politique de même qu'il n'existe pas une solution optimale pour traiter un problème public.

Sous-Section 2. Les approches de l'évaluation en débat

« En évaluation, la famille des approches théoriques est d'une taille plus que respectable et ne cesse de s'élargir »¹⁰⁰

Les débats théoriques à propos de ce qu'est l'évaluation portent surtout autour de sa nature et de ses objectifs spécifiques. Un rapport du Sénat souligne à ce sujet que « les définitions (...) sont généralement polarisées sur l'objet poursuivi par l'évaluation des politiques publiques »¹⁰¹. Pour être en mesure d'appréhender et de saisir les enjeux des processus évaluatifs de nos dispositifs, il nous faut préalablement poser un cadrage théorique. Celui-ci constituera la paire de lentilles conceptuelles qui va nous permettre de mieux analyser la pratique évaluative sur le terrain.

Les différents modèles évaluatifs sont sous-tendus par des représentations d'ordre philosophico-politique. En effet, ces différentes approches supposent une certaine conception de la démocratie, de la justice sociale, du pouvoir, des acteurs qui doivent y prendre part, des mécanismes pour définir le bien commun, de la place des savoirs-profanes dans la décision publique etc.

¹⁰⁰ Daigneault (P.M.), *art cit.*, p 2.

¹⁰¹ Bourdin (J.), André (P.), Placade (J.P.), *L'évaluation des politiques publiques*, Rapport d'information n° 392, Sénat, 2004, p 8.

Dans une acception cognitiviste de l'action publique (Jobert et Muller 1987 ; Hall 1993 ; Sabatier et Jenkins 1999 ; Schmidt 2002) , de la même manière que les politiques publiques ne sont pas uniquement des réponses à des « problèmes » sociétaux, les instruments d'action publique ne sont pas uniquement une réponse technique a un problème qui se pose aux décideurs. Ils constituent les vecteurs d'une certaine représentation du monde, de certaines valeurs et croyances, d'une certaine grille de lecture des problématiques politico-sociétales.

L'évaluation en tant qu'instrument d'action publique est une source de pouvoir dans la mesure où elle permet d'avoir une influence sur la conduite des affaires publiques, sur ceux qui les conduisent et sur leur légitimité. C'est en cela que l'enjeu de l'évaluation a une portée éminemment politique. House and Howe (2000), envisagent justement l'évaluation comme une source de pouvoir, et de ce fait considèrent qu'accroître son accessibilité peut avoir une retombée sur les modalités d'exercice du pouvoir et par là accroître la capacité d'action des citoyens qui auront accès à ce processus. Dans le prolongement de cette logique, en ayant accès à la conduite de l'évaluation les citoyens pourraient bénéficier d'une emprise directe sur les programmes et politiques conduites et sur le personnel politico administratif dans leur ensemble.

En effet, l'évaluation, dans l'acception la plus large du terme, peut être qualifiée d'instrument d'action publique. De fait, l'approche évaluative retenue est révélatrice du sens que les acteurs de l'évaluation donnent à cet instrument. Elle est également révélatrice des fonctions que les acteurs souhaitent imputer à l'évaluation. Nous verrons par exemple, que l'évaluation participative est très révélatrice à cet égard. En effet, ce modèle est sous tendu par les théories habermassiennes du bien-fondé de la délibération comme moyen de détermination du bien commun¹⁰² ainsi que par les théories de la justice sociale qui y voient un moyen d'accession à la sphère décisionnelle et donc au pouvoir d'acteurs qui d'ordinaire sont écartés de tels espaces.

¹⁰² Pour Jürgen Habermas, l'un des principaux théoriciens à l'origine du paradigme délibératif, la légitimité de l'ordre démocratique serait donc une légitimité procédurale. Un régime politique serait donc dit démocratique et légitime si les procédures encadrant la délibération publique sont les appropriées. Cf. Habermas (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 ; *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1997.

Ces différentes approches de l'évaluation diffèrent sur trois points essentiels :

- La largeur et la profondeur du spectre d'acteurs prenant part à la politique de manière directe, voire indirecte, et qui doivent être associés à l'exercice évaluatif,
- Les objectifs poursuivis par l'exercice évaluatif,
- La posture, l'identité et le rôle des évaluateurs du programme ou de la politique publique.

Les typologies qui ont pu être dressées sont nombreuses, nous n'allons distinguer à ce stade que les deux bornes théoriques des approches évaluatives les plus communément distinguées. D'une part, l'approche technocratique qui se caractérise par une faible implication des parties prenantes au programme faisant l'objet de l'évaluation et est surtout mobilisée comme un instrument de contrôle gestionnaire. D'autre part, l'approche participative qui rassemble une hétérogénéité d'approches qui ont en commun la volonté d'associer une partie ou la totalité des parties prenantes au processus. Le débat autour de ces approches se place au-delà des divergences concernant le *design* de l'évaluation ou les choix techniques et porte sur une question de fond. Choisir une approche plutôt qu'une autre n'est pas une démarche anodine, mais renvoie à aux valeurs qui lui sont rattachées, les fonctions qui lui sont reconnues etc. La question de l'approche de l'évaluation renvoie à la question des valeurs, idées et paradigmes qui la sous-tendent, autrement dit aux enjeux et à la portée de l'évaluation. On le voit bien, derrière ces différentes conceptions se profilent ce que J. Lagroye appelle des 'styles de gouvernement'¹⁰³, des modes de décision et d'organisation de l'action publique et des modes de gouverne spécifiques des sociétés contemporaines.

¹⁰³ J. Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.) (dir.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po : Dalloz, 5^{ème} édition, 2006, p 551-558. Jacques Lagroye s'inspire en cela des travaux de l'historien Peter Brown. Cf. Brown (P.), *Pouvoir et persuasion dans l'antiquité tardive*, Paris, Le Seuil, 1998.

Section 2. La place potentielle de l'évaluation dans le processus de *policy making*

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sont au cœur de l'art de gouverner. Elles constituent des « interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire (...) elles véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets »¹⁰⁴.

Ce processus s'inscrit dans le cadre de l'action publique qui se caractérise par « *du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes* »¹⁰⁵ comme le soulignent P. Lascoumes et P. Le Galès.

S'interroger sur la place qu'occupe l'instrument évaluatif au sein du « cycle de vie » d'une politique publique revient à se pencher sur la manière et le moment que les pouvoirs publics choisissent pour prendre du recul sur les actions conduites et questionner sa conception, son processus, sa mise en œuvre et/ou ses résultats.

Afin de situer l'évaluation au sein du « cycle de vie » d'une politique publique et d'être en mesure d'identifier le rôle qu'elle peut être amenée à y jouer il est possible de prendre appui sur le modèle « d'analyse séquentielle »¹⁰⁶ de Lasswell. Ce dernier distinguait cinq étapes dans le cycle d'une politique : la compréhension –qui est une accumulation et circulation d'informations auprès des décideurs–, la promotion d'options, le choix d'une façon de faire, la contrainte - établir des sanctions pour adopter mesures prescrites–, l'application des mesures par l'administration et les tribunaux, l'achèvement de la politique et enfin la septième et dernière phase était pour lui l'évaluation.

¹⁰⁴ Thoenig (J.C.), « Les Politiques Publiques » dans Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de Science Politique (4)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p 57.

¹⁰⁵ Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p 23.

¹⁰⁶ D'après cette approche, tout programme d'action publique correspondrait à une grille avec plusieurs séquences d'action successives. Cf. Laswell (H.), *The Decision Process. Seven categories of functional analysis*, Maryland, University of Maryland Press, 1956.

Cette même grille analytique a été reprise ultérieurement par Charles O. Jones¹⁰⁷ qui situe également l'évaluation comme une phase de ce cycle, en 5^{ème} position avant l'achèvement.

Nombreuses sont les critiques qui ont été formulées vis-à-vis du modèle séquentiel. La principale critique qui lui ait été adressée est son aspect simplificateur qui véhicule une vision réductrice de la réalité. Une politique publique constitue en effet beaucoup plus un flux dynamique au sein duquel ces « étapes » peuvent être associées de manière différente, certaines peuvent être même inversées voire non conduites. La réalité est beaucoup plus complexe et chaotique qu'un enchaînement de séquences ordonnées.

In fine, « les politiques publiques sont plus un processus décisionnel complexe et circulaire lié qu'un enchaînement linéaire de séquences, d'autant plus que la succession des séquences est loin d'être systématique (...) les politiques publiques sont probablement décrites de façon plus pertinente comme un flux continu de séquences enchevêtrées »¹⁰⁸. Dans la pratique, les séquences d'élaboration d'une politique publique ne sont pas clairement délimitées, elles constituent un flux circulaire qui est loin d'être systématique. Qui plus est, le processus décisionnel n'est pas empreint d'une rationalité qui puisse permettre de considérer que lorsque les acteurs se trouvent confrontés à un problème vont disposer de l'ensemble des données nécessaires pour l'envisager dans son intégralité, réfléchir à l'ensemble des possibilités pour le traiter, se doter d'un critère de choix objectif etc.

Contrairement à la manière dont le modèle séquentiel envisageait la place de l'évaluation au sein du cycle de vie d'une politique publique, l'évaluation ne pourrait être associée à une démarche fixe d'une étape du cycle de celle-ci. L'évaluation en continu est d'ailleurs préconisée pour un certain nombre de programmes publics, ceci justement illustre l'idée que l'évaluation doit être présente dans toutes les phases de la mise en œuvre de la politique publique.

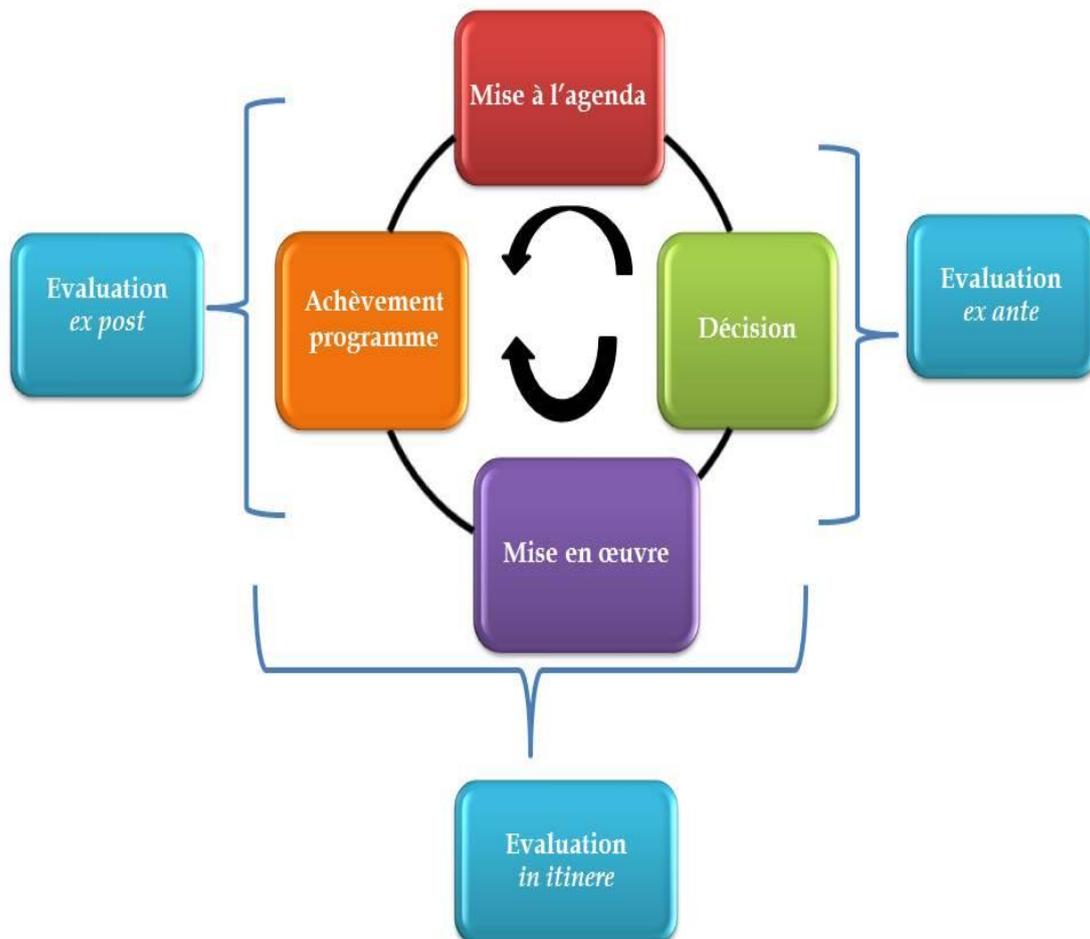
L'évaluation doit être plutôt envisagée comme un instrument permettant d'interroger une et/ou plusieurs étapes du cycle de la politique : conception, mise en œuvre, redéfinition etc. Elle s'insère dans cette dynamique, dans ce flux continu du *policy making*. L'évaluation peut ainsi être conduite soit *ex ante*, soit *in itinere* soit *ex post*.

¹⁰⁷ Jones (C.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.

¹⁰⁸ Hassenteufel (P.), *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, A. Colin, 2008, p 33.

Malgré ses limites, le modèle séquentiel a le mérite de rendre intelligible l'action des pouvoirs publics à nos yeux. Tout modèle est par définition un mécanisme réducteur de complexité sans lequel il serait impossible de rendre compte de la réalité. Dans un souci de clarté de notre propos et de réduction de la complexité du réel nous analyserons les rôles potentiels que l'évaluation peut être amenée à jouer au sein du cycle des politiques publiques en abordant le sujet « phase » par « phase ».

Figure 3. Place potentielle de l'évaluation au sein du cycle d'une politique publique¹⁰⁹



Source : Élaboration propre

¹⁰⁹ Ce schéma doit être lu de gauche à droite, (en commençant par la mise à l'agenda).

Sous-Section 1. L'évaluation comme instrument de formulation et de construction des problèmes publics

Les problèmes publics « *n'existent et ne s'imposent comme tels en tant qu'ils ne sont des enjeux de définition et de maîtrise de problématiques des enjeux de controverse et d'affrontements entre acteurs collectifs des arènes publiques* »¹¹⁰. En effet, une situation sociale donnée ne sera considérée comme devant relever de la compétence des pouvoirs publics que dans le cas où elle « émerge » sur l'espace public.

Les problèmes sociaux font l'objet d'une labellisation ou d'un étiquetage (*'naming'*¹¹¹), d'une mise en mots et d'une mise en récit par les acteurs qui portent cette cause. Le processus implique également une identification et une désignation des causes du problème identifié (*'blaming'*). Les 'problèmes publics' « sont le fruit d'un travail d'étiquetage, de labellisation accompli par des acteurs collectifs »¹¹² et c'est ce travail qui peut aboutir à l'émergence d'un problème public. La mobilisation peut également aboutir à un échec, c'est-à-dire à une non-inclusion à l'agenda du problème soulevé par les acteurs.

Il est essentiel d'avoir présent à l'esprit que l'émergence des problèmes se fait sur l'arène publique qui peut se définir comme « un lieu de débat, de polémique ou de controverse, de témoignage, d'expertise et de délibération où petit à petit émergent des problèmes publics »¹¹³. Elle constitue un espace politique où les acteurs en présence (*claims-makers*) et les situations qu'ils identifient comme problématiques et devant nécessiter de la prise en charge par les pouvoirs publics, sont en concurrence.

¹¹⁰ Cefai (D.), « La construction des problèmes publics. Définition des situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, Vol. 14, n°75, 1996, p 43-66.

¹¹¹ Felstiner, Abel et Sarat ont élaboré un cadre d'analyse de la construction d'un problème public dans laquelle ils distinguent 3 grandes phases : 1. La formulation du problème public, (*naming*), 2. Imputation de responsabilité du problème, désignation des causes du problème (*blaming*), 3. Expression d'une demande auprès des autorités publiques (*claiming*). Cf. Felstiner (W.), Abel (R.), Sarat (A.), « The emergence and transformation of disputes: Naming, Blaming, Claiming », *Law and Society Review*, vol. 15, n°3-4, 1980, p 631-654.

¹¹² Hassenteufel (P.), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p 41.

¹¹³ Cf. Cefai (D.), *art cit.* p 56.

En effet, « les problèmes doivent lutter pour occuper un espace sur les arènes publiques. Cette compétition est permanente ; les problèmes doivent à la fois lutter pour entrer et pour rester sur l'agenda public »¹¹⁴.

Au sein de ces espaces, s'affrontent différentes catégories d'acteurs avec des intérêts, des stratégies et des valeurs hétérogènes¹¹⁵. Ainsi, certains problèmes émergent au détriment d'autres, certaines conceptions du problème¹¹⁶ sont retenues par les pouvoirs publics au détriment d'autres. Le processus de construction d'un problème public a fait couler beaucoup d'encre et fait l'objet de nombreux débats, on peut tout de même admettre que la publicisation d'un problème social revêt une double dimension : subjective et objective (Fuller et Myers, 1941).

Pour appuyer l'émergence d'un problème, les acteurs vont chercher à mobiliser les ressources qui sont à leur disposition. Dans ce contexte, l'évaluation peut apparaître comme une ressource ayant un double intérêt pour les acteurs. Tout d'abord, les acteurs de l'émergence du problème peuvent faire appel à l'évaluation en tant qu'instrument d'objectivation du problème public et de labellisation de la cause. L'évaluation peut être mobilisée comme un instrument de travail dans la phase de construction du problème. Cette démarche peut permettre aux acteurs de mieux délimiter et caractériser le problème, d'en cerner les causes, de mieux identifier la réalité d'une situation ainsi que de clarifier les objectifs potentiels du programme à conduire. Elle peut également permettre de labelliser, d'étiqueter le problème. De même, elle peut permettre de réajuster l'interprétation de la réalité, la manière dont le problème est perçu ainsi que de le reformuler.

¹¹⁴ Hilgartner (S.), Bosk (C.), « The Rise and fall of social problems: A public arenas model », *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, n°1, 1988, p 53-78.

¹¹⁵ On y trouve aussi bien des partis politiques, que des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux que des institutions (administrations, assemblées) et des médias qui relayent les actions des acteurs ainsi que leur argumentaire.

¹¹⁶ Les problèmes publics ont une dimension objective dans la mesure où ils reposent sur une situation ou un fait social existant ou ayant existé. Toutefois, ces dimensions objectives ne suffisent pas à considérer un problème comme relevant de la sphère publique. Ils se composent également d'une dimension subjective dans la mesure où ce sont des acteurs en interaction qui font émerger, labellisent et procèdent à une imputation causale du problème en question. Les problèmes sont définis, problématisés, labellisés par des acteurs sociaux selon leur représentation du monde et des problèmes sociaux, une hiérarchie de valeurs, des intérêts, des stratégies et des objectifs propres. Les acteurs interprètent la réalité à travers leurs propres cadres cognitifs.

D'après P. Hassenteufel, les données, surtout quantitatives, permettent de mettre « *en scène l'urgence du problème public en faisant preuve de son extension et de son aggravation, surtout les chiffres produisent un effet de réel lié à la légitimité scientifique du comptage* »¹¹⁷.

Les acteurs peuvent également avoir recours à l'évaluation en tant qu'instrument de légitimation du problème public. Il peut s'agir de légitimer l'émergence du problème, les causes qui lui sont attribuées, le « naturel » du problème, sa labellisation etc. Il s'agit alors de chercher à imposer le problème comme une catégorie naturelle en légitimant les cadres cognitifs retenus pour sa conception et son traitement.

Le recours à l'évaluation dans ce cas de figure peut avoir lieu dans un contexte de remise en cause de la formulation du problème ou de l'existence *per se* de celui-ci ou de la pertinence de sa prise en charge par les pouvoirs publics.

Sous-Section 2. L'évaluation comme instrument de traduction du problème public en action publique

«Policy design is (...) ubiquitous, necessary, and difficult»¹¹⁸

Une fois que le problème public a émergé et a été mis à l'agenda, les pouvoirs publics qui s'en sont saisis sont confrontés à la question du *policy design*. Cette étape permet de concevoir le dispositif qui permettra de traiter le problème public ayant émergé. Il s'agit de penser quel est le type d'intervention et les instruments les plus adaptés pour ce faire. Dans la pratique, cette phase peut être assez courte voir pratiquement inexistante selon le degré d'urgence du traitement du problème. Elle peut être inexistante dans le cas où les pouvoirs publics décident de reproduire des modalités d'intervention qui avaient été déjà déployées auparavant.

¹¹⁷ Hassenteufel (P.), *Op cit.*, p 48.

¹¹⁸ Davis (B.), « Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult » dans Peters (G.), Pierre (J.) (dir.) *Handbook of Public Policy*, Thousand Oaks, Sage, 2006, p 76-96.

Lors de cette « phase », l'État lui-même peut mobiliser l'évaluation à des fins d'objectivation et de légitimation. Les évaluations *ex ante* sont souvent présentées par les institutions qui les préconisent comme un moyen de rationaliser la décision en amont, c'est-à-dire comme un moyen de comparer les différentes options d'intervention vis-à-vis d'un problème et choisir celle qui semble la plus pertinente, la plus à même d'atteindre l'effet recherché par l'intervention publique. Cette démarche permettrait aux acteurs de mieux maîtriser le contexte dans lequel se déroulera par la suite l'action conduite¹¹⁹. Elle permettrait de pouvoir ainsi prendre conscience des leviers que peut susciter l'action, mais également des obstacles qui peuvent être rencontrés lors de la mise en œuvre afin d'agir en amont. En somme, elle constituerait un outil qui permettrait d'améliorer la qualité de l'intervention publique. Ce processus pourrait permettre en outre de conduire une réflexion autour de la traduction des objectifs politiques généraux (objectifs stratégiques) et la manière de la décliner en objectifs opérationnels puis en résultats attendus.

Sous-Section 3. L'évaluation d'impact *ex ante* et l'expérimentation sociale: une démarche en amont de la généralisation d'un dispositif

L'évaluation d'impact *ex ante* peut être conduite en prenant appui sur des données expérimentales ou non expérimentales. Lorsque l'évaluation ne se déroule pas dans le cadre d'une expérimentation, la micro économétrie prend le relais de l'expérience et c'est au moyen de ces modèles que les évaluateurs tenteront d'apprécier quelle aurait été la situation des bénéficiaires en l'absence de l'intervention publique en reconstituant les trajectoires hypothétiques des bénéficiaires.

¹¹⁹ Certaines institutions supra nationales ont rendu l'évaluation *ex ante* obligatoire. Pour citer un exemple, les États membres de l'Union Européenne sont tenus de procéder systématiquement à des évaluations *ex-ante* des programmes des fonds structurels avant de contractualiser avec la Commission européenne. Cette évaluation conditionne l'accès au financement européen.

Comme le souligne D. Fougère, il est important de comprendre la différence entre « l'évaluation *ex ante*, reposant sur la simulation des réformes possibles à partir d'un modèle économétrique structurel estimé avant la mise en place des réformes, et l'évaluation *ex post*, proposant une évaluation réalisée à l'aide de données expérimentales ou non, mais collectées après la mise en place des réformes »¹²⁰. Par exemple, dans le cadre des aides européennes et plus précisément dans le cadre des fonds structurels européens, l'évaluation d'impact *ex ante* est obligatoire.

Par ailleurs, l'expérimentation sociale assortie d'une obligation d'évaluation de son impact à l'échéance de sa période de validité *ex ante* la généralisation d'un dispositif est une démarche qui tend à se développer surtout dans le domaine des politiques sociales. Cette méthode permet « de mettre à l'essai une loi ou un règlement pour une durée ou un périmètre géographique limité en vue d'en mesurer les effets au regard d'un objectif visé »¹²¹. L'expérimentation s'est développée à partir des années 60 aux États Unis pour évaluer des politiques de logement, de santé, d'insertion sociale etc.¹²²

Les expérimentations assorties d'une obligation de conduire une évaluation d'impact à la fin de la période de son application visent à permettre d'estimer la pertinence de la généralisation d'un dispositif au vu de ses effets.

Les principales questions auxquelles cherche à répondre l'évaluation dans ce contexte sont les suivantes : le programme a-t-il eu les effets escomptés sur les bénéficiaires du programme ? Ces effets peuvent-ils être attribués au programme et à ces facteurs ? Que serait-il advenu dans l'absence de ce programme ?

¹²⁰ Fougère (D.), « Les méthodes économétriques d'évaluation », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 1-2, 2010, p 106.

¹²¹ Gomel (B.), Serverin (E.) *Evaluer l'expérimentation sociale*, Documents de travail du Centre d'Études de l'Emploi, n°143, 2011, p 9.

¹²² Plus récemment, le *Poverty Action Lab* du Massachusetts Institute of Technology (MIT) aux États Unis crée en 2003 par Esther Dufflo a contribué de manière importante à la diffusion de l'expérimentation et au développement de protocoles standardisés pour conduire ces expériences. En France, cette procédure est reconnue constitutionnellement depuis la loi de 2003-276 du 28 Mars 2003 dans l'article 37-1. Elle est comprise comme une exception au principe de généralité de la loi en vue d'acquérir des éléments permettant aux décideurs politico administratifs d'estimer l'efficacité du dispositif et de décider de sa généralisation sur l'ensemble des bénéficiaires ciblés.

La difficulté réside dans le fait qu'il s'agit de comparer la situation des bénéficiaires d'une politique à la situation qu'ils auraient connu si cette politique n'avait pas été mise en œuvre. Ce processus ne va pas sans poser des questionnements. Le premier problème qui se pose est celui de la constitution des groupes test et témoin afin d'éviter au maximum les 'biais du processus de sélection', à ce sujet de nombreuses recherches ont été conduites. Une des méthodes qui est souvent mise en avant pour éviter les biais du processus de sélection est celle de la randomisation de la constitution des groupes. Il n'en demeure pas moins que la comparaison de la situation du groupe test par rapport à celle du groupe témoin est spéculative puisqu'on ne sait pas si ce qu'il est advenu dans le cas du groupe témoin serait advenu dans le cas du groupe test, on tire des conclusions à partir d'une situation observée sur une situation hypothétique non observée. Savoir dans quelle mesure l'intervention publique est responsable des changements observés est une question délicate. Une autre question qui se pose est celle de la portée des résultats. Si un dispositif fait ses preuves dans le cadre d'un espace géographique et temporel déterminé cela peut-il pour autant signifier qu'il fera ses preuves sur un espace temporel et géographique élargi ? Peut-on généraliser les résultats obtenus dans un cadre restreint ? Le dilemme auquel se heurte le décideur est de savoir de quelle manière interpréter les résultats de l'expérimentation et savoir s'ils constituent une preuve suffisante de l'efficacité du dispositif. En France, le cas du Revenu de Solidarité Actif¹²³ (loi 1er décembre 2008) est une illustration d'une expérimentation sociale assortie d'une obligation d'évaluation avant la généralisation du dispositif.

Le RSA a été expérimenté sur 34 départements français, l'objectif principal était de tester l'efficacité du dispositif sur le taux de retour à l'emploi de ses bénéficiaires et de décider de sa généralisation du dispositif à l'ensemble des départements français. La durée de l'expérimentation a été fixée à trois ans. Un Comité national d'évaluation a été désigné à l'issue de cette période. Ce cas précis a soulevé des questionnements puisque le rapport élaboré à la suite de la phase expérimentale avait conclu que les résultats semblaient satisfaisants mais qu'ils demandaient à être consolidés or le dispositif a été généralisé immédiatement après cette évaluation.

¹²³ Le RSA remplace depuis 2008 une autre allocation (le Revenu Minimum d'Insertion) et permet de compléter les revenus mensuels des personnes ayant des ressources faibles afin de leur garantir un revenu minimal.

Sous-Section 4. L'évaluation comme instrument d'ajustement dans le processus de mise en œuvre

L'évaluation est conçue dans son acception la plus courante comme un instrument d'aide à la décision dont la fonction principale est d'éclairer les pouvoirs publics sur l'action conduite pour traiter un problème spécifique ou un ensemble de problèmes sociaux. Elle permet aux pouvoirs publics de connaître et de comprendre. Ce modèle traditionnel, dit objectiviste et rationnel de l'évaluation, a été développé par des auteurs tels que Guba et Lincoln (1989). Pour eux, l'objectif principal de l'évaluation est d'assurer la fonction de *feedback* afin de permettre aux *policy makers* d'avoir un retour sur les effets de leurs actions en vue de juger si la politique produit les effets recherchés ou s'il s'avère nécessaire de l'ajuster.

En effet, l'action publique « se présente concrètement comme l'ensemble des effets pas forcément prévisibles et cohérents qui résultent d'interactions entre des institutions interdépendantes, entre les agents qui font vivre ces institutions et une multitude d'acteurs intéressés par les décisions publiques »¹²⁴. L'action des pouvoirs publics se caractérise d'une part, par la multiplicité d'acteurs qui avec leur *bounded rationality*¹²⁵ interviennent aussi bien au moment de la prise de décision que de la mise en œuvre. D'autre part, par l'enchevêtrement des actions publiques, la transversalité et la multi dimensionnalité des politiques publiques, ainsi par que l'imprévisibilité des effets des actions conduites. Max Weber soulignait « Une chose incontestable et c'est même un fait fondamental de l'histoire (...) que le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. »¹²⁶

¹²⁴ Lagroye (J.), Bastien (F.), Sawicki (F.), *Op cit.*, p 507.

¹²⁵ Un grand nombre de travaux se sont penchés sur l'analyse du processus décisionnel et ont mis en évidence qu'il ne correspondait pas au modèle du *rational choice* des décideurs rationnels. Ce sont notamment les travaux conduits par Hebert Simon (C.f. *Administrative Behavior : a study of decision making processes in Administrative organisation*, New York, Mac Millan, 1953) qui ont mis en évidence la rationalité limitée (*bounded rationality*) des décideurs et du processus décisionnel.

¹²⁶ Weber (M.), *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'éditions, 1963, p 61.

Les théoriciens de la mise en œuvre, notamment Wildavsky et Pressman¹²⁷, rendent compte du fait que cette étape du cycle de vie d'une politique aboutit à une reformulation à part entière de la politique. Monnier et Spelnehauer soulignent même à propos de la mise en œuvre des programmes publics qu'ils « *ne progressent pas de façon linéaire depuis la déclaration d'intention jusqu'aux résultats mais se transforment sous l'effet des conflits successifs à propos des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et de l'appréciation des résultats* ». ¹²⁸

Certains auteurs ont conçu des modèles qui avaient pour objectif de rendre compte du caractère chaotique et imprévisible de l'action publique. Ces modèles conçoivent l'action des pouvoirs publics comme un *swampy lowland*¹²⁹. Le caractère chaotique de l'action publique se trouve renforcé par les modalités contemporaines de celle-ci et notamment le recours croissant à la contractualisation et aux politiques partenariales multi niveaux. Ces phénomènes renforcent la complexité de l'action publique et les acteurs publics perdent davantage de visibilité sur l'action conduite et sur ses effets. L'action publique contemporaine est souvent décrite comme un univers pluriel fragmenté en de multiples systèmes d'action. La mise en œuvre est une phase qui fait partie intégrante du *policy making*. Nombreux sont les auteurs à souligner à ce propos « Implementation is a continuation of the politics of policy formulation but with some new actors, procedures and institutional settings »¹³⁰.

¹²⁷ Pressman (J.L.), Wildavsky (A.), *Op cit.*

¹²⁸ Monier (E.), Spelnehauer (V.), « L'évaluation dans le triangle de la décision. Opinions singulières et processus pluraliste », *Politiques et management public*, vol. 10, n° 3, 2002, p 66.

¹²⁹ Schön (D.), *The Reflective practitioner: How Professionals Think in Action*, USA, Basic Books, 1983. Dans cet ouvrage D. Schön décrit l'univers professionnel (toutes professions confondues) comme « *a swampy lowland* ». Cette image renvoi à une sorte de marécage à l'eau trouble ou un magma confus où les professionnels sont noyés dans des problèmes mal formulés et complexes. Transposé dans le contexte de conduite de l'action publique, il cherche à signifier que la conduite de l'action publique se fait dans le cadre d'un contexte spécifique que le décideur ne maîtrise pas entièrement et que ce contexte est loin d'être un univers ordonné et rationnel, il est plutôt chaotique. Charles Lindblom, lui, parlait de « *muddling through* » pour signifier que les décideurs doivent se 'débrouiller', 'patauger' dans cet univers changeant et incertain qu'est l'action publique. Nous verrons plus loin, comment cette acception est contestée par les tenants de *evidence based policy making* qui considèrent que malgré le caractère chaotique de l'action publique il existe des espaces de terre ferme sur laquelle peuvent être établies les fondations d'une action publique moderne. Cf. Parsons (W.), « From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government », *Public Policy and Administration*, vol. 17, n°3, 2002, p 43-60.

¹³⁰ Pierre (J.), Peters (G.), *The handbook of public administration*, London, Sage, 2012, p 133.

Pour comprendre la complexité du processus de mise en œuvre, il faut revenir de manière succincte sur l'ensemble de facteurs qui interagissent dans ce cadre. Pour Sabatier le *policy process*¹³¹ se compose d'un ensemble de facteurs qu'il synthétise de la manière suivante:

- une multiplicité d'acteurs ayant des intérêts différents, des valeurs, des perceptions et des stratégies différentes
- de multiples niveaux de gouvernement
- des débats que suscite la politique (controverses ou consensus, conflits ou accords)
- de différents programmes et politiques étant imbriqués et étant interdépendantes
- d'une dimension temporelle (tant pour l'application que pour la production de ses effets)
- d'un portage politique du programme ou intervention publique

Sabatier définit l'ensemble de ces éléments comme *an extremely complex set*¹³² qui interagit pour produire le programme ou politique en question. En effet, la mise en œuvre d'une politique et ses résultats dépendent de deux ensembles de facteurs. Les uns inhérents à la politique, les autres dépendant du contexte dans lequel elle se déroule.

Dans un tel contexte, l'évaluation est mise en avant comme un instrument permettant de contribuer à éclairer la conduite de l'action publique et à mieux la piloter. Cet instrument fait souvent l'objet d'une survalorisation. À ce titre il est important de préciser les limites de l'évaluation, puisque l'instrument est loin de permettre une connaissance exhaustive de l'action publique. Comme tout instrument il est limité : dans le temps, dans l'espace et par un objet déterminé. Il est impossible de tout évaluer. De plus, l'évaluation n'est pas une science exacte qui permettrait d'avoir un portrait exact de la réalité et des relations de causalité entre l'ensemble des facteurs à l'origine d'une situation ; elle fait partie du faisceau d'indices qui permettent de mieux cerner un phénomène.

¹³¹ Sabatier (P.A.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview press, 2007.

¹³² Sabatier (P.A.), *Op cit.*

Sous-Section 5. L'évaluation rétrospective, ex post : un regard en arrière pour mieux cerner la situation présente

Les évaluations rétrospectives s'intéressent surtout aux résultats attendus et à l'impact de la politique, autrement dit à ses effets ainsi qu'à la réalisation effective des actions initialement prévues. Ces évaluations peuvent avoir comme objectifs principaux de rendre compte des actions conduites (*accountability*), de légitimer l'intervention ainsi que d'en tirer des enseignements pour mieux fonder une future action dans ce domaine.

Dans le cas de l'évaluation *ex post* centrée sur l'impact de l'intervention publique le problème qui se pose est souvent de savoir quel est le meilleur moment pour évaluer.

Il faut suffisamment de temps pour qu'une action qui vise à agir sur le court-moyen terme produise ses effets et que l'on puisse les apprécier. Souvent les évaluations *ex post* ont lieu lors de l'achèvement du programme. Or, il est difficile à ce stade d'avoir suffisamment de recul pour apprécier les effets des actions conduites. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de politiques qui ont une visée structurelle, notamment les politiques sociales. Le temps nécessaire à ce qu'elles produisent leurs effets ne s'est probablement pas encore écoulé. L'évaluation dans ce contexte ne peut que fournir une appréciation partielle des effets de la politique. De nombreux débats ont lieu autour de la temporalité la plus appropriée pour estimer les résultats ou l'impact d'une action.

Dans le cadre des cas d'étude retenus pour notre recherche l'évaluation dont il est question relève d'une démarche *ex post*. Initialement prévue dans le cadre de l'injonction évaluative comme une démarche *in itinere* dans la pratique elle n'intervient qu'en aval de la conduite des projets. Le principal défi d'une évaluation rétrospective est souvent l'évaluabilité des projets. En effet, la définition des objectifs recherchés est considérée comme le préalable indispensable à toute évaluation, dans la mesure où ils précisent les modalités de mise en œuvre de la stratégie définie¹³³.

¹³³ Il est habituel de distinguer deux grandes catégories d'objectifs: stratégiques et opérationnels. Les premiers, par leur généralité, laissent une large autonomie aux acteurs techniques et politiques sur la manière de les atteindre, dans la mesure où ils ne fixent pas le détail des activités à effectuer. La définition des objectifs

Dans la pratique, l'évaluation *ex post* semble devoir souvent s'accommoder du flou des objectifs voire de leur non définition, ou de leur juxtaposition. Sur le terrain bien souvent, l'évaluateur se voit confronté à l'évaluation d'un programme ou d'une politique dont les objectifs n'ont pas été véritablement définis en amont ou ont été définis de manière très large et imprécise. Ils semblent être issus de compromis et de négociations cherchant à susciter un consensus autour des actions à conduire. Dans ces cas de figure, l'évaluateur tâche, en aval, d'aider les acteurs des politiques concernés à redéfinir de manière précise les objectifs et les résultats attendus des actions conduites, dans une sorte de maïeutique qui aurait dû être conduite en amont.

Cela semble se vérifier tout particulièrement dans le cas des politiques partenariales territoriales. G. Cauquil remarque à ce sujet que lorsqu'on se penche sur la manière dont l'action territoriale est définie dans le cadre d'une contractualisation, l'on constate bien souvent un renvoi à :

« Des intitulés intentionnels assez généraux qui explicitent des zones de consensus entre les divers partenaires institutionnels mais qui restent généralement dans le flou tant en ce qui concerne les moyens ou les acteurs à mobiliser que les résultats visés par l'action publique considérée. L'enfer, dit-on est pavé de bonnes intentions ; c'est aussi le cas de la majorité des documents contractuels qui définissent les objectifs de développement social d'un territoire. »¹³⁴.

Ce constat l'amène à se demander « Est-ce par manque de méthode ou bien parce qu'il est plus facile de s'entendre sur des larges zones de flou ? »¹³⁵. Cette imprécision des objectifs à atteindre qui semble presque connaturelle aux politiques partenariales constituera un obstacle majeur pour leur évaluation.

stratégiques, en ces termes, permet d'octroyer du sens à l'action. De la précision et de la clarté de l'objectif stratégique dépendra l'élaboration des objectifs opérationnels qui fixent la réponse à la stratégie définie. En effet, les objectifs opérationnels sont la traduction des objectifs stratégiques en leviers d'actions à mettre en œuvre. Quelque peu techniques, ils peuvent également préciser les moyens mobilisés et les activités à réaliser.

¹³⁴ Cauquil (G.) (dir.), *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris, Dunod, 2004, p 173-174.

¹³⁵ Cauquil (G.) (dir.), *ibid.*

Section 3. L'évaluation appréhendée comme instrument d'action publique

Sous-Section 1. L'évaluation saisie à travers des lunettes conceptuelles empruntées à la sociologie politique

Le problème qui se pose au politiste qui s'intéresse à l'évaluation est de savoir comment la qualifier : D'étape du cycle d'une politique publique ? De simple processus ? De démarche analytique ? En effet, la « qualification » de l'évaluation est un élément qui est loin de faire l'unanimité. L'analyse préalable des définitions permet de rendre compte de cela.

Les spécialistes de l'évaluation ont pu la qualifier de maintes manières: rétrospection ; processus ; activité de nature institutionnelle ; estimation ; appréciation ; activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation ; outil indispensable à la formulation de l'action elle-même ; mode de questionnement ; appréciation raisonnée des actions ; culture ; méthode ; démarche, etc. Ces divergences linguistiques traduisent les désaccords existant autour de la définition de l'évaluation et de sa conception.

Cependant, pour saisir l'évaluation et pouvoir analyser ce qui s'y réfère, il nous semble indispensable dans le cadre d'une analyse en science politique de pouvoir la qualifier à l'aide d'un cadre théorique qui permette d'intégrer ces différentes conceptions tout en dépassant les prises de position concernant les fonctions de cet outil . Le choix conceptuel est important dans la mesure où il oriente la manière dont on abordera l'évaluation.

Il nous semble que la qualification de l'évaluation comme instrument d'action publique est particulièrement appropriée. Chausser ces lunettes conceptuelles pour s'intéresser à l'évaluation permet d'une part, de dépasser l'hétérogénéité des conceptions et de définitions de celle-ci et permet de trouver un point de convergence et un fil conducteur entre la multiplicité des définitions. D'autre part, cela permet de comparer la pratique évaluative au sein de différents pays en rendant cet exercice plus aisé.

En effet, la littérature sur la méthode comparative en sciences sociales et particulièrement en science politique insiste sur le fait que la comparabilité entre des objets de recherche est le résultat d'une construction. À cet égard, P. Hassenteufel commente que :

« La comparabilité est rarement une donnée, elle est au contraire à construire (...) C'est donc le sac à dos remplis d'objets construits comme comparables que l'on peut s'en aller arpenter les terrains étrangers. Le travail empirique dans le cadre de la comparaison suppose de mettre en œuvre la même grille d'analyse, sur le même type de terrain, en recueillant le même type de données »¹³⁶.

Il souligne en outre que la comparaison suppose une déconstruction préalable des termes et des conceptions qui sont au centre de la comparaison, puis de reconstruire en élaborant des notions qui permettent d'étudier les différentes réalités nationales retenues et de les analyser au regard de questionnements communs. Ainsi, la qualification de l'évaluation en tant qu'instrument d'action publique permet de dépasser l'hétérogénéité des conceptions et de définitions de celle-ci œuvrant comme un mécanisme réducteur de complexité.

L'analyse de l'action gouvernementale à travers les instruments a été développée notamment par la littérature anglophone. Elle permet d'examiner d'une part, les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour gouverner et d'autre part, les impacts qu'ils peuvent induire. Les travaux fondateurs de C. Hood¹³⁷ constituent une référence en la matière et ont proposé un premier cadre d'analyse basé sur une typologie des instruments. L'auteur aborde la diversité des instruments comme une boîte à outils¹³⁸ dont dispose le gouvernement pour rendre compte des capacités d'action ; ces outils constituent autant de ressources qui peuvent être mobilisées en fonction des objectifs poursuivis¹³⁹.

¹³⁶ Hassenteufel (P.), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Quelques enseignements tirés d'expériences de comparaison européenne », dans Bachir (M.) et al. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, 2003, p 110 et 114-115.

¹³⁷ Hood (C.), *The tools of government*, Chatham, Chatham House, 1986.

¹³⁸ Dans la littérature anglophone l'on parle tantôt de *tools of government* tantôt d'*instruments*.

Cette approche fut prolongée par des travaux tels que ceux de S. Linder et B.G. Peters¹⁴⁰, de Kooiman¹⁴¹ ou ceux de L. Salamon¹⁴². Dans le milieu francophone, les travaux de F. Varone¹⁴³ et plus récemment ceux de Lascoumes et Le Galès ont contribué de manière significative au développement de cette approche¹⁴⁴. F. Varone, s'intéresse surtout aux effets induits par les instruments et leur capacité d'influence dans la mesure où il s'agit des « moyens par lesquels l'État conduit les acteurs publics et privés à prendre des décisions et à adopter des comportements compatibles avec les objectifs qu'il poursuit »¹⁴⁵.

L'ouvrage « Gouverner par les instruments »¹⁴⁶ véhicule l'idée que les instruments d'action publique constituent des éléments clés de compréhension des transformations de l'action publique contemporaine. Ceux-ci semblent induire des effets spécifiques vis-à-vis du rapport gouvernants-gouvernés.

Nous allons prendre appui sur le cadrage théorique proposé par ces auteurs pour définir l'évaluation en tant qu'instrument d'action publique. Lascoumes et Le Galès conçoivent l'instrument comme « un dispositif technique et social à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation. »¹⁴⁷ Ceux-ci constituent un ensemble assez hétérogène permettant d'organiser, de façonner et de cadrer le réel ainsi que d'agir sur lui.

¹³⁹ D'après Hood, l'action gouvernementale s'appuie sur 4 types d'instruments : *nodaux* (capacité permettant au gouvernement de se situer au cœur au sein d'un réseau informationnel), *d'autorité* (permettant au gouvernement de manifester l'autorité que lui confère le pouvoir dont il est investi), *organisationnels* (lui permettant d'agir directement), et de *trésor* (les ressources financières dont dispose le gouvernement).

¹⁴⁰ Linder (S.), Peters (B. G.), « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, vol. 9, n°1, 1989, p. 35-58.

¹⁴¹ Kooiman (J.) (eds), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

¹⁴² L. Salamon, quant à lui étudie les instruments à l'aide desquels s'opère le glissement d'un gouvernement traditionnel vers le modèle de la nouvelle gouvernance. Il met en évidence une évolution dans le type d'instruments mis en œuvre : moins coercitifs, moins directifs, plus visibles. Cf. Salamon (L.), *The tools of government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹⁴³ Voir notamment : Varone (F.), « Les instruments de la politique énergétique: analyse comparée du Canada et des États-Unis », *Revue canadienne de science politique*, vol. 34, n°1, 2001.

¹⁴⁴ Suite à ces travaux de nombreux chercheurs ont eu recours à cette approche. Dans la littérature francophone l'on peut citer par exemple l'ouvrage de Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.) (dir), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008.

¹⁴⁵ Varone (F.), *ibid.*, p 3.

¹⁴⁶ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Op cit.*

¹⁴⁷ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Op cit.*, p.13

La notion d'instruments d'action publique recouvre aussi bien des règlements, des normes, des procédures, des catégories, des zonages, des indicateurs, des processus etc.

De manière plus précise, en quoi l'évaluation peut-elle être considérée comme un instrument d'action publique ? Reprenons chacun des critères énoncés par la définition citée précédemment.

- « ***Un dispositif technique et social...*** »

L'évaluation est une démarche technique, bien que d'abord politique, puisqu'elle analyse et porte un jugement sur une politique, un programme ou une action publique donnée. L'évaluation passe par des méthodes d'analyse qualitatives et quantitatives, elle suppose un processus et des outils. Ce dispositif technique met en interaction de multiples acteurs.

- « ***...porteur d'une conception concrète du rapport politique société...*** »

L'évaluation induit des rapports sociaux spécifiques entre les pouvoirs publics et la société (bénéficiaires des programmes, actions ou politiques publiques). Ces rapports du moins en théorie reposent implicitement sur : l'*accountability*¹⁴⁸, l'engagement explicite et la responsabilisation des acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit de rendre compte des résultats atteints.

Les pouvoirs publics se posent comme garants de la démocratie et/ou de l'efficacité et de l'efficience, c'est à dire d'une bonne utilisation des deniers publics ainsi que de la pertinence de l'action publique.

- « ***...soutenu par conception de la régulation*** »

Les instruments ne sont jamais neutres mais véhiculent une vision des problèmes à traiter, une vision du rôle des pouvoirs publics dans le traitement des problèmes.

¹⁴⁸ Le terme *accountability* est souvent traduit par 'reddition de comptes' ou 'redevabilité'. Nous reviendrons plus largement sur la définition de ce concept dans le chapitre 6.

Le choix des instruments ne relève pas uniquement de l'ingénierie gouvernementale pure mais participe du politique. Justement, l'évaluation étant un instrument souple, son utilisation peut donner lieu à de multiples usages. Elle ne révèle pas une manière unique et intrinsèque de voir les problèmes ni une seule manière de les traiter. L'évaluation est un acte éminemment politique qui peut être mobilisé au service de paradigmes différents, de conceptions diverses de l'action publique selon les stratégies des acteurs.

- « **...à portée générique...** »

L'évaluation s'applique à des politiques très différentes par leur forme et leur fondement, elle concerne de plus en plus l'ensemble des pans de l'action publique (politiques sociales, économiques, environnementales, etc.)

- « **...les Instruments sont des institutions...** »

La notion d'institution doit ici être comprise au sens de North comme un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations¹⁴⁹.

De ce fait, les instruments induisent des comportements spécifiques de la part des acteurs, ils créent des réseaux d'acteurs, ils induisent le développement d'une communauté de spécialistes. Avec l'évaluation se développe un réseau d'acteurs spécifique, l'on voit même naître des métiers consacrés à l'exercice évaluatif (ex. les consultants ou experts), en plus de l'ensemble d'acteurs concernés directement ou indirectement par le sujet.

Lascoumes et Le Galès par ailleurs, considèrent que les instruments « *ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* »¹⁵⁰.

¹⁴⁹ North (D.C.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

¹⁵⁰ Lascoumes (P.), Le Galès (L.), *Op cit.*, p 13.

En effet l'évaluation, n'est pas un instrument neutre dans la mesure où elle est intimement liée à une certaine conception de l'État (gestionnaire, démocratique..), de son rôle, des modes de justification de son action (l'État fait reposer sa légitimité sur sa performance) et de l'ensemble de critères qui doivent ordonner l'orientation de de son action (efficacité, efficience, cohérence, pertinence, *value for money* etc.).

Il convient de préciser que l'ensemble des instruments d'action publique peuvent faire l'objet d'une analyse à plusieurs niveaux. Plus précisément, nous pouvons en identifier trois.

Le premier niveau s'intéresse à la conception, à la construction et à la sociogenèse de l'instrument. Autrement dit, on étudie l'instrument *per se*. L'on s'intéresse dans ce cas aux valeurs et idées qui le sous-tendent, aux phénomènes de transfert dont il a pu faire l'objet, aux paradigmes qui l'alimentent et le façonnent, aux motifs qui ont poussé les décideurs publics à retenir cet instrument plutôt qu'un autre, etc. A titre d'exemple, la thèse doctorale de Vincent Spenlehauer¹⁵¹ relative à la manière dont l'évaluation a été introduite en France et a commencé à se développer, se situe dans cette lignée. L'auteur met en évidence les phénomènes d'exportation-importation, des stratégies des acteurs, de trajectoires des acteurs ayant eu part à ce processus.

Les instruments peuvent faire l'objet d'un deuxième niveau d'analyse concernant la mise en œuvre ou l'opérationnalisation de l'instrument. On s'intéresse dans ce cas aux acteurs et aux processus qui interviennent dans cette deuxième étape mais également aux usages dont fait l'objet l'instrument, les phénomènes d'appropriation et de retraduction de celui-ci et qui participent entièrement au modelage de l'instrument.

Le troisième niveau d'analyse s'intéresse aux effets (sociaux, politiques) de l'instrument. L'on s'intéresse dans ce cas par exemple à la capacité des instruments d'induire un changement, sur la pertinence du choix de l'instrument à l'aune de ses effets.

¹⁵¹ Spenlehauer (V.), « L'évaluation des politiques publiques. Avatar de la planification », Thèse de doctorat, Université Grenoble II- Pierre Mendès France, Institut d'études politiques de Grenoble, 1998.

Notre analyse se situera surtout au premier et deuxième niveau, autrement dit-on s'intéressera à la sociogenèse ainsi qu'à la mise en œuvre et aux usages de l'instrument évaluatif dans le domaine du développement social urbain.

Sous-Section 2. Une démarche éminemment politique

« It is only a slight exaggeration to say, paraphrasing Clausewitz, that policy evaluation is nothing but the continuation of politics by other means »¹⁵².

Le débat autour de la notion d'évaluation et de son opérationnalisation ne doit pas faire oublier qu'il s'agit d'une démarche éminemment politique et non pas uniquement technique. La conception de l'évaluation n'illustre pas uniquement des divergences techniques secondaires mais révèle qu'il s'agit d'un enjeu fondamentalement politique de par sa nature, son objet, ses objectifs et ses acteurs.

Fondamentalement, deux visions majeures de l'évaluation s'affrontent. La première découle d'une position rationaliste basée sur les postulats positivistes. Ce courant, dans son acception plus radicale a tendance à concevoir l'évaluation comme un outil scientifique neutre ou apolitique. Autrement dit, d'après cette posture, l'évaluation constitue un processus capable de produire de l'information objective dissociée de tout jugement de valeurs. L'autre posture, qui est la plus communément admise, défend plutôt une vision de l'évaluation en tant que processus politique étroitement lié aux valeurs auquel il se rattache.

La première posture dont l'influence avait décliné est remise à l'ordre du jour par des courants tels que celui de *l'evidence based policy making*, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir plus loin.

¹⁵² Moran (M.), Rein (M.), Goodin (R.E.), *The Oxford Handbook of public policy*, Oxford, Oxford University Press, p 321.

Dans le cadre de notre analyse nous admettrons la deuxième posture. Il existe une abondante littérature consacrée à la nature politique de l'évaluation. Pawson & Tiley (1997) souligneront à ce propos que le seul fait d'engager une évaluation constitue une déclaration politique. Berk & Rossi (1990) diront qu'un tel processus est saturé de préoccupations politiques. Taylor et Balloch (2005) iront même plus loin et n'hésiteront pas à affirmer que l'évaluation constitue en soi une construction sociale et qu'elle est politiquement articulée.

Dans la mesure où l'évaluation a pour but de formuler un jugement de valeur, elle interroge le contenu et le sens de l'action publique en son ensemble et par là le projet politique des gouvernants. Elle questionne l'action publique au regard de ses valeurs et la responsabilité politique de ces acteurs. L'évaluation est éminemment politique et ce à trois niveaux :

Premier niveau : les politiques et les programmes avec lesquels l'évaluation a à faire sont le produit de décisions politiques. Ils ont été proposés, définis, débattus, promulgués, et financés par le biais de processus politiques et dans le cadre de leur mise en œuvre ils demeurent sujets à des pressions (positives et négatives) caractéristiques du jeu politique.

Deuxième niveau : l'évaluation se déroule sur l'arène politique et elle a pour but d'alimenter le processus décisionnel qui s'y déroule.

Troisième niveau : l'évaluation constitue en soi une position politique. De par sa nature, elle génère des déclarations politiques implicites portant sur des sujets tels que : la nature problématique de certains programmes, la légitimité de certains buts fixés par ces programmes et les stratégies des programmes, voire même le rôle des acteurs dans le processus de *policy making*.

Au fond, le caractère politique de l'évaluation pose la question de l'articulation entre *policy* et *politics*. Les nombreuses recherches conduites à ce sujet ont mis en lumière l'inscription des politiques publiques dans la compétition politique de ce fait leur capacité à mettre en valeur leur identité partisane et idéologique propre leur permettant de se positionner sur l'arène politique.

Les instruments d'action publique mobilisés par les acteurs s'inscrivent également dans cette logique de positionnement et d'affirmation d'une identité politique. Ainsi, l'évaluation apparaît comme un instrument qui selon la manière dont il est façonné pourra être le marqueur d'un certain 'style de gouvernement' (Lagroye, 1985).

Forts de ce cadrage théorique et armés des éléments que nous avons parcourus dans ce chapitre, il semble indispensable de poser quelques éléments de contexte permettant au lecteur d'identifier les principaux enjeux des politiques de développement social urbain. Ces éléments permettront au lecteur d'avoir toutes les clés en main pour saisir les dimensions de l'analyse relative à la sociogenèse, aux acteurs et aux usages sociopolitiques de l'évaluation.

CHAPITRE 2. ENJEUX ET SPÉCIFICITÉS DE L'OBJET DE L'ÉVALUATION : LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Nous allons tout d'abord, nous intéresser aux caractéristiques et aux enjeux de ces politiques dans l'objectif d'en retracer les objectifs principaux et les facteurs à l'œuvre dans le phénomène de ségrégation socio-urbaine qu'elles entendent traiter. Le but de ce chapitre étant de préciser dans quel cadre général d'action publique s'inscrivent les dispositifs français et catalans faisant l'objet de l'évaluation et quels en sont les enjeux.

Section 1. Les politiques de développement social urbain : entre complexité, multi dimensionnalité et participation

Sous-Section 1. La ségrégation socio-urbaine : un phénomène multi dimensionnel

Enrayer la spirale d'exclusion socio-urbaine est l'un des axes de la gouvernance des villes européennes qui n'a cessé de prendre de l'ampleur ces trente dernières années. Déjà dans les années 70-80 les villes européennes se voient confrontées à l'exclusion de certaines de leurs populations, suite à la retombée des crises économiques, à une concentration de la pauvreté et à un cumul de handicaps sociaux dans certains quartiers. L'histoire, les trajectoires et les problématiques des villes européennes sont certes différentes.

Toutefois, ces villes ont toutes connu des processus ayant abouti à des phénomènes de ségrégation urbaine d'ampleur variable. Ce phénomène a fait l'objet d'une grande quantité de travaux en sociologie urbaine parmi lesquels ceux de l'école de Chicago¹⁵³ ont été pionniers.

Avant d'aller plus loin, il convient de s'arrêter sur le terme « ségrégation » qui fait l'objet d'acceptions multiples qui contribuent à le vider de son sens. Elle sera ici comprise comme: «une articulation d'un ensemble de mécanismes conduisant à des disparités socioéconomiques entre différentes unités (quartiers, communes) d'un espace (agglomération, aire urbaine) et à une homogénéité croissante au sein de ces unités (et donc à une différenciation croissante vis-à-vis du reste des unités d'un même territoire) »¹⁵⁴.

Il s'agit d'un processus dynamique entraînant une concentration spatiale de groupes sociaux en difficulté (pauvreté, exclusion sociale) aux statuts socioéconomique semblables et dont l'écart se creuse avec le reste des groupes sociaux appartenant au même tissu urbain. Son développement pose des défis majeurs pour la gouvernance des villes contemporaines et renvoie à des questions de fond concernant la cohésion sociale¹⁵⁵, le maintien de l'ordre, la justice sociale et l'équité. Il est intéressant de clarifier, avant d'aller plus loin, ce que l'on entend par cohésion sociale, puisque ce concept est mobilisé dans des acceptions très différentes. Elle peut être définie comme la présence de mécanismes de solidarité structurels et comportementaux, de coopération et d'échange entre les citoyens d'une même société (Forest, Kearns 2001).

¹⁵³ L'école de Chicago fait référence à un ensemble de travaux sociologiques, notamment dans sa branche urbaine, qui ont été conduits entre 1915 et 1940 par des chercheurs et étudiants de l'Université américaine de ce même nom. Les recherches de ce courant se sont consacrées d'une part aux problèmes urbains de la ville de Chicago et d'autre part, au problème d'intégration des populations immigrées et qui concernait l'ensemble des grandes villes du territoire américain. Les travaux de sociologie urbaine conduits par ces courants sont considérés comme fondateurs dans cette discipline de par les méthodes novatrices utilisées (surtout qualitatives) et de par les sujets abordés. Cf. Coulon (A.), *L'école de Chicago*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, 2002.

¹⁵⁴ Deschamps (A.), *Effets de quartier et dynamiques de ségrégation urbaine*, Thèse en Sciences Économiques, Université de Bordeaux, 4 décembre 2009, p 6.

¹⁵⁵ Cf. Forest (R.), Kearns (A.), « Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood », *Urban Studies*, vol. 38, n°12, 2001, p 2126.

Elle soulève des questionnements relatifs à la capacité de la ville à constituer un moteur d'intégration économique et sociale des individus qui la composent.

La ségrégation se caractérise par sa nature asymétrique. Autrement dit, elle touche de manière inégale les populations urbaines. Si ce phénomène est particulièrement complexe, c'est qu'il résulte d'une interrelation imbriquée entre une série de facteurs qui contribuent à générer des effets cumulatifs. Les symptômes et les causes de la ségrégation socio-urbaine sont nombreux et peuvent être assez différents selon les pays et les cas d'espèce. Nous avons voulu synthétiser à l'aide d'un tableau, les facteurs les plus souvent répertoriés dans la littérature sur le sujet comme pouvant contribuer à ce processus. Comme toute synthèse, il s'agit d'une tentative de simplifier la complexité du réel qui permet d'avoir une vue d'ensemble sur la multi causalité du phénomène pour saisir les principaux facteurs à l'œuvre.

Tableau 8. Symptômes et quelques facteurs à l'œuvre dans les processus de ségrégation socio-urbaine

1. Dimension spatiale et urbanistique¹⁵⁶ (Beckman 1969 ; Cevero et Ouncan 2004 ; Préteceille, 2003 ; Bouzouina 2008)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ségrégation résidentielle</i> : Tri spatial des populations par les mécanismes du marché de location et de vente des logements. • <i>Attributs physiques du quartier</i> : Couverture des transports publics insuffisante et/ ou inadaptée, enclavement, déficit d'équipements (culturels, éducatifs, associatifs, sportifs.), immeubles dégradés ou vétustes, espaces communs et espaces verts insuffisants ou peu aménagés, cadre de vie peu agréable. • <i>Image dévalorisante des quartiers</i> : Phénomènes de stigmatisation de ces territoires par les médias ou d'autres acteurs ; difficulté des habitants à s'identifier avec un territoire plus large que le quartier etc.

¹⁵⁶ **Dimension spatiale et urbanistique** : L'économie urbaine ainsi que la géographie urbaine sont les branches qui ont le plus étudié les mécanismes de ségrégation résidentielle manifestant l'inégale répartition des groupes sociaux dans l'espace urbain. Voir à ce sujet par exemple les travaux de : Beckman (M.), « The distribution of urban rent and residential density », *Journal of economic theory*, vol. 1, n°1, 1969, p. 60-68 ; Bouzouina (L.), *Ségrégation Spatiale et dynamiques métropolitaines*, Thèse en Sciences Économiques, Université de Lyon 2, 2008 ; Cevero (R.) et Ouncan (M.), « Neighbourhood composition and residential land prices : does exclusion raise or lower values », *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, 2004, p 299-315 ; Préteceille (E.) « Les registres de l'inégalité, lieu de résidence et ségrégation sociale. La société française et ses fractures », *Cahiers français*, n°314, 2003, p 64-70.

2. Dimension socioéconomique¹⁵⁷

(Zenou et Bocard, 2000 ; Bouabdallah, Cavaco, Lesueur, 2002 ; Gobillon, Selod 2004)

- *Difficultés d'accès à l'emploi : persistance et niveau élevé du taux de chômage, faiblesse du niveau de qualification, « effets d'adresse », faiblesse du réseau social mobilisable pour trouver un emploi, difficile maîtrise des codes sociaux facilitant l'accès au marché de l'emploi, distance physique du lieu de travail par rapport au lieu d'habitation etc.*
- *Pourcentage élevé de personnes dépendantes des aides sociales octroyées par l'État.*
- *Difficultés d'accès au système de soins.*

1. Dimension éducative et socio culturelle¹⁵⁸

(Bourdieu, 1980 ; Coleman 1988 ; Crane 1991 ; Piketty 1997)

- *Faiblesse du niveau et des compétences scolaires : pourcentage élevé d'enfants en situation d'échec scolaire, taux de redoublement élevé, difficultés de maîtrise de la langue du pays, « effets de pairs » etc.*
- *Faiblesse du capital culturel : peu de capacités de parler en public, peu d'aisance sociale, difficulté à faire valoir ses droits, appropriation faible des biens culturels etc.*
- *Structures familiales instables ou plus fréquemment monoparentales.*

¹⁵⁷ **Dimension socioéconomique** : Les liens entre ségrégation urbaine et difficultés d'accessibilité au marché de l'emploi ont fait l'objet de nombreuses études. Cf. Zenou (Y.), Bocard, (N.) « Labor discrimination and redlining in cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 48, n°2, 2000, p 260-285. L'un des éléments qui ont été mis en évidence par ces auteurs est celui de 'l'effet d'adresse'. Celui-ci se définit comme une discrimination à l'embauche basée sur le lieu de résidence qui conduit à écarter de l'emploi les demandeurs émanant des zones résidentielles stigmatisées. En effet, l'adresse est un vecteur de socialisation qui peut être 'valorisant' ou 'dévalorisant' dans le cadre notamment de certains rapports sociaux (notamment domaine de l'emploi).

Voir aussi : Bouabdallah (K.), Cavaco (S.), Lesueur (J.Y.), « Recherche d'emploi, contraintes spatiales et durée de chômage : Une analyse micro économétrique » *Revue d'Économie Politique*, vol. 112, n°1, 2002, p 137-157. ; Gobillon (L.), Selod (H.), « Les déterminants spatiaux du chômage en Île-de-France » dans Fitoussi (J.P.), Laurent (E.), Maurice (E.) (Eds.), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport pour le Conseil de l'Analyse Économique, Paris, La Documentation Française, 2004, p. 171-187.

¹⁵⁸ **Dimension éducative et socio culturelle** : Le capital culturel est défini selon P. Bourdieu comme « l'ensemble de ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter reconnaissance » Cf. Bourdieu (P.), « Le capital social : Notes provisoires » *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, 1980, p 2-3. ; Coleman (J.S.) « Social capital in the creation of human capital », *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988, p 95- 120 ; Crane (J.) « The epidemic theory of ghettos and neighborhood effects on dropping out and teenage childbearing », *American Journal of Sociology*, vol. 96, n°5, 1991, p 1226-1259 ; Piketty (T.), *L'économie des inégalités*, Paris, La Découverte, 1997.

2. Dimension relationnelle, trajectoires de socialisation¹⁵⁹

(Wilson, 1987,; Andersen, 2006 ; Brown, Perkins, 2004; Adorno, 2002)

- *Faiblesse du capital social* : caractère restreint du réseau relationnel des habitants.
- *Comportements déviants* (comportements délinquants individuels et collectifs ; trafic de drogues, comportements inciviques), liens sociaux conflictuels.
- *Effet de quartier* : le comportement des individus et leur performance sont influencés par le quartier dans lequel ils résident.

3. Dimension sociopolitique

(Mucchielli 2006 ; Braconnier, Dormajen, 2007 ; Waddington, Jobard, King, 2009 ; Jardin, 2011)

- *Faiblesse du degré de participation aux affaires publiques* : Les habitants du quartier s'investissent peu dans les structures associatives et participent peu à la vie politique (ex. faible taux de participation aux élections).¹⁶⁰

¹⁵⁹ **Dimension relationnelle, trajectoires de socialisation** : Le lien entre délinquance et ségrégation urbaine est aussi un domaine qui a fait l'objet de nombreuses études. Elles mettent en évidence le lien complexe et imbriqué entre ces deux facteurs. Voir par exemple : Andresen, (M.A.) « Crime Measures and the Spatial Analysis of Criminal Activity, *British Journal of Criminology*, vol. 46, 2006, p. 258-285.; Brown (B.B.) D.D. Perkins (D.D.), Brown (G.), « Incivilities, place attachment and crime: Block and individual effects», *Journal of Environmental Psychology*, vol. 24, 2004, p. 359-371; Adorno (S.), «Socioeconomic exclusions and urban violence», *Sociologias*, n°8, 2002, p. 84-135 ; Wilson (W. J.), *The truly disadvantaged: The innercity, the underclass, and public policy*, Chicago : University of Chicago Press, 1987.

¹⁶⁰ **Dimension sociopolitique** : Voir à ce sujet par exemple : Jardin (A.), « Ségrégation socio-spatiale et inégalités de participation électorale dans les banlieues françaises, l'exemple de Clichy-sous-Bois. », *Congrès Association Française de Science Politique*, Strasbourg, 2011 ; Braconnier (C.), Dormagen (J.Y.), *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes. Diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales*, Paris, La Documentation française, 2007; Waddington (D.), Jobard (F.), King (M.) (eds.), *Rioting in the UK and France*, Cullompton, Willan Publishing, 2009 ; Mucchielli (L.), « Les émeutes urbaines : formes élémentaires de la contestation politique » dans Crettiez (X.), Sommier (I.) (dir.), *La France rebelle*, Paris, Michalon, 2006, p. 29-44 ; Carrel (M.), *Faire participer les habitants ? : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, coll. « Gouvernement en question(s) », 2013.

Sous-Section 2. Une méthode d'intervention et une boîte à outils spécifique

À l'échelle Européenne, la plupart des pays ont adopté des politiques ou des programmes qu'il est possible de désigner sous le vocable de « développement social urbain ». Il n'existe pas une terminologie unique commune à l'ensemble de ces politiques¹⁶¹ ni une définition précise et cohérente délimitant leur domaine d'intervention et leurs objectifs. Le « développement social urbain » mérite d'être qualifié de méthode d'intervention s'appuyant sur une boîte à outils spécifique et ayant pour objectif d'enrayer la spirale de dégradation socio-urbaine et à accroître la cohésion sociale sur un territoire donné. D'après Robert et Sykes ces méthodes doivent être comprises comme : *« a comprehensive, integrated vision that leads to the resolution of urban problems and aims to achieve improvement in the economic, physical, social and environmental conditions of the area that is being transformed »*¹⁶². Il nous semble toutefois nécessaire de chercher à définir les politiques de développement social urbain. Nous les envisagerons ici comme l'ensemble des interventions territoriales spécifiques à destination de certains quartiers visant à traiter l'ensemble des facettes des phénomènes de précarité et de ségrégation sociale et urbaine dont sont frappés ces espaces urbains.

Ces politiques sont coordonnées par des échelons territoriaux distincts selon les pays¹⁶³. Même s'il n'existe pas un modèle de politique de développement social urbain unique à l'échelle européenne, force est de constater une certaine convergence des méthodes et instruments utilisés pour les concevoir et les mettre en œuvre.

¹⁶¹ En Europe, les politiques intégrées de développement urbain en faveur des quartiers défavorisés sont souvent désignées par le terme « integrated urban development programs » mais ce terme est utilisé à des acceptions assez différentes.

¹⁶² Roberts (P.), Sykes (H), *Urban regeneration*, London, Sage Publications, 2000, p 17.

¹⁶³ Dans certains pays, il existe une politique nationale en faveur du développement des quartiers urbains défavorisés qui se décline à l'échelle territoriale combinant l'intervention des différents échelons (national, régional et communal) en passant par la signature de conventions, c'est le cas notamment de la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays Bas, le Danemark etc. Dans d'autres pays, ces politiques sont plutôt conçues à l'échelle régionale et/ou communale, et mises en œuvre à l'échelle territoriale c'est notamment le cas de l'Espagne, de l'Autriche, de l'Irlande etc.

Celles-ci semblent partager trois caractéristiques principales (Van Gent, Musterd, Ostendorf : 2009)¹⁶⁴ :

1. Les interventions sont ciblées sur des territoires spécifiques (que l'on désigne communément en anglais sous le nom d'*Area based Initiatives*)

Le quartier semble apparaître aux yeux des pouvoirs publics, comme l'échelle de « production » de cohésion sociale la plus adaptée, le lieu où elle peut se 'faire' ou de 'défaire'¹⁶⁵. Chaque pays européen détermine à l'échelon de son choix (national, régional, communal, intercommunal) les critères d'identification de ces quartiers.

2. Elles adoptent une approche holistique

La méthode holistique repose sur la reconnaissance du caractère multidimensionnel du phénomène de ségrégation socio-urbaine. Cet ensemble de facteurs précédemment cités se combinent dans une spirale qui peut conduire à l'exclusion. De ce fait, les politiques de lutte contre l'exclusion socio-urbaine cherchent à articuler des interventions qui agissent simultanément sur un certain nombre de facteurs.

3. Elles reposent pour leur conception et/ou mise en œuvre sur des systèmes de gouvernance urbaine

Les modes contemporains de production de la ville reposent de plus en plus sur des systèmes de gouvernance territoriale qui associent des acteurs hétérogènes, d'échelles territoriales distinctes en vue d'une action commune sur un territoire donné. Nous reviendrons plus largement sur cet aspect dans le chapitre 4.

¹⁶⁴Van Gent (W.), Ostendorf (W.), Musterd (S.), « Disentangling neighbourhood problems; area based interventions in Western European Cities », *Urban Research and practice* », vol. 2, n°1, 2009, p 53-67.

¹⁶⁵ Les débats de fond concernent les effets pervers de ciblage des territoires qui contribuerait à véhiculer une certaine image du quartier et à renforcer des phénomènes de stigmatisation des territoires de ces habitants.

4. Elles reposent sur des mécanismes de participation citoyenne

Les projets de développement social urbain sont conçus, du moins dans la rhétorique, comme des instruments d'inclusion citoyenne, pour 'faire ensemble' la ville.

5. Elles reposent sur des méthodes et des instruments d'action publique spécifiques

Parmi les instruments de la boîte à outils de la gouvernance territoriale l'on trouve deux principaux : le projet et le contrat.

◆ *Le projet*

D'après G. Pinson, dans le contexte de développement de la gouvernance urbaine « de nouveaux instruments d'action publique ont été mobilisés pour éviter que des situations pluralistes ne débouchent sur des situations d'ingouvernabilité »¹⁶⁶. Le 'projet urbain' serait l'un de ces instruments. Cet outil fait irruption dans la boîte à outils des politiques urbaines à partir des années 1970-1980 dans un certain nombre de pays européens. Cette notion de projet est devenue une notion floue victime de sa popularité et de sa mobilisation pour signifier des réalités très distinctes (Ingallina, 2003). Nous entendons ici par projet, « un ensemble d'actions coordonnées dont l'objectif global est d'améliorer les conditions sociale, économique et urbanistique d'un territoire donné et qui est conçu et mis en œuvre par un système de gouvernance »¹⁶⁷.

Il semblerait que ces projets revêtent quatre caractéristiques principales. Il s'agirait de dispositifs d'action collective intersectoriels, partenariaux et mobilisant sur des temps relativement longs une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions. Ils ouvriraient la fabrique des politiques urbaines au-delà de la communauté restreinte des élus et des planificateurs publics (Pinson, 2009).

¹⁶⁶ Pinson (G.), « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n° 4, 2006, p 621.

¹⁶⁷ Ingallina (P.), *Le Projet urbain*, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, 2003, p 3.

Le projet traduirait avant tout une mutation des acteurs, des instruments et des modalités de 'produire' l'urbain symptomatique d'une recombinaison plus globale de l'action publique contemporaine.

◆ *Le contrat*

Avec le double mouvement de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques, les nouvelles formes d'action publique font que « toute politique publique devient dès lors le résultat d'une négociation de demandes (au sens d'Easton) et d'une agrégation d'intérêts et qui se caractérise par la recherche d'un compromis entre les multiples intérêts en présence »¹⁶⁸. Dans la mesure où l'État ne dispose plus sans partage de l'ensemble de compétences et de moyens pour conduire une action publique, de nouveaux outils ou instruments d'action publique ont été introduits afin de permettre à des acteurs de statuts et d'échelles distinctes de coopérer autour de projets communs dans les différents secteurs de l'action publique.

La contractualisation a connu une explosion outre mesure notamment en France depuis les années 1980 et désormais la plupart des actions multi scalaires reposent sur une base contractuelle (Gaudin, 1999). En Espagne, la contractualisation ne s'est pas développée au même rythme, tout de même, il s'agit d'une procédure de coopération inter scalaire à laquelle les pouvoirs publics ont de plus en plus recours. D'après J.P. Gaudin, en Italie et en Espagne, ces contrats mettent en forme des coordinations multiniveaux dans les domaines du développement local et des politiques sociales au sens large (jusqu'à la prévention et l'insertion). Il s'agit aussi de coopérations montées dossier par dossier et d'une recherche de compromis de circonstance entre chacune des collectivités territoriales concernées¹⁶⁹.

¹⁶⁸Gaudin (J.P.) (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques», 1996, p. 52.

¹⁶⁹ Gaudin (J.P.), « XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, p 225.

La contractualisation peut être définie au sens large comme des « démarches sous des intitulés divers, chartes, conventions, contrats, pactes, (qui) mettent en forme par la négociation d'objectifs ponctuels et de moyens ciblés, des coopérations entre des mondes multiples, à la fois partenaires et concurrents »¹⁷⁰. Parmi les domaines de l'action publique dans lesquels s'est développée fortement cette pratique en Europe, le développement urbain y occupe une place privilégiée.

Nous aborderons pour chaque cas dans un premier temps la sociogenèse des politiques publiques dans la mesure où comprendre cela permet d'avoir des clés de compréhension de l'objet évalué et permet de mieux saisir les enjeux, intérêts, stratégies et dynamiques qui sont à l'œuvre dans ces dispositifs.

Section 2. La Politique de la ville française : l'inextricable parcours d'une politique d'exception pérennisée

Sous-Section 1. La construction politique et médiatique du problème des quartiers sensibles en France : sociogenèse d'une mise à l'agenda

Les quartiers français que l'on désigne aujourd'hui dans le langage courant sous l'appellation controversée de « banlieues »¹⁷¹ ou de « quartiers sensibles »¹⁷² sont à l'origine le résultat de l'effort de construction d'après-guerre où il s'est agi pour la puissance publique de pallier au manque de logements au moindre coût et de manière rapide. Pour l'essentiel, à l'origine, ces logements étaient destinés à des ménages plutôt modestes mais ayant des revenus stables : ouvriers qualifiés et employés. Cependant, progressivement on assistera à un phénomène de disqualification de ces grands ensembles.

¹⁷⁰ Gaudin (J.P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

¹⁷¹ Le terme de 'banlieue', en français, au sens géographique du terme désigne la partie la ceinture urbanisée aux limites administratives de la ville. Ce terme est utilisé depuis les années 80 dans le langage courant et médiatique ayant un lourd poids symbolique qui véhicule une certaine conception péjorative ou stigmatisante des quartiers qui concentrent des difficultés économiques, sociales et urbaines assez importantes.

¹⁷² L'appellation quartier sensible est dérivée de l'appellation administrative donnée aux Zones Urbaines Sensibles. Nous reviendrons plus loin sur cette nomenclature spécifique de la politique de la ville.

Installés à proximité des bassins d'emploi, ces nouveaux quartiers d'habitat ont pu à l'époque de leur construction incarner la modernité. On assiste progressivement à une mutation du profil des habitants des quartiers ; ils sont délaissés par les classes moyennes, alimentant une spirale de paupérisation progressive. Au milieu des années 70, les pouvoirs publics prennent conscience des difficultés suscitées par les grands ensembles HLM¹⁷³ construits dans les années 60. En Juillet 1981 se produit l'un des premiers incidents, ou la première « crise des banlieues » à Venissieux, Vaux-en-Velin et Villeurbanne. L'été 1981 constitue un événement médiatique majeur, les jeunes du quartier des Minguettes (près de Lyon) se rendent en centre-ville et volent des voitures, organisent des rodéos puis les incendient. Ces événements nouveaux sont interprétés comme une mise en évidence des difficultés des quartiers et comme un thermomètre de l'ampleur et de la nature de celles-ci. Il ne s'agit plus seulement d'une problématique liée au vieillissement des grands ensembles, mais à des problèmes économiques et sociaux beaucoup plus complexes.

Le « malaise des banlieues »¹⁷⁴ est devenue une thématique surinvestie par les médias qui semblent avoir joué un rôle crucial dans la mise à l'agenda de ce sujet et avoir participé pleinement à la construction politique de celui-ci. Les médias ont véhiculé une série de représentations contribuant à en faire « *un miroir grossissant et cruel des fractures de la société française* »¹⁷⁵. La manifestation principale de ce « malaise » seront principalement les « émeutes » ou « violences urbaines » qui constitueront les pics de fièvre de celui-ci. Le terme « émeutes » sera utilisé pour désigner l'ensemble des phénomènes de déclenchement de violences collectives dans les zones urbaines ségréguées. Ces phénomènes peuvent faire l'objet de plusieurs lectures et interrogent divers aspects de l'action publique, voire ses fondements mêmes. Une première interprétation possible conduit à considérer que ces événements relèvent plutôt d'une déviance délinquante (incendies, casses) que d'actes dotés de signification politique.

¹⁷³ HLM : Habitations à Loyer modéré.

¹⁷⁴ Stébé (J-M), *La crise des banlieues. Sociologie des quartiers sensibles*, 3e éd., Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2007.

¹⁷⁵ Broner (L.), « Les banlieues restent sinistrées, deux ans après les émeutes », *Le Monde*, 25/10/2007.

Cette interprétation sera notamment mise en avant par un certain nombre de médias, par les discours de certains hommes politiques mais aussi par certains sociologues (Roché, 2006)¹⁷⁶. Elles signifieraient une remise en cause du pouvoir établi, pointant ainsi un manquement de l'État à sa mission première qui est précisément d'assurer l'ordre et la cohésion de la société.

Une deuxième interprétation possible permet de considérer ces événements comme une forme d'action collective porteuse d'un sens politique et donc comme une modalité d'action publique d'une population ségréguée. L'émeute constituerait de ce point de vue une 'entrée' sur l'espace politique d'un groupe exclu des espaces d'expression essayant de se frayer un espace de négociation pour faire valoir ses intérêts (Lapeyronnie, 2006).

Quelle qu'en soit l'interprétation retenue, ces événements avaient une forte portée symbolique - la cohésion sociale est menacée, le modèle social républicain d'intégration est en panne, l'État est 'dépassé'. Leur caractère dérangeant et spectaculaire mis en scène par les médias exerçait une forte pression sur les pouvoirs publics et les contraignait à se saisir de la question et ce, par des mesures 'fortes'. La gauche récemment élue¹⁷⁷ pouvait difficilement apparaître comme étant 'débordée' par les événements¹⁷⁸. Cette situation d'urgence donne naissance à une politique qui deviendra emblématique pour la gauche¹⁷⁹ qui était exclue du pouvoir depuis un certain temps. En octobre 1990 se produit une autre émeute violente à Vaulx-en-Velin, 10 ans plus tard après la dernière en date.

¹⁷⁶ Roché (S.), *Le frisson de l'émeute*, Paris, Seuil, 2006.

¹⁷⁷ François Mitterrand a pris ses fonctions en tant que président de la République en Mai 1981, quelques semaines plus tard auront lieu les événements des Minguettes (Lyon).

¹⁷⁸ À titre d'illustration, le journal *Libération* titre le 24/juillet/1981 : « La gauche débordée par la violence des pauvres ».

¹⁷⁹ A. Fourcaut établit même un parallèle entre la campagne de la gauche et la conduite de l'action publique. Dans la mesure où le thème de campagne de François Mitterrand était *changer la vie*, l'on peut considérer que dans cette ambiance la politique de la ville c'est le volet urbain de *changer la vie*. Cf. Conférence à l'ENS-LSH, « La politique de la ville, un discours neuf ? Les origines historiques de la politique de la ville XIXe-XXe siècle », 14 Novembre 2009.

Tous les journaux s'emparent immédiatement du sujet¹⁸⁰. Ce nouvel événement fortement relayé par les médias relance le débat. En décembre 1990, le Président François Mitterrand se rend à Bron, à cette date la politique de la ville a moins de 10 ans et il en fait un bilan. Son discours du 4 décembre 1990 est considéré comme l'un des discours fondateurs de cette politique. Il dénonce la ségrégation « *celle qui regroupe des populations en difficulté dans les mêmes quartiers, qui rassemble les enfants d'origine étrangère dans les mêmes écoles* », et il ajoute qu' « *il faut casser partout le mécanisme de l'exclusion* »¹⁸¹. Le 21 décembre 1990, l'institutionnalisation de la politique de la ville franchit un degré supplémentaire avec la nomination d'un ministre la ville. Michel Delebarre est nommé ministre d'État chargé de la politique de la ville « *animant et coordonnant l'action du gouvernement, a autorité sur la délégation interministérielle à la ville et au développement urbain, et sur la délégation à la rénovation des banlieues.* »¹⁸²

À partir de cette date, cette fonction ne disparaîtra plus de l'organigramme ministériel, elle sera assurée tantôt par un Ministre d'État tantôt par un Secrétaire d'État, selon l'importance qui voudra lui être donnée au sein de l'action gouvernementale par le pouvoir en place¹⁸³. Malgré le caractère emblématique de cette politique elle ne sera jamais écartée par les gouvernements de droite qui succéderont la gauche au pouvoir, elle sera revue, corrigée, augmentée ou diminuée mais toujours maintenue.

¹⁸⁰ S. Tissot s'est penchée sur l'engouement médiatique relatif à la question des émeutes urbaines. Elle constate qu'à partir du lundi 8 octobre 1990 et dans la semaine qui suit, les émeutes font trois fois la "une" du Monde, trois fois celle de *Libération*, quatre fois celle du *Figaro*, deux fois celle de *L'Humanité* et deux fois celle du *Parisien*. Les hebdomadaires *Le Nouvel Observateur*, *L'Express* et *Le Point* annoncent l'événement en couverture, et le traitent sur deux ou trois pages intérieures, en l'accompagnant de photos. Cf. Tissot (S.), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007, p 17.

¹⁸¹ Discours du Président François Mitterrand aux Assises de Banlieues 89 les 4 et 5 décembre 1990 à Bron.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Comme le souligne le rapport sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés conduit en 2010 par l'Assemblée Nationale « la mise en place d'un secrétariat d'État, qui, sans mettre en cause la volonté et les qualités des personnes concernées, signifie nécessairement une certaine marginalisation au sein du Gouvernement ne serait-ce que parce que les secrétaires d'État n'assistent habituellement pas aux Conseil des ministres lorsqu'ils ne sont pas concernés ; le sort de beaucoup d'enjeux dépend pourtant de la capacité d'influence interministérielle du titulaire du poste. » Cf. Goulard (F.), Poupponi (F.), « L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés », Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 2853 du 21 octobre 2010.

Or à l'origine, elle était envisagée comme une politique provisoire et transitoire qui permettrait de redresser la situation des quartiers fragilisés par les difficultés sociales, économiques, urbaines etc. Une fois cette intervention arrivée à sa fin, le droit commun devait reprendre le relais et le traitement spécifique cesser. Force est de constater qu'il n'en a pas été ainsi, tout au contraire. Cette politique s'est inscrite durablement sur l'agenda des politiques publiques, elle a même été institutionnalisée. La création de multiples institutions, d'un secrétariat d'État et le développement d'un corps de métiers spécifique témoignent de cette situation. Ce qui était envisagé comme une compétence provisoire s'est transformée en extension des fonctions régaliennes de l'État.

Dans le cadre de cette politique, « émeute urbaine » rime souvent avec urgence et avec l'adoption nouveau dispositif ou la mise en place d'une commission *ad hoc* consacrée à l'analyse et à la mise en œuvre des dispositifs de la politique de la ville.

En 2001, suite aux violents affrontements d'octobre qui opposent forces de l'ordre et jeunes, à Thonon-les-Bains (Haute-Savoie), après la mort accidentelle de quatre jeunes originaires des cités qui tentaient d'échapper à un contrôle de police ; le Comité Interministériel à la Ville décide par exemple d'accorder 25 milliards de francs de prêts à taux réduit en faveur des personnes vivant dans les quartiers difficiles et d'accélérer les démolitions de barres HLM. Il en est de même en octobre 2005, lorsque suite aux violences urbaines qui éclatent à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), suite à l'électrocution de trois jeunes qui essayaient d'échapper à la police. Jacques Chirac, président de la République à l'époque interprète ces événements comme relevant d'une «situation grave témoigne d'une crise de sens, une crise de repères, une crise d'identité, à laquelle nous répondrons en étant fermes, en étant justes, en étant fidèles aux valeurs de la France [...]. Ces événements témoignent d'un malaise profond (...) Ce qui est en jeu c'est le respect de la loi mais aussi la réussite de notre politique d'intégration.»¹⁸⁴

¹⁸⁴ Allocution télévisée du 14 Novembre 2005 au journal de 20h, Inathèque de France (BNF).

L'histoire de la politique de la ville devient ainsi le symbole de la lutte contre la ségrégation urbaine et amorce le début des politiques de développement social urbain. La spécificité de la politique de la ville c'est qu'elle est en perpétuel changement, elle constitue une sorte « *d'inventaire à la Prévert : voici, trente ans durant, une valse de ministres chargés de la ville, une floraison de comités, de commissions et de groupes en tout genre destinés à repenser l'urbanisme, une litanie de plans* »¹⁸⁵ dont les coups de freins et les accélérations seront rythmés par les violences urbaines.

Sous-Section 2. La politique de la ville : une politique complexe

La politique de la ville a été fondée très tôt sur des procédures contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales. La première fois que celle-ci a été faite l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, ce fut en 1984, dans le cadre des contrats Plan État Région¹⁸⁶. À cette époque, les conventions de développement social des quartiers sont incluses dans ces derniers. La contractualisation a connu plusieurs phases au cours desquelles des « générations » de formules différant dans leur forme, contenu et pilotage se sont succédé.

La décentralisation est l'un des facteurs majeurs de cette multiplication des procédures contractuelles comme nouvelle modalité d'action publique conjointe, associant les collectivités territoriales et l'État. Aujourd'hui presque tous les secteurs de l'action publique française sont concernés par la contractualisation. Cette pratique introduit une mutation dans leurs modalités de conduite de celle-ci.

¹⁸⁵ Ramonet (I.), « Une révolte française », *Manière de voir*, n° 89, 2006.

¹⁸⁶ Les contrats Plan État Région sont nés en 1982, ils découlent du processus de décentralisation lancé à l'époque. Il s'agit d'un accord pluriannuel de programmation financière passé entre le Conseil Régional et l'État (représenté par le Préfet de Région) et portant sur des actions considérées comme prioritaires pour l'aménagement du territoire et le développement économique de l'espace régional. Ces contrats s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle forme d'action globale, transversale, partenariale et territoriale. À ce sujet voir l'article : Leroy (M.), « La Négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Région », *Revue française de science politique*, n° 49, 1999, p 573–600

Comme le souligne J. P. Gaudin :

« C'est la pratique de la décentralisation des compétences vers les collectivités territoriales qui va favoriser et requérir à la fois la multiplication des politiques contractuelles. Contractualisation et décentralisation s'avèrent donc étroitement imbriquées, l'une étant devenue largement la mise en actes de l'autre. (...) La politique de la ville en France est devenue une surface de lecture des transformations de l'action publique et le point de départ d'interrogations plus globales sur les mutations de l'état. »¹⁸⁷.

En effet, la politique de la ville a constitué un véritable laboratoire d'expérimentation d'un certain nombre de méthodes de gouvernement qui à l'époque étaient tout à fait novatrices et la contractualisation en faisaient partie. La politique de la ville formera partie des premières expériences de contractualisation conduites. Celles-ci vont être lancées dès les années 1970.

Le tableau ci-dessous permet d'avoir une vision synthétique de l'ensemble des «générations» contractuelles de la politique de développement urbain des quartiers sensibles. Il permet d'illustrer l'inflation du nombre de quartiers concernés par cette politique qui n'a cessé de s'accroître tout au long de son histoire.

¹⁸⁷ Gaudin (J.P.), *Op cit.* p 28.

Tableau 9. Générations contractuelles de la politique de la ville

Type de contrat	Dénomination des conventions	Période	Nombre de conventions signées	Nombre de quartiers concernés
1ère Génération	Conventions DSQ I ¹⁸⁸	1984-1988 (5 ans)	148	170
1^{ère} Génération et expérimentation de la 2^{ème} Génération	Conventions Développement Social des Quartier II + 13 Contrats de ville expérimentaux ¹⁸⁹	1989-1993 (5ans)	296 Conventions DSQ+	DSQ : 546 ¹⁹⁰ quartiers
2^{ème} Génération	Contrats de ville I	1994-1999 (6 ans)	214	1300 ¹⁹¹
2^{ème} Génération	Contrats de ville II	2000-2006 (7 ans)	247	1500 ¹⁹²
3^{ème} Génération	Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)	2007-2009 2010-2012 2012-2014	497 ¹⁹³	2493 ¹⁹⁴

La contractualisation repose sur un diagnostic initial sur la situation des quartiers visés par le projet afin d'identifier leurs difficultés (sur le plan urbain et social) ainsi que leurs leviers potentiels. Sur cette base est alors bâti un projet commun par les partenaires, pour le développement social et urbain de ces quartiers. Sont alors définis les objectifs du projet, les actions à mettre en œuvre, les modalités de pilotage et de portage conjoint des projets ainsi que les modalités de financement de ceux-ci. Les parties prenantes signent alors un texte d'engagement où sont précisés l'ensemble de ces éléments.

¹⁸⁸ Pour la période du IX^{ème} Plan (1984-88), le contrat de plan État-Région intègre les conventions DSQ (Développement Social des quartiers) : 148 sites sont concernés. Il s'agit là de la première contractualisation d'une politique publique entre l'État et une collectivité territoriale, la Région.

¹⁸⁹ Le but était de préfigurer les contrats de ville. Le XI^{ème} plan (1994-1999) marque l'abandon de la politique des quartiers pour les contrats de ville qui affichent une double ambition : porter la lutte contre l'exclusion à l'échelle de l'agglomération, accroître l'efficacité des interventions publiques en instituant une démarche unique et globale appelée à mettre en cohérence toutes les actions sur un territoire donné.

¹⁹⁰ Cauquil (G.), *Op cit.*, p 224.

¹⁹¹ André (P.), *Contrat de Ville : Rénover et Simplifier*, Rapport d'information du Sénat, n° 402, 15 juin 2005, p 13-14.

¹⁹² André (P.), *ibid.*

¹⁹³ Délégation Interministérielle à la Ville, Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation, Mars 2009, p 18.

¹⁹⁴ Délégation Interministérielle à la Ville, *ibid.*

Le défi à relever pour ce type d'engagements est de faire en sorte que les contrats ne constituent pas une simple déclaration d'intentions assorties d'une série de moyens indicatifs mais qu'ils soient le cadre d'une réelle action conjointe. En résumé, les contrats de développement social et urbain peuvent être envisagés comme « *le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires des villes.* »¹⁹⁵

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), qui font l'objet de notre étude, constituent précisément la génération plus récente des cadres contractuels permettant de décliner le volet « développement social et urbain » de la politique de la ville à l'échelle des agglomérations.

La rhétorique étatique met en avant son désir de transversalité voire d'intégralité des interventions de la politique de la ville. Or, dans la pratique depuis 2004 l'État a mis en place une séparation institutionnelle entre les volets urbains et sociaux de la politique de la ville. L'État a confié à deux agences nationales distinctes la coordination du volet social politique de la ville et la coordination du volet urbain. Le volet urbain a été confié à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) et le volet social à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Chacune de ces agences est chargée de la coordination de la mise en œuvre des projets contractualisés relevant respectivement du volet « urbain » : les Programmes de Rénovation urbaine (PRU) et du volet « social » : les CUCS. Le grand paradoxe consiste à demander aux acteurs territoriaux de créer un contrat qui est censé venir articuler deux volets pourtant scindés à l'échelle nationale : « l'urbain »¹⁹⁶ et « le social »¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, Journal Officiel de la République Française n°12 du 15 janvier 1999 page 726.

¹⁹⁶ Compris comme l'ensemble des facteurs permettant d'avoir une influence sur l'aménagement et la qualité de l'espace urbain : requalification des grands ensembles, lutte contre les dysfonctionnements urbains, aménagement d'espaces publics, etc.

¹⁹⁷ Compris comme l'ensemble des aspects qui touchent à l'intégration sociale des habitants du quartier : l'éducation, la santé, l'emploi, la participation citoyenne, etc. Nous reprenons ici la distinction entre le volet dit 'social' et le volet dit 'urbain' dans la mesure où cette distinction est faite par les acteurs de la politique de la ville et parce qu'il s'agit ici de comprendre quels sont les domaines d'intervention qu'ils distinguent. Nous la reprenons toutefois entre parenthèses dans la mesure où elle n'a pas de valeur conceptuelle à proprement parler ; dissocier le 'social' de l'urbain' sociologiquement parlant n'a pas de sens.

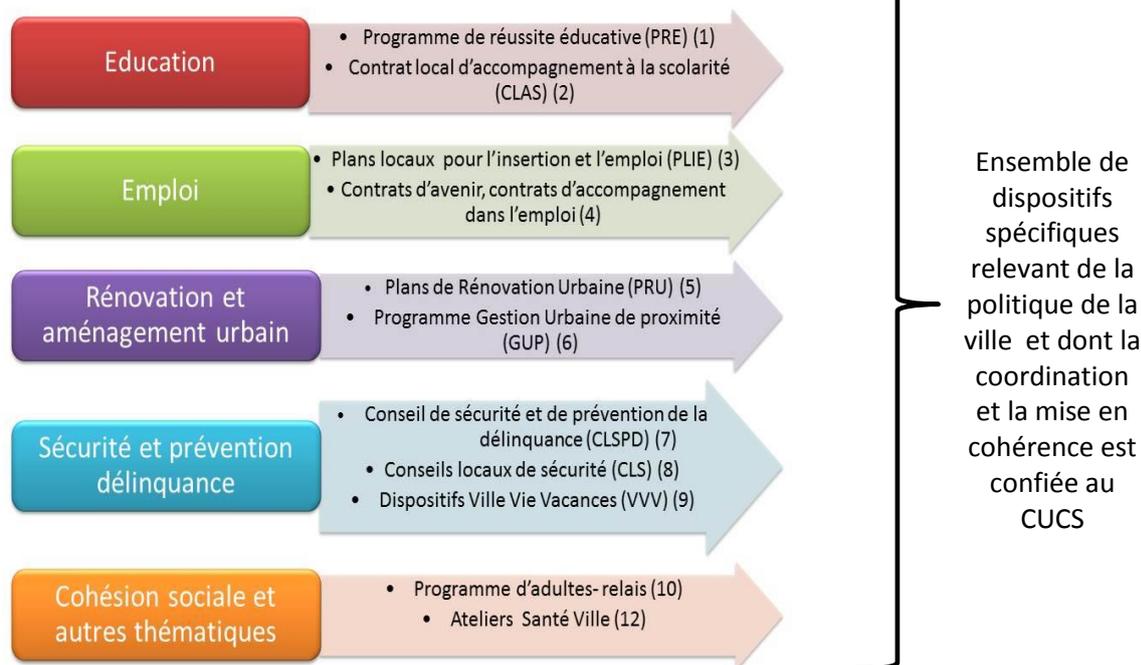
Plus concrètement, les acteurs locaux seraient censés remettre de la cohérence là où les institutions nationales fonctionnent de manière clivée¹⁹⁸. En réalité, cette synergie entre les CUCS et les PRU est assez faible sur un certain nombre de sites, les deux contrats évoluant de manière parallèle et étant gérés par des services municipaux ou intercommunaux distincts et indépendants l'un de l'autre.

¹⁹⁸ À titre d'exemple, les opérations de relogement de certaines populations des quartiers pour ne pas rester au stade de simple « changement résidentiel » devaient être accompagnées par des actions mises en œuvre par le CUCS. L'objectif était de faire en sorte que ces changements entraînent des perspectives de promotion sociale et économique pour les habitants de ces quartiers. Ces interventions devaient un levier d'intégration pour ces populations. Sur le terrain l'on s'aperçoit que ces deux procédures contractuelles (CUCS et PRU) ont évolué de manière très différente selon les sites. Sur certains sites, elles ont évolué de manière parallèle, sans que le CUCS ou le PRU fassent référence l'un à l'autre ; sans que les équipes de gestion et de mise en œuvre de ces projets travaillent ensemble ou tentent de générer une cohérence globale autour d'un projet territorial commun de développement social et urbain. Souvent, l'on assiste à une juxtaposition des deux projets plutôt qu'à une véritable intégration. Cette évolution ne semble pas si surprenante, dans la mesure où ces deux projets dissociés par le haut pouvaient difficilement retrouver une synergie et une complémentarité par le bas. Plus concrètement, le volet « urbain » au sens strict est opérationnalisé par une procédure contractuelle distincte dite « PRU » : projets de rénovation urbaine. Les PRU dans leur ensemble sont gérés et coordonnés par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (l'ANRU) alors que les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) dans leur ensemble sont gérés et coordonnés par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Les sites bénéficiant d'un PRU bénéficient tous d'un PUCS alors que les sites bénéficiant d'un CUCS ne bénéficient pas forcément d'un PRU. Théoriquement cette dissociation de la gestion des deux « volets » de la politique de la ville ne devait pas conduire à une répartition des compétences pure et simple entre l'urbain et le social. Les CUCS et les PRU avaient été pensés dans la logique gouvernementale comme étant des projets appelés à développer une complémentarité étroite, une synergie. Les CUCS devaient théoriquement appuyer ou accompagner les opérations de renouvellement urbain pour faciliter notamment aux habitants du quartier l'appropriation de l'espace et faire en sorte que les changements physiques urbains entraînent une spirale positive de changements sociaux et économiques.

Tableau 10. Répartition de compétences ANRU - ACSé

Agence Nationale	ANRU	ACSé
	« Urbain »	« Social »
Volet pris en charge		
Projets dont elle assure la coordination	Programme de Rénovation urbaine (PRU)	Projets Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)
Objectifs global affiché de ces projets	Réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires à travers des opérations de transformation du bâti et des espaces urbains.	L'amélioration de la vie quotidienne et la promotion de l'égalité des chances des habitants et la meilleure intégration de ces quartiers dans la ville et l'agglomération
Volets des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstruction • Démolition • Réhabilitation • Restructuration de voiries et espaces publics • Amélioration des équipements (éducatifs, culturels, sportifs etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Emploi • Développement économique • Insertion • Habitat et cadre de vie • Politique éducative • Santé • Prévention et citoyenneté

Avec les CUCS, les pouvoirs publics souhaitent mettre en place un cadre contractuel unique ralliant l'ensemble des interventions socio-urbaines en faveur des quartiers pour chercher à acquérir une cohérence globale des actions menées à l'échelle de l'agglomération. Mais de quels dispositifs s'agit-il ? Pour rendre cette complexité plus intelligible aux yeux du lecteur nous présentons ici un schéma récapitulatif des principaux dispositifs que le CUCS doit mettre en cohérence.

Figure 4. Dispositifs relevant du CUCS¹⁹⁹

¹⁹⁹ (1) –**Le PRE**- Les crédits réussite éducative permettent de mettre en place et de financer des projets locaux intégrant prioritairement une (ou des) équipe(s) pluridisciplinaire(s) de soutien à des enfants, préalablement repérés en difficulté. Le but est de lutte contre l'échec scolaire en proposant aux enfants en situation de difficulté ainsi qu'à leurs familles une aide ciblée et sur mesure. La liste des actions menées dans le cadre du PRE est assez hétérogène : lutte contre l'illettrisme, clubs d'écriture, traitement de la dyslexie, ateliers culturels, accompagnement familial etc. (2)- **Le CLAS**- Le but est d'offrir aux élèves, en dehors du temps de l'école, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'École, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Par ex. actions d'aide aux devoirs, d'apports méthodologiques, d'activités culturelles- (3)- **Le PLIE**- Il vise à accompagner les personnes en grande difficulté d'insertion professionnelle vers un retour durable à l'emploi. Il coordonne l'action des partenaires intervenant dans le champ de l'insertion : entreprises et chantiers d'insertion, associations intermédiaires, organismes de formation, réseau d'entreprises.- (4) **Contrats d'accompagnement dans l'emploi**- Leur but est de faciliter l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés à entrer sur le marché de l'emploi grâce à une aide financière spécifique versée à l'employeur.- (5)- **PRU**- Il s'agit de reconstruire, de réaménager ou d'améliorer le confort et l'environnement des logements situés dans certains quartiers. Il s'agit également d'améliorer le cadre de vie de ces quartiers en intervenant sur l'aménagement de voies publics, la création de nouveaux équipements de quartier etc.- (6)- **Programme de gestion urbaine de proximité**- La gestion urbaine de proximité a pour objectif la mise en œuvre d'une démarche partenariale cohérente entre les différents services urbains privés et/ou publics sur un quartier et/ou des formes innovantes de délégation, dans le but d'améliorer la qualité de vie des habitants, tant au quotidien que sur le long terme et de renforcer l'attractivité du quartier.- (7)- **CLSPD**- Il rassemble les différents acteurs locaux des secteurs du privé et du public concernés par la prévention de la délinquance afin d'élaborer un programme d'actions spécifiques.- (8)- **CLS**- Ils reposent sur le partenariat entre état et collectivités locales principalement, et sur des actions de proximité. Ils impliquent l'ensemble des acteurs qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité, au premier rang desquels les Préfets, les procureurs, les maires, ainsi que les acteurs de la vie sociale- (9)-**VVV**- permettent à des jeunes adolescents sans activité et/ou en difficulté, de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative durant les différentes périodes de vacances scolaires.- (10)- **Adultes-relais**- Ce programme confie permet des missions de médiation sociale et culturelle à des résidents des quartiers prioritaires des politiques de la ville âgés de plus de 30 ans et qui ont des difficultés à trouver un emploi stable.- (12) **ASV**- Il s'agit de rendre effectif l'accès aux services sanitaires et sociaux de droit commun et de favoriser le développement de la prévention au sein populations des quartiers difficiles.

Cette quête de davantage de cohérence, de complémentarité et de visibilité des différents volets du CUCS prend racine dans l'une des principales critiques récurrentes faites vis-à-vis de la politique de la ville concernant la multiplicité des dispositifs hétérogènes qu'elle mobilise. Les CUCS sont nés avec une circulaire de 2006 qui pose les nouvelles bases de la contractualisation de la politique de la ville et dont la mise en cohérence de ces dispositifs est l'un des objectifs premiers. Aux anciens contrats de ville viennent succéder les Contrats urbains de cohésion sociale à partir de cette date. Ces contrats se matérialisent dans un document stratégique, posant le cadre d'action global de la politique de la ville et mettant en place un partenariat entre l'État (préfecture de région) et les partenaires territoriaux qui souhaitent participer à cette démarche (la Région, le Département, les Communautés d'agglomération, les villes, la CAF, les bailleurs sociaux etc.).

Son caractère contractuel est indissociable de son aspiration à la transversalité. La contractualisation permet une collaboration intersectorielle et contribue à induire une dynamique de décloisonnement entre administrations. C'est l'un des principaux objectifs de la politique de la ville : encourager le travail multi partenarial entre les acteurs des différentes échelles (nationale, territoriale) pour être en mesure de traiter le problème de manière intégrale. C'est dans cet esprit qu'en 1984 avait été créé le Comité Interministériel des Villes chargé de coordonner l'action des différents ministères dans les divers domaines d'intervention de la politique de la ville : logement et aménagement du territoire, éducation, emploi, santé, sécurité, culture, sport etc. Cette ambition est toutefois freinée par la dissociation des Projets de Rénovation Urbaine et des Contrats Urbains de Cohésion Sociale qui auraient pu être regroupés autour d'une procédure contractuelle unique et qui aurait permis de favoriser un véritable décloisonnement entre l'urbain et le social.

Le CUCS a en tout cas prétention à être le socle multidimensionnel sur lequel s'appuient le reste des interventions socio-urbaines en faveur des quartiers sensibles. De ce fait, l'État contractualise dans le cadre du CUCS avec les collectivités territoriales et les partenaires locaux dans des domaines variés et qui sont au nombre de cinq²⁰⁰.

²⁰⁰Cf. Secrétariat Général à la Ville, Guide méthodologique des Contrats urbains de cohésion sociale, 28 Septembre 2006.

Ils sont définis de manière assez large, laissant une marge de manœuvre importante aux sites, pour décliner de manière plus adaptée à leurs territoires ces axes stratégiques :

L'accès à l'emploi et le développement économique

Le taux de chômage des quartiers sensibles représentant le double de la moyenne nationale, la réduction du chômage des habitants des quartiers et notamment celui des jeunes s'affirme comme une priorité majeure des CUCS. L'objectif principal est de renforcer l'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi par une adaptation des offres de service aux publics des ZUS. Il s'agit également de favoriser la mixité fonctionnelle des quartiers en soutenant la reconstitution de pôles d'activités économiques : implantation de commerces de proximité, création de locaux d'activités etc.²⁰¹.

L'amélioration de l'habitat et du cadre de vie

Les transformations urbaines sont perçues comme un levier sur d'autres aspects : sociaux, éducatifs, culturels et économiques. Ce volet a vocation à constituer une démarche d'accompagnement de la mise en œuvre des PRU : s'assurer de la cohérence des actions urbaines avec les problématiques « sociales » du quartier ou encore favoriser l'implication des habitants dans les opérations de renouvellement urbain de leurs quartiers. Enfin, il s'agit également de restaurer la qualité de vie, de contribuer à une réappropriation des espaces par la population des quartiers (manifestations publiques par ex.)²⁰²

La réussite éducative et l'égalité des chances

Les quartiers sensibles présentent souvent des taux de réussite scolaire inférieurs à la moyenne nationale et une plus grande concentration d'élèves en difficultés scolaires. Ces dernières sont envisagées comme étroitement liées à l'environnement social, culturel et familial des enfants.

²⁰¹ À titre d'exemple, le CUCS 1 finance dans le cadre de ce volet une action visant à renforcer la maîtrise des savoirs de base chez les demandeurs d'emploi.

²⁰² À titre d'exemple, le CUCS 2 finance dans le cadre de ce volet une action visant à engager une réflexion sur le logement d'urgence et sur l'accompagnement de ces populations dans les circuits de réinsertion.

Favoriser la mixité sociale et assurer l'égalité des chances des jeunes scolarisés dans les établissements prioritaires (ZEP) est un objectif affiché comme prioritaire. Ce volet participe à la prise en charge, de façon personnalisée, hors temps scolaire, des enfants et des adolescents présentant des signes de « fragilité ». Les actions cherchent à impliquer davantage les parents dans le suivi scolaire des enfants et dans l'ensemble des actions éducatives entreprises ainsi qu'à garantir une offre d'activités culturelles, sportives et de loisirs régulière et encadrée²⁰³.

La citoyenneté et la prévention de la délinquance

Cette démarche vise à améliorer la sécurité dans tous les domaines et à renforcer la responsabilité civique. À partir d'un diagnostic local, un programme d'action ciblé sur les publics à risques et les territoires sensibles est mis en œuvre. Ce programme vise divers axes de prévention : délinquance juvénile, violences urbaines, scolaires, récidives, soutien aux victimes, médiation sociale etc. Il s'agit de prévenir les différents types de délinquance et de réguler les conflits de la vie quotidienne²⁰⁴.

La prévention et l'accès à la santé

Ce domaine est présenté comme l'un des enjeux majeurs dans la réduction des inégalités sociales et territoriales. Les actions mises en place dans le cadre de ce volet cherchent à connaître et d'identifier les besoins de santé de la population des quartiers ainsi qu'à réduire les inégalités de l'accès à l'offre de soins.

²⁰³ À titre d'exemple le CUCS 3 finance dans le cadre de ce volet une action dont l'objectif recherché est de renforcer la réussite scolaire des élèves d'un collège en Zone Prioritaire d'Enseignement et chercher à prévenir les stratégies d'évitement dont est l'objet le collège par le renforcement de son attractivité. Parmi les actions mises en œuvre l'on trouve : l'élaboration d'une stratégie de communication à moyen terme en vue de valoriser les initiatives pédagogiques qui se déploient sur l'établissement, favoriser les innovations pédagogiques, renforcer et restructurer de l'offre de services offerts dans et autour de l'établissement au-delà du terrain de la scolarité, promouvoir des actions de rapprochement entre l'école et les parents, renforcer l'accompagnement à la scolarité (par exemple études surveillées) etc.

²⁰⁴ À titre d'exemple le CUCS 4 finance dans le cadre de ce volet une action destinée à améliorer la sécurité et mettre en place outils de prévention en renforçant par exemple la sécurité dans les transports en commun, et les espaces publics sur un territoire donné.

Il s'agit également de définir et conduire des actions en matière de santé publique et prévention (des maladies physiques et psychiques, de la toxicomanie, des différentes addictions..) ²⁰⁵.

Sous-Section 3. La « géographie prioritaire » : une mille-feuille territorial aux contours incertains

La politique de la ville concentre son action sur certains territoires spécifiques, des quartiers dont la situation sociale, urbaine, économique est particulièrement difficile. Son action s'appuie sur le principe de discrimination positive appliquée à des quartiers jugés prioritaires en situation de plus grande précarité par rapport à un certain nombre d'indices évalués à l'aune de la moyenne de l'agglomération.

La question de la définition de la « géographie prioritaire » a fait, et continue de faire l'objet de nombreux débats autour des critères qui seraient les plus appropriés pour déterminer quels sont les quartiers devant relever de cette « catégorisation ». Ces débats ont conduit à une multiplication des « géographies prioritaires » et à une croissance exponentielle des critères de référence pour déterminer quels seraient les quartiers sensibles nécessitant une intervention renforcée de la part des pouvoirs publics ²⁰⁶.

²⁰⁵ À titre d'exemple, le CUCS 5 finance dans le cadre de ce volet une action destinée à mieux évaluer et prendre en charge la souffrance psychosociale, notamment des adolescents et des jeunes. Il s'agit principalement de favoriser l'accès aux services publics de santé mentale dans les quartiers. Nous renvoyons toutefois le lecteur aux annexes où l'on expose quelques exemples d'actions financées et les modalités de répartition concrète du financement entre les partenaires du CUCS.

²⁰⁶ Une première géographie prioritaire avait été définie dans le cadre des premières interventions de développement social des quartiers. À ses débuts, les élus locaux sont appelés à choisir les quartiers qui pourraient faire l'objet de cette politique. Les premiers choix s'effectuent à l'échelle locale moins fondés sur des données objectives que sur la 'réputation' des quartiers et sur leur exemplarité. Ces quartiers font donc l'objet d'un choix basé plus sur l'intuition et le ressenti des élus locaux. Suite au discours du Président Mitterrand à Bron en 1990, une deuxième géographie prioritaire verra le jour avec la loi de novembre 1996 les quartiers en difficultés (économique, sociale, urbaine) relevant de la politique de la ville ont fait l'objet d'une nomenclature spécifique et certains chercheurs comme P. Estèbe parlent d'une rationalisation de la géographie prioritaire. Cette opération se fait en prenant pour indicateurs les écarts à la moyenne d'un ensemble de caractéristiques de ces quartiers, c'est-à-dire la 'distance sociale' (en termes d'emploi, de revenu, de qualification etc.) qui sépare ces quartiers du reste de l'agglomération. Mais ces délimitations ne semblent pas assez précises et en 1995, alors que l'un des axes de la politique de la ville prétend encourager la dynamisation de l'activité économique des quartiers sensibles, c'est alors que sont instituées les « ZUS » : zones urbaines sensibles, les ZRU : zones de redynamisation urbaine, et les ZFU : zones franches urbaines. Très vite, cette définition de la géographie prioritaire s'est heurtée à ses limites et elle a été considérée comme insuffisante par les acteurs chargés de sa mise en œuvre ainsi que par les décideurs politico-administratifs.

La signature des CUCS en 2007 est venue modifier la donne et n'a pas aboli la nomenclature de « géographie prioritaire » en vigueur. Elle est venue ajouter une nouvelle nomenclature mobilisée à l'échelle territoriale pour classer le degré de difficulté des situations des quartiers bénéficiaires de la politique de la ville.

Cela aboutit à une géographie prioritaire qui ne brille pas par sa simplicité ni par sa cohérence et qui pour être appréhendée nécessite de superposer trois cartes car l'ensemble des nomenclatures coexistent²⁰⁷ : celle résultant des CUCS, celle des politiques conduites dans les années 70 dans le cadre des politiques de développement social, et celle des ZUS, ZRU et ZFU.

La géographie prioritaire des CUCS qui a été élaborée par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) a proposé une nouvelle nomenclature qui consiste à distinguer trois grandes catégories de quartiers (niveaux de priorité 1, 2 ou 3) et qui correspondent à une hiérarchie dans les priorités de financement et dans la concentration de moyens. La définition de cette nouvelle géographie prioritaire s'est faite en deux temps²⁰⁸. Tout d'abord, au niveau national, la DIV sur la base de données statistiques²⁰⁹ a dressé une première liste des communes et des quartiers qui concentrent le plus de difficultés économiques et sociales et qui appellent une intervention urgente de la part des pouvoirs publics. Cette liste contient les quartiers dits de priorité n°1 sur lesquels seront concentrés la plupart des efforts et des financements.

L'élaboration de la liste des quartiers relevant de la priorité 2 ou 3 est laissée à l'appréciation du préfet de département et aux acteurs territoriaux. La deuxième catégorie concerne les quartiers dont les difficultés sont moindres mais une intervention est néanmoins nécessaire. La troisième se compose des quartiers où l'intervention renforcée des pouvoirs publics relève davantage de la prévention.

²⁰⁷ Cf. Calvès (G.), *La discrimination positive territoriale*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, 2005, p 102-122.

²⁰⁸ La circulaire du 26 Septembre 2006 relative à la définition de la géographie prioritaire des CUCS, signée par Y. L. Sapoval, explicite les étapes de celle-ci.

²⁰⁹ Les CUCS peuvent concerner deux types de quartiers : les Zones urbaines sensibles (ZUS), territoires infraurbains, mis en place en 1996, et les Nouveaux quartiers prioritaires (NQP), quartiers définis en 2007 lors de la mise en place des CUCS et qui ne sont pas des ZUS.

Le problème qui n'avait visiblement pas été envisagé explicitement par la DIV est que cette nouvelle nomenclature laisse une marge de manœuvre assez large aux acteurs territoriaux. De ce fait, le nombre de quartiers considérés comme relevant de la politique de la ville pouvait connaître une forte croissance²¹⁰. De nombreux sites qui ne bénéficiaient pas jusque-là de la politique de la ville, ont fait leur entrée lors de la signature des CUCS. Ainsi, l'histoire de la politique de la ville a été rythmée par une augmentation constante et croissante du nombre de quartiers relevant de la politique de la ville. Cependant, l'inflation la plus importante a été celle qui a découlé de la signature des CUCS.²¹¹

Cette extension sans fin des frontières de la politique de la ville lui a valu de s'attirer de nombreuses critiques. La principale étant que parmi tous ces quartiers nombreux sont ceux qui n'auraient pas vocation à relever aujourd'hui de la politique de la ville. Un certain nombre d'acteurs de la politique de la ville s'accordent pour dire que s'ils relèvent toujours de cette politique c'est non seulement du fait d'une interprétation large des critères de 'sélection' mais également du besoin de marquer symboliquement la présence de l'État sur ces territoires. À titre d'exemple, un délégué du préfet auprès des quartiers souligne :

« Aujourd'hui il y a 700 sites qui bénéficient de la politique de la ville, il est bien certain que ces 700 sites ne relèvent pas tous de la politique de la ville, il doit y en avoir 100 qui relèvent légitimement de cette politique. Les autres sites sont plus en demande d'accompagnement, de reconnaissance et de maillage. Il faut réfléchir aux pistes de sortie des 600 sites qui ont besoin d'un accompagnement 'symbolique' ou 'psychologique', cet accompagnement c'est leur montrer que l'État est à leurs côtés. »²¹².

²¹⁰ En effet, de 1500 quartiers qui bénéficiaient d'un contrat de ville entre 2000-2006 on est passé à 2493 quartiers bénéficiant d'un contrat urbain de cohésion sociale. Ainsi, de 247 contrats de ville signés en 2000, on est passés à 497 contrats urbains de cohésion sociale signés en 2007.

²¹¹ À cet ensemble de zonages évoqués précédemment, vient s'ajouter la géographie prioritaire des zones concernées par la rénovation urbaine (dits 'quartiers ANRU', d'après le nom de l'institution qui est chargée de coordonner les interventions dans ce domaine). Il est important de préciser que ces différentes « géographies prioritaires » qui ont été définies au cours du temps ne sont pas venues se substituer aux anciennes nomenclatures mais elles demeurent toutes en vigueur, elles coexistent pour ainsi dire et qui plus est, elles se chevauchent. Ainsi, certaines 'Zones Urbaines Sensibles' sont également des 'Zones de Rénovation Urbaine' parmi les quartiers « CUCS » (priorité 1,2 et 3). De même parmi les 'quartiers ANRU' la plupart sont également des quartiers CUCS. Les dispositifs de la politique de la ville font tantôt référence aux unes tantôt référence aux autres ce qui contribue à brouiller les frontières de la définition de la géographie prioritaire et à la vider de leur sens.

²¹² Propos d'entretien.

Ces propos laissent transparaître la posture de l'État vis-à-vis de l'expansion territoriale sans fin de la politique de la ville : le nombre de quartiers qui relèvent de la politique de la ville est trop important, il doit être sensiblement réduit. L'inflation du nombre de quartiers selon ce Préfet délégué est due beaucoup plus à un enjeu politico symbolique qu'à une aggravation de la situation des quartiers.

Ce qui est toutefois paradoxal c'est que des études récentes de la Délégation Interministérielle à la Ville ont montré que certains quartiers urbains très en difficulté ne sont intégrés dans aucune des formes de géographie prioritaire en vigueur alors que l'extension de la géographie prioritaire est à son comble puisque selon la DIV « au total, la politique de la ville concerne, en 2006, près d'un français de métropole sur huit » !²¹³.

C'est de par sa complexité et de par son manque de cohérence qu'elle fait l'objet d'une révision de fond par le gouvernement et l'ensemble des partenaires concernés directement ou indirectement par la politique de la ville, pour aboutir à une géographie plus adaptée, plus ciblée et plus claire aux yeux des acteurs de la politique et des citoyens.

Section 3. La « *Llei de barris*²¹⁴ » : un 'pari collectif pour la cohésion sociale'

Sous-Section 1. Sociogenèse d'une politique emblématique du retour de la gauche à la *Generalitat*

De manière générale en Espagne, les politiques de lutte contre la ségrégation sociale sont un domaine de l'action publique très récent qui n'obéit pas à un modèle unique. En Espagne, contrairement au cas français et conformément à son modèle, le gouvernement autonome possède la plupart des compétences en la matière y compris la construction de logements, l'éducation, la santé etc.

²¹³ Site internet du Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SGCIV) : www.ville.gouv.fr

²¹⁴ Cette loi s'intitule « *Llei de barris de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial* ». Il s'agit de la loi 2/2004, du 4 Juin. Le titre pourrait être traduit comme suit : « Loi d'amélioration des quartiers, des zones urbaines et des villes qui nécessitant une attention spéciale ».

Le gouvernement local est chargé tout particulièrement de l'aménagement de l'espace public. Le gouvernement central n'intervient pas pour définir un cadre général de politiques à conduire dans ce domaine.

On décompte deux grandes générations de politiques urbaines en Espagne²¹⁵. Entre les années 70 et les années 80, ont été élaborés des « Plans spéciaux de réforme intérieure » (PERI)²¹⁶. Dans les années 60-70 l'Espagne connaît une forte expansion économique qui s'accompagne d'un accroissement de l'urbanisation. La population des villes ne cesse de croître et assez rapidement les logements résultent insuffisants et le type d'espaces urbains communs inadaptés à accueillir un flux croissant de population. Il faut alors envisager d'y conduire un programme urbain d'aménagement. Les PERI sont des Instruments de planification urbaine qui contemplent outre la rénovation, la création de nouveaux équipements urbains ainsi que l'aménagement urbain.

La visée de ces plans était purement urbanistique au sens strict. Autrement dit, ils se concentrent sur des interventions matérielles d'aménagement de l'espace urbain²¹⁷.

À partir du début des années 90, seront menés sur plusieurs communautés autonomes espagnoles des programmes de rénovation des quartiers. Ceux-ci envisageaient surtout des actions dans le domaine urbain : rénovation urbaine physique et amélioration des infrastructures et des services. Les interventions en la matière étaient pensées en termes d'actions sectorielles. En Catalogne, par exemple, avaient été mis en place les « Planes de Desarrollo Social, Económico y Comunitario ». Ils se développeront à partir de 1997, et s'inspirent des modèles d'intervention dans les quartiers français et québécois. La plupart de ces plans communautaires ont constitué tout au plus des espaces de coordination entre les acteurs des quartiers : associations et services publics locaux pour améliorer les réseaux de maintien et de création du lien social et d'intégration des habitants.²¹⁸

²¹⁵ García Fernando (L.), « Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: la *llei de barris* de Catalunya. Cambios en las políticas de regeneración urbana », *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XII, n° 270, 2008.

²¹⁶ Nous renvoyons le lecteur à l'intéressant article à ce sujet : Cf. Blanco (I.), Bonet (J.), Walliser (A.), « Urban governance and regeneration policies in historic centres: Madrid, Barcelona », *Urban Research and Practice*, Vol. 4, n°3, 2011, p 326-343.

²¹⁷ Les PERI sont encore aujourd'hui en vigueur. Ils sont conduits un peu partout en Espagne.

²¹⁸ Cortés Izquierdo (F.), « El desarrollo de planes comunitarios en Catalunya », *Portularia*, n°4, 2004, p 349-356.

À Barcelone, c'est la désignation de la métropole pour organiser les Jeux olympiques de 1992 qui constitua un catalyseur pour la politique de régénération urbaine de la ville à partir de 1986 (Oriol Nel.lo, 1992).

Pasquall Maragall, était maire à l'époque²¹⁹ et c'est sous son auspice qu'ont été conduits les projets de régénération urbaine. Ces projets vont impulser la première vague de rénovation de la ville et il cherchera à réconcilier les barcelonais avec le vieux centre historique en pleine dégradation. Dans ce contexte, notamment les quartiers de *Trinitat Nova* et du *Raval* connaîtront une transformation profonde pendant cette période.

La *Ilei de barris* mérite d'être replacée dans le contexte politique dans lequel elle a été adoptée. Après quelques années d'absence sur le paysage politique catalan, P. Maragall fait son grand retour lors de son élection en 2003 comme président de la *Generalitat*²²⁰. Les élections autonomiques de 2003 marqueront un tournant politique très significatif pour les catalans. P. Maragall sera le premier président socialiste de la *Generalitat* depuis 1977 c'est-à-dire depuis 23 ans. En effet, depuis cette date, la *Generalitat* était entre les mains du centre droit, dont le dernier représentant fut Jordi Pujol à qui succéda P. Maragall.

C'est en décembre 2003 que le nouveau gouvernement de la coalition tripartite de gauche²²¹, arrive au pouvoir. Fort de son expérience en tant que maire de Barcelone dans la régénération urbaine, il fait de cette thématique l'un des thèmes centraux de sa campagne et de son programme comme candidat à la *Generalitat* de Catalunya.

²¹⁹Pasquall Maragall est un personnage politique quelque peu légendaire ayant marqué profondément la vie politique catalane. Il a été maire socialiste de la ville de Barcelone entre 1982 et 1997, en cette année, de manière assez surprenante et inattendue il renonce à son poste de maire, qu'il quitte pour aller enseigner l'économie à Rome. Il a été président de la *Generalitat* de Catalogne du 20 décembre 2003 au 28 novembre 2006. Il est actuellement en retrait de la scène politique depuis qu'il est atteint de la maladie d'Alzheimer.

²²⁰ La *Generalitat* constitue le gouvernement de la communauté autonome de la Catalogne.

Nous renvoyons le lecteur à l'annexe détaillée sur l'organisation politico administrative espagnole.

²²¹ La coalition de gauche rassemblait le Parti des Socialistes de Catalogne, l'initiative pour la Catalogne et les Verts et l'*Esquerra Republicana* de Catalogne. En 2006 cette coalition éclatera et cela obligera P. Maragall à convoquer des élections anticipées. P. Maragall décidera de ne pas briguer un nouveau mandat. Aux élections autonomiques de novembre 2006 la coalition tripartite conserve le pouvoir et José Montilla succèdera à P. Maragall jusqu'en décembre 2010.

Ainsi, peu de temps après son élection, en mai 2004, la première loi qui sera votée par le Parlement Catalan sous sa présidence, sera celle portant sur *l'amélioration des quartiers, des zones urbaines et des villes nécessitant une attention spéciale*²²².

Si elle est placée parmi les priorités de l'agenda politique du nouveau gouvernement, c'est qu'elle est assez représentative de l'alternance au pouvoir. L'alternance politique, selon Jean-Louis Quermonne « opère un changement de rôle entre les forces politiques situées dans l'opposition, qu'une élection au suffrage universel fait accéder au pouvoir, et d'autres forces politiques qui renoncent provisoirement au pouvoir pour entrer dans l'opposition »²²³ dans le respect du régime en vigueur. Dans un tel contexte, le parti nouvellement élu cherche à assoir la légitimité qu'il a acquise par les suffrages majoritairement exprimés en sa faveur. Il cherche à consolider son autorité, ainsi que la confiance dot lui ont fait preuve les citoyens.

De plus, lors d'une alternance politique le gouvernement nouvellement élu cherche à marquer sa propre ligne de conduite des affaires publiques, à travers les actions gouvernementales entreprises mais également à travers des représentations et des symboles qui cherchent à caractériser le pouvoir en place. Dans le cadre de l'alternance, le processus de 'différenciation' par rapport au gouvernement sortant est un processus permettant au nouveau gouvernement d'affirmer sa spécificité ainsi que les valeurs et l'idéologie qu'il incarne.

Cette politique semble ainsi devenir l'une des politiques emblématiques du retour au pouvoir de la gauche en Catalogne. Elle constitue l'un des signaux forts donnés par le nouveau gouvernement de gauche à son électorat en votant l'une des mesures phares de son programme. La *Ilei de barris* deviendra ainsi l'un des 'étendards' du nouveau gouvernement de gauche (Campos Medina, Garcia-Fernando, Carena Salas, Sino-Solsona, 2009).

²²² García Fernando (L.), « Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: la *Ilei de barris* de Cataluña (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana », *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 12, n° 270, 2008, p 186-208.

²²³ Quermonne (J.L.), *L'alternance au pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 1988, p 10.

Cette politique est alors présentée comme l'aboutissement d'un processus d'évolution des politiques urbaines de développement social en Catalogne et comme la première politique dans ce domaine à envisager une approche véritablement intégrée et multisectorielle permettant de mettre en place un « pari collectif pour la cohésion sociale » (Parés, Bonet Marti, Marti Costa, 2009). Pour la gauche, cette politique est présentée comme renvoyant de manière plus profonde à un objectif de justice sociale.

Aux yeux de la *Generalitat*, pour la première fois, l'urbain et le social sont considérés comme deux facteurs d'une seule et même problématique dans le cadre d'une politique autonome. Il s'agit d'apporter une réponse intégrale aux risques de ségrégation socio-urbaine en évitant la traditionnelle dichotomie entre les interventions physiques et sociales, tout du moins telle en est l'intention. Il s'agirait d'inclure non seulement des actions dans le domaine urbain mais également des actions dans le domaine socioéconomique, des actions de développement local et environnemental (Oriol Nel.lo, 2009).

Derrière cette politique, il faut y voir également un homme très proche de P. Maragall, Oriol Nel.lo²²⁴, le conseiller du Département de Politique Territoriale et des Travaux Publics sous le gouvernement de coalition de gauche, un géographe professeur d'université. Il fut l'un des principaux promoteurs de cette politique.

D'après Oriol Nel.lo²²⁵, en Catalogne, les effets de la ségrégation spatiale ont été plus faibles que dans d'autres régions, cependant, depuis le milieu des années 90 les risques de ségrégation socio spatiale se sont accrus, on a vu resurgir des problèmes que l'on croyait dépassés (sur occupation logements, dégradation espace public etc.).

²²⁴ Oriol Nel.lo est un géographe catalan spécialisé dans les questions d'organisation administrative et d'aménagement du territoire sur lesquelles il a publié un certain nombre de livres et d'articles scientifiques. Formé à l'Université autonome de Barcelone (Ph. D. en Géographie) et l'Université Johns Hopkins (maîtrise en Affaires internationales), il a été directeur de l'Institut d'Études métropolitaines de Barcelone (1988-1999), membre du Parlement de Catalogne (1999-2003) et secrétaire pour l'Aménagement du territoire du gouvernement catalan (2003-2011). À l'heure actuelle, il enseigne à l'Université autonome de Barcelone.

²²⁵ Propos d'entretien.

L'élément le plus significatif qui a bouleversé le tissu urbain catalan est l'explosion de l'immigration en un laps de temps très réduit. La Catalogne devance toutes les CCAA en nombre d'étrangers (hors UE) sur son territoire, même la communauté autonome de Madrid. Qui plus est, il s'agit également de la région européenne comptant le plus grand nombre d'étrangers par rapport à la population totale²²⁶. En l'an 2000, la Catalogne ne comptait que 3% d'étrangers parmi la population totale, la progression du nombre d'immigrés a été très rapide. En 10 ans, la part de la population d'origine étrangère en Catalogne s'est vue multipliée par 5²²⁷. Ainsi en 2012, 15.7²²⁸ % de la population catalane était composée d'étrangers.

Cette immigration, en partie se compose en partie de populations jeunes et fragiles qui se trouvent dans une situation socioéconomique difficile. L'ampleur du phénomène migratoire et sa composition hétérogène²²⁹ posent un certain nombre de questions auxquels le gouvernement catalan, et espagnol de manière plus large, n'avait jamais été confronté auparavant : l'intégration des immigrés, la cohésion sociale, le manque de logements, la concentration socio spatiale de certaines populations selon leur appartenance ethnique etc. Jusqu'en 1999, il y avait plus d'Espagnols à l'étranger que d'étrangers en Espagne, désormais, la proportion s'est inversée²³⁰.

À partir de 1990, l'Espagne est devenue désormais un pays d'accueil. L'absence de tradition et le peu d'expérience de l'Espagne en la matière, conjugué à un flux migratoire soudain et massif, permettent d'expliquer une certaine confusion quant au modèle d'intégration à appliquer. Le pays s'est engagé dans un processus d'apprentissage inspiré de l'expérience des pays européens voisins, traditionnellement concernés par l'intégration d'immigrés²³¹.

²²⁶ Instituto Nacional de Estadística de España, 2012.

²²⁷ Instituto de Estadística de Catalunya, 2010.

²²⁸ Instituto Nacional de Estadística de España, 2012.

²²⁹ L'immigration catalane provient surtout du Maroc, de la Roumanie, de l'Équateur et de la Bolivie. Source : IDESCAT. www.idescat.cat

²³⁰ Withol de Wenden (C.), Zapata Barrero (R.), « Immigration en Catalogne », *Politiques et Société*, Vol. 23, n° 134-135, 2011, p 47-269.

²³¹ Aja (E.), Arango (J.), (dir.), *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica*, Barcelona, Fundación CIDOB/Bellaterra, 2006.

Les analyses mettant en évidence la rapide transformation du tissu socio urbain catalan se sont multipliées et elles semblent conclure sur la nécessité d'une intervention spécifique pour faire face à ces évolutions²³².

Le débat sur la ségrégation urbaine et les problématiques qui y sont liées pose donc d'abord en Catalogne, la question de l'insertion des migrants étrangers. Les quartiers bénéficiant de la *llei de barris* sont des sites dont le pourcentage de la population étrangère oscille entre 30, 40 ou 50% voire plus²³³.

Il existe cependant une autre facette de la problématique du risque de ségrégation spatiale qui ne doit pas être négligée. Elle concerne des quartiers relativement nouveaux, par exemple *Trinitat Nova* à Barcelone, construits dans des zones périphériques aux villes dans les années 50-60 pour accueillir les flux migratoires en provenance des zones rurales dans un contexte de développement industriel soutenu.

Certains quartiers ont alors vu le jour mais sans que leur développement ne s'inscrive dans une planification urbaine de l'ensemble du tissu urbain ce qui amènera un certain nombre de problèmes : inadaptation des logements (taille, nombre, mauvaise qualité des matériaux de construction), pas d'aménagement d'espaces communs (places, espaces verts, espaces de rencontre etc.), enclavement (accessibilité difficile), éloignement par rapport aux grandes villes etc.²³⁴ Ainsi dans ces quartiers excentrés, l'on peut voir cohabiter une population autochtone et une population immigrée aux conditions socioéconomiques similaires. Les premiers s'étant établis dans ces quartiers de manière définitive du fait d'avoir bénéficié d'une politique d'accession à la propriété. Les deuxièmes arrivés récemment et cherchant à avoir accès à un logement dont le prix demeure accessible.

²³² Par exemple Cf. Costa (J.), Garcia (E.), Tatjer (M.), Vilanova (J.), *Infrahabitatge a Catalunya*, Fondation Bofill, 2001; Subirats (J.), Gomà (R.), *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*", Plataforma de ONGS de Acción Social: Madrid, 2003.

²³³ À titre d'exemple, le pourcentage de population, étrangère est à Manlleu (ville catalane), dans le quartier de l'Erm, de 42,7%, à Barcelone (quartier Santa Catarina i Sant Père), de 27%, à Terrassa (District II) de 30%.

²³⁴ Blanco (I.), Gomà (R.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002 p 167.

Dans certaines villes la population étrangère représente en moyenne un tiers voir plus de la population totale :

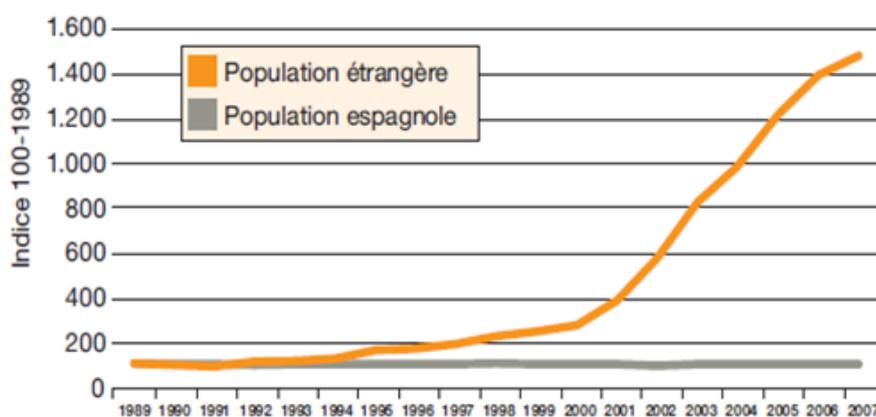
Tableau 11. Part de population étrangère au sein des quartiers relevant d'un PII

Villes	Quartiers	Population	% Pop. étrangère
Terrassa	Districte II	19 798	30
Manlleu	Barri de l'Erm	3 324	42,7
Olot	Nucli Antic	1 832	28,9
Santa Perpetua	Can Folguera	6 900	21
Barcelona	Santa Caterina-Sant Pere	15 008	27

Source : Marti-Costa (M.), Bonet (J.), et Pybus (M.), « La Gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La ley de Barrios en la Generalitat de Catalunya », IX Congrès de l'Association Espagnole de Science Politique, Murcia 7-9 Septembre 2011.

Tableau 12. Évolution de la population en Catalogne par nationalité

Figure 1. Évolution de la population en Catalogne par nationalité, (1989-2007)



Source : DTPOP, *La llei de barris. Una aposta col.lectiva per la cohesió social*, 2009, p 13.

Sous-Section 2. Les plans d'intervention intégrale : les acteurs et les axes d'intervention

Actuellement, uniquement deux communautés autonomes: la Catalogne et le Pays Basque²³⁵ ont mis en place des programmes dans ce domaine qui s'apparentent aux politiques de développement urbain intégré qui ont été développées ces dernières années en Europe.

La *Generalitat* a effectué chaque année depuis 2004 jusqu'en 2011²³⁶, un appel à projets aux municipalités qui souhaitent mettre en place des projets de développement social urbain sur leur territoire mais qui, faute de moyens financiers suffisants, n'étaient pas en mesure de les conduire. Ainsi, les municipalités ont été mises en compétition et seuls certains projets ont été retenus par la *Generalitat* et ont pu bénéficier d'un financement *ad hoc*. Ainsi, par exemple, en 2006, 58 projets ont été présentés, seuls 17 ont été retenus. De même en 2007, 40 projets ont été présentés parmi lesquels seulement 24 ont été retenus.

Les projets sélectionnés, reçoivent un financement de la part de la *Generalitat* qui peut osciller entre 15% et 50% de son coût total. Les critères de sélection des projets étaient au nombre de 2 :

- **Qu'il s'agisse d'un quartier qualifié de « zona de atención especial »²³⁷**

Un ensemble d'éléments objectifs et statistiques (déficits urbanistiques, équipements collectifs, structure et dynamique démographique, problèmes économiques et environnementaux...) permettent de déterminer si un quartier mérite d'être qualifié de prioritaire. Pour que le projet soit éligible aux PII il faut qu'il réunisse un certain nombre de caractéristiques socioéconomiques et démographiques spécifiques.

²³⁵ Il s'agit du programme « Izartu » du gouvernement basque qui existe depuis 2001 et qui est également basé sur un système d'appel à projets et de financement de projets de développement social urbain.

²³⁶ À partir de l'année 2012 l'appel à projets a cessé. Le gouvernement autonome en place avance des problèmes d'ordre économique. Face à la crise ni la *Generalitat* ni les municipalités n'auraient les moyens de financer de tels projets.

²³⁷ C'est-à-dire une zone géographique prioritaire.

Chaque domaine considéré est associé à une notation qui permet d'aboutir à un classement des quartiers. Les quartiers considérés comme étant le plus en difficultés et dont l'intervention des pouvoirs publics semble s'imposer, sont ceux qui obtiennent la notation la plus élevée. Au total, 16 indicateurs conforment les critères retenus pour estimer si le quartier mérite d'être qualifié de zone d'attention spécifique. La municipalité propose en s'appuyant sur ces indicateurs que l'un des quartiers de son territoire soit reconnu comme relevant de cette catégorie. Ensuite, un comité paritaire²³⁸ en charge de la sélection des projets accepte ou refuse cette proposition.

Les Critères de définition des « zonas de atención especial » sont de quatre ordres :

- a) Niveau de régression urbanistique et déficits d'équipements collectifs et de services : Valeur cadastrale faible, état déficient de conservation des bâtiments, immeubles sans eau courante ou sans évacuation des eaux résiduelles, Immeubles de quatre étages, ou plus, destinés principalement au logement, sans ascenseur, faible part de zones vertes etc.
- b) Problèmes démographiques : densité de population, baisse ou croissance trop accélérée de la population, population dépendante, pourcentage élevé d'immigration etc.
- c) Présence de problèmes économiques, sociaux ou environnementaux : nombre d'individus qui perçoivent des pensions d'assistance et des pensions non contributives (Taux de chômage élevé, Déficit de zones vertes, Faible niveau éducatif) etc.
- d) Déficit sociaux et urbains, et problématiques de développement local : Déficit de transport public, faible activité économique, pourcentage de population en danger d'exclusion sociale, nombre insuffisant de places de stationnement etc.

²³⁸ Le comité de sélection des projets de développement social urbain qui bénéficieront des financements de la *llel de barris* est composé de manière paritaire. Il associe une trentaine de membres : des représentants de la *Generalitat* et des représentants des municipalités. Ces dernières sont représentées par des fédérations ou associations catalanes des municipalités.

- ***Le contenu ou la qualité du projet en lui-même***

Théoriquement, le caractère intégral du projet est l'un des facteurs déterminant l'éligibilité des projets. Les PII sélectionnés ne peuvent faire l'objet que d'un seul financement de 4 ans et à la fin de ces 4 ans si besoin, il peut être prolongé pendant deux ans, mais ils sont non renouvelables²³⁹. Autrement dit, les quartiers ne peuvent bénéficier que d'un seul financement. Là aussi, le gouvernement catalan a voulu délimiter de manière claire le cadre spatial et temporel des interventions pour marquer le caractère ponctuel et unique des interventions. Les responsables politico administratifs du programme ont manifesté le souhait des gouvernants de ne pas tomber dans une spirale de dépendance comme cela a pu être le cas de la France par exemple, où certains quartiers bénéficient d'interventions de développement urbain et social depuis les débuts de la politique de la ville.

Les PII, pour être en mesure d'être retenus doivent proposer une action dans au moins 4-5 des domaines suivants :

1. Espace et équipements publics

Conçue comme la première condition pour la transformation d'un quartier, grâce à son impact sur la dynamisation de la vie sociale en facilitant la relation et l'intégration sociale des personnes, l'aménagement et la création d'espaces publics est perçue comme une priorité. Ce volet vise à financer des actions visant à rénover les rues et les places publiques²⁴⁰ à créer et aménager des espaces verts dans le quartier ainsi qu'à créer ou rénover des équipements collectifs²⁴¹.

²³⁹ Le coût total des projets de développement urbain des quartiers oscille environ entre les 7 000 000 et les 19 000 000 d'euros. Par exemple, la municipalité de Badalona a déposé un projet de réhabilitation et de développement social pour le quartier de Serra d'en Mena en 2004, le coût total du projet a été de 18.617.930 euros, dont 9.323.174.06 euros ont été financés par la *Generalitat*.

²⁴⁰ Par exemple la voirie, réaménager des rues, améliorer des services d'éclairage, nettoyer des graffitis etc.

²⁴¹ Par exemple : une piscine, une bibliothèque, une salle municipale etc.

2. Habitat

Contre les attributs physiques du quartier dévalorisants est l'un des axes phares des actions de lutte contre la ségrégation urbaine. Ce volet vise à contribuer à la rénovation des habitations du quartier et d'éviter que les bâtiments privés vétustes ne continuent de se dégrader. L'objectif étant en somme, d'améliorer le cadre de vie des habitants du quartier. Les actions conduites peuvent viser à réhabiliter et équiper les logements²⁴², à aménager des places de stationnement, construire des parkings. Les interventions visent également à y introduire des technologies de l'information dans les habitations²⁴³. L'objectif de ce champ d'action est de combattre ainsi la fracture numérique provoquant la marginalisation de certains collectifs.

3. Développement durable

Le développement urbain durable est l'un des nouveaux paradigmes de l'action publique dans le domaine de la gouvernance des villes. Ce volet s'inscrit dans ce cadre et vise à développer des initiatives qui contribuent à mettre en place une urbanisation respectueuse du développement durable et en particulier ce qui a trait à l'efficacité énergétique, l'économie d'eau et le recyclage des résidus²⁴⁴.

4. L'Équité urbaine

'L'équité urbaine' est un concept qui renvoi aux actions de promotion de l'équité de genre dans l'utilisation de l'espace urbain et des équipements. Il peut s'agir par exemple de la mise en place de mesures spécifiques afin de permettre plus grande fréquentation d'espaces publics par les publics fragiles : femmes, enfants, personnes âgées²⁴⁵.

²⁴² Par exemple, installer des ascenseurs, réparer la toiture, réhabiliter les parties vétustes des bâtiments etc.

²⁴³ Par exemple, aménager de salles publiques d'accès aux nouvelles technologies, réaliser les aménagements nécessaires pour permettre la réception du signal des différents appareils de communication etc.

²⁴⁴ Par exemple, mettre en place des moyens permettant de réutiliser l'eau de pluie, installer des points verts de recyclage et organiser un ramassage sélectif de déchets, aménager des moyens d'utiliser les énergies alternatives, créer des itinéraires réservés aux piétons, aménager des pistes cyclables, créer des potagers urbains dans les espaces verts etc.

²⁴⁵ Par exemple, améliorer l'éclairage de l'espace public, améliorer l'accessibilité de l'espace public pour les personnes âgées, pour les poussettes, etc.

Ce volet prévoit également l'aménagement d'espaces de rencontre spécifiques sur les espaces publics d'associations prenant en charge des activités de formation pour les femmes ayant un faible niveau de qualification ou encore de la mise en place de crèches pour les enfants de personnes à la recherche d'un emploi etc.

5. Développement social, urbain et économique du quartier

Ce volet vise à promouvoir l'ensemble des actions pouvant permettre au quartier de redynamiser son activité économique et commerciale ainsi qu'à permettre au quartier de jouer le rôle d'un moteur d'intégration sociale. Il s'agit de financer par exemple des programmes d'aide au retour à l'emploi des habitants du quartier ; des actions d'intégration des personnes immigrées récemment arrivées sur le territoire²⁴⁶ ou encore des actions de promotion de l'activité commerciale et touristique du quartier.

6. Améliorer l'accessibilité et supprimer les barrières architecturales

Ce volet vise à éviter l'enclavement des quartiers. Il s'agit de financer par exemple l'aménagement d'escaliers mécaniques et d'ascenseurs, de ponts et de passerelles pour piétons. Ceci permet d'une part de lutter contre l'isolement des personnes âgées qui seraient contraintes de rester chez elles faute de pouvoir avoir accès à un espace urbain adapté à leurs limitations physiques. Cela permettrait en outre, de rendre le quartier plus accessible et attrayant pour les habitants d'autres quartiers et favoriser ainsi la mixité sociale au sein de ces espaces²⁴⁷.

La philosophie qui sous-tend la loi des quartiers et par là les PII est à l'origine de la spécificité catalane. Le fonds de financement se veut être un catalyseur de la dépense publique et de la dépense privée dans ces quartiers dans une logique keynésienne.

²⁴⁶ À travers par exemple, la mise en place d'équipes d'accueil au sein du quartier, le financement de cours d'espagnol et de catalan pour les nouveaux arrivés.

²⁴⁷ Il s'agit par exemple de mettre en place des escaliers mécaniques permettant d'améliorer l'accessibilité de certains quartiers situés sur des terrains accidentés difficiles d'accès (souvent en hauteur ou en pente).

L'investissement public réalisé dans ces quartiers avait pour objectif d'enclencher une spirale positive d'investissement d'autres fonds publics (d'autres départements de la *Generalitat*, et donc pour agir dans d'autres domaines) et des fonds privés (entreprises, commerces, logements, etc.). L'objectif est d'induire la multiplication par 3 ou 4 de l'investissement public réalisé dans ces quartiers, ce qui dans la logique du gouvernement permettra d'induire une amélioration structurelle de la situation du quartier et aura une incidence sur les prix du marché immobilier catalan. Une hausse des prix et donc une diminution de l'écart des prix du marché immobilier avec le reste des zones de la même agglomération sont attendues. Le paradoxe de cette logique qui cherche ainsi à diminuer les écarts de valeur immobilière est que si elle se produit cette hausse attirera une population plus aisée, et induira un déplacement inéluctable des populations moins aisées²⁴⁸ puisque ces populations devront être accueillies dans des logements sociaux ailleurs. Or, ces logements sociaux sont peu nombreux en Espagne dans la mesure où plus de 80% de la population est propriétaire de son logement²⁴⁹.

L'objectif ultime du gouvernement catalan est d'éviter la dévalorisation du patrimoine immobilier des quartiers stigmatisés tout en cherchant à diversifier la composition de ces quartiers c'est-à-dire les caractéristiques socio-économiques des groupes sociaux qui s'y installent. Ainsi selon Oriol Nel.lo:

*« lorsqu' on réalise des investissements destinés à améliorer l'environnement urbain du quartier, ceux-ci bénéficient aux propriétaires qui voient leur prix de leur bien immobilier augmenter, l'image de leur quartier être revalorisée et cela induit des arrivées de populations d'horizons distincts ce qui permet de revêtir la spirale progressive de paupérisation et de précarité dans ces quartiers »*²⁵⁰.

²⁴⁸ Un article souligne tout particulièrement ce paradoxe de la *Ilei de barris* : Van Gent (W.), Musterd (S.), Ostendorf (W.), « Distangling neighbourhood problems; area based interventions in Western European Cities », *Urban Research and Practice*, Vol. 2, 2009, p 53-67.

²⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística, 2001. Il s'agit du recensement le plus récent à ce sujet.

²⁵⁰ Propos d'entretien.

Dans la pratique, la plupart des actions conduites et des financements engagés (45.77%)²⁵¹ ont été destinés au premier volet qui est celui de l'amélioration de l'espace public.

Les PII ne consacrent que 8.69% de leur budget à des actions dans le domaine des programmes sociaux, urbanistiques et économiques. Et là encore, lorsqu'on se penche sur les actions qui sont conduites dans le cadre de ce volet dans la pratique, l'on s'aperçoit que l'on trouve certes des actions qui relèvent d'un programme de renforcement de la cohésion sociale (ex. programmes d'accueil des habitants nouveaux arrivés sur le quartier, notamment des étrangers, ateliers d'activités artistiques et culturelles à destination des populations gitanes, des actions d'éducation civique, programmes de médiation, d'animations socio culturelles..) mais l'on y trouve aussi fréquemment des actions de dynamisation des espaces commerciaux, le réaménagement des espaces de rencontres (parc, place) par exemple et qui visent d'autres objectifs. Les entretiens que nous avons conduit révèlent que si les PII envisagent surtout des interventions urbaines cela est dû aux critères de sélection des projets en amont par la *Generalitat* qui a « préféré privilégier les actions urbanistiques plutôt que les actions dites 'sociales' (cohésion sociale, solidarité etc.) dont elle craignait ne pas pouvoir être en mesure d'apprécier le rapport investissement-résultats »²⁵².

Cependant, à l'échelle de chaque projet, force est de constater que les interventions ont été variées, même si les budgets ont pu être répartis de manière très inégale entre les interventions et privilégiant les interventions urbaines.

²⁵¹ Du budget des PII entre 2004-2008

²⁵² Propos d'entretien, Responsable de la DTPOP, *Generalitat* de Catalunya.

Section 4. Synthèse comparative

Sous-Section 1. Une sociogenèse aux ingrédients analogues

Aussi bien les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) que les Plans d'Intervention Intégrale (PII) sont des projets qui déclinent à l'échelle territoriale des politiques intégrées de développement urbain qui sont conçues à l'échelle nationale dans le cas français et à l'échelle autonome dans le cas catalan. Ces projets cherchent à agir sur une série de facteurs multidimensionnels interdépendants qui sont responsables des effets cumulatifs de la dynamique de ségrégation socio-urbaine. La politique de la ville et la *llei de barris*, dont ces projets découlent, trouvent leur origine dans des contextes semblables à bien des égards. Deux éléments de contexte présents dans le cas de la politique de la ville et de la *llei de barris* méritent d'être soulignés : une équipe gouvernementale de gauche nouvellement élue se voit confrontée à la gestion de la rapide transformation du tissu urbain ainsi qu'au développement des symptômes de la ségrégation urbaine.

L'alternance est le facteur clé qui permet de comprendre le contexte de mise en œuvre de ces politiques. La gauche nouvellement élue cherche à asseoir sa légitimité, et à marquer son style de gouvernement à travers les actions gouvernementales entreprises mais également à travers des représentations et symboles qui cherchent à caractériser le pouvoir en place. Dans le cadre de l'alternance, le processus de 'différenciation' par rapport au gouvernement sortant est un processus permettant au nouveau gouvernement d'affirmer sa spécificité ainsi que les valeurs et l'idéologie qu'il incarne.

Aussi bien la Politique de la Ville que la *llei de barris* s'inscrivent dans ce contexte et elles constituent ainsi des politiques emblématiques de la gauche française et catalane respectivement.

Dans le cas français, trois facteurs principaux, imbriqués, semblent avoir joué un rôle déterminant dans la mise en place d'une telle politique : l'éclatement des émeutes urbaines, la médiatisation spectaculaire de ces événements ainsi que l'élection récente de la gauche au gouvernement. En effet, le gouvernement nouvellement élu se voit confronté à la gestion d'une situation d'urgence d'un phénomène naissant et impressionnant : les violences urbaines. Il est poussé de ce fait à mettre en place une série de mesures pour apaiser, et éviter tout phénomène plus radical d'éclatement social.

Dans le cas catalan, deux facteurs principaux semblent avoir été à l'origine de la mise en place de cette politique. D'une part, l'élaboration de diagnostics et d'études révélant la rapide transformation du tissu social et urbain qui s'est produit en Catalogne les dix dernières années liée à une explosion de l'immigration. Cela aurait favorisé l'apparition des premiers symptômes d'une concentration urbaine des populations aux caractéristiques socioéconomiques semblables sur certains territoires. D'autre part, la candidature du socialiste Pasqual Maragall, à la présidence de la *Generalitat* de Catalogne qui a fait du traitement de la ségrégation sociale et urbaine l'un de ses axes clés de campagne. Son équipe propose alors un modèle d'intervention inspiré du programme européen URBAN.

La politique de la ville et la *Ilei de barris* diffèrent quant à leur ancienneté. La politique française est née dans les années 80, époque à laquelle les politiques de développement urbain n'étaient pas monnaie courante en Europe. La France a dû expérimenter et innover. Le cas de la Catalogne est tout autre puisque la *Ilei de barris* est née en 2004. De ce fait, les pouvoirs publics catalans pouvaient s'appuyer largement sur les modèles et expériences développées en la matière par leurs pays voisins et par l'Union Européenne au cours des dix dernières années et tirer des leçons de celles-ci.

La crainte de voir émerger des problèmes d'une ampleur semblable à celle qui a pu être observée chez les pays voisins a été un élément supplémentaire ayant poussé les pouvoirs publics à s'interroger sur les conséquences de l'évolution du tissu urbain.

Les CUCS et les PII sont semblables quant à leur forme et leur fond. En ce qui concerne leur forme tout d'abord, ces projets reposent sur des procédures contractuelles qui s'inscrivent dans le cadre d'une gouvernance territoriale et associent de ce fait une multiplicité d'acteurs d'échelles distinctes. Ces projets aspirent à l'intégralité, c'est-à-dire à mettre en œuvre un modèle d'intervention qui puisse traiter les phénomènes liés à l'exclusion socio-urbaine de manière globale, agissant simultanément et de manière complémentaire sur plusieurs facteurs responsables de ce phénomène. Qui plus est, ces politiques reposent sur le principe de discrimination territoriale positive, c'est-à-dire réservant un traitement différencié aux quartiers d'une même zone géographique selon les caractéristiques sociales, économiques et physiques de ces aires urbaines.

Sous-Section 2. Un traitement de la ségrégation socio-urbaine conforme au modèle des politiques intégrées de développement urbain

1. Des dispositifs multidimensionnels : le défi de l'intégralité

Le caractère intégral des interventions publiques cherchant à contrer le phénomène de ségrégation urbaine et sociale s'explique par la multi dimensionnalité des facteurs à l'œuvre dans un tel processus. En effet, un ensemble de facteurs (urbains, économiques, sociaux) interdépendants se combinent dans une spirale qui peut conduire à la ségrégation urbaine. De ce fait, les politiques de lutte contre l'exclusion socio-urbaine cherchent bien souvent à articuler l'ensemble des pans de l'action publique pour agir sur l'ensemble de facteurs responsables de ce phénomène. Le développement de ce type de programmes marque un tournant dans la manière d'envisager l'action publique.

Il s'agit de passer du principe de sectorisation et de cloisonnement au principe de transversalité et d'intégration horizontale (partenariat, inter ministérialité), du principe de fragmentation des espaces urbains au principe d'intégration territoriale. Tout du moins, telle est l'ambition des pouvoirs publics.

En France, ce qui a l'origine constituait une politique purement urbaine (rénovation et reconstruction urbaine, aménagement territorial) accompagnée ponctuellement de quelques interventions relevant notamment de l'éducation et de la cohésion sociale a connu une évolution significative au fil du temps. La politique de la ville va façonner son identité multidimensionnelle, notamment lors de la création des contrats de ville dont l'ambition est de permettre aux acteurs d'avoir un cadre d'action qui soit plus intégral et cohérent.

Le cas de la Catalogne est tout autre. Dès sa formulation, le dispositif catalan avait pour ambition de mettre en place une action territoriale et intégrale inspirée des modèles européens intégrés pour lutter contre les phénomènes de ségrégation socio-urbaine.

Les défis auxquels se sont vus confrontés les pouvoirs publics lors de sa mise en œuvre de ces deux politiques sont assez similaires : la difficile équation de l'intégralité, l'articulation délicate du volet 'urbain' et du volet 'social', la coordination et l'interconnexion de la multiplicité de programmes contribuant à l'objectif global de la politique de lutte contre la ségrégation socio-urbaine. Dans les deux cas, dans la pratique, on observe une fragmentation des interventions et un pilotage peu intégré et ce aussi bien à l'échelle centrale (régionale pour la Catalogne, nationale pour la France) qu'à l'échelle territoriale. Nous reviendrons sur ce point dans la partie consacrée aux acteurs.

La différence fondamentale entre les CUCS et les PII a trait à la nature des interventions qui sont mises en œuvre dans le cadre de ces projets.

Le 'noyau dur'²⁵³ des interventions des PII est constitué d'interventions visant à agir sur la dimension spatiale de la ségrégation urbaine (par exemple : le bâti, les espaces publics, les équipements) et cherchant à améliorer le cadre de vie des quartiers. Le 'noyau dur' des CUCS par contre est constitué d'interventions visant à agir sur la dimension socioéconomique, éducative et culturelle du processus de ségrégation urbaine. Le CUCS envisage des domaines d'intervention plus larges que ceux des PII comme par exemple : l'éducation, la prévention de la délinquance, la sécurité. De plus, les PII ne prennent pas en

²⁵³ On parle de noyau dur pour signifier les dispositifs relevant directement du domaine de compétence des PII et des CUCS dans l'objectif de les différencier des dispositifs complémentaires parallèles qui sont conduits par ailleurs.

charge directement les thématiques de l'emploi ou de la santé, ce sont des programmes complémentaires qui interviennent dans ces volets alors que le CUCS, lui, les envisage dans son domaine de compétences. Dans le cas des PII, les domaines d'intervention ne sont pas suffisamment diversifiés, les actions se concentrent en leur majorité sur des interventions physiques de l'urbain.

2. Reposant sur une concentration de moyens sur des territoires spécifiques

La différence majeure entre ces deux dispositifs est que la contractualisation découle de procédures distinctes. Dans le cas français, la contractualisation s'applique aux quartiers des villes dont la liste est fixée à l'échelle territoriale lors d'une négociation entre le Préfet de département et les élus locaux sur la base d'indicateurs socioéconomiques qui permettent d'identifier les quartiers qui pourraient bénéficier de ces dispositifs. En Catalogne par contre, il s'agit d'une logique de marché dans la mesure où la contractualisation découle d'un appel d'offres. Les villes qui répondent à l'appel d'offres sont en concurrence eu égard d'un nombre de ressources, dont le montant est déterminé à l'avance, disponibles pour cette politique.

L'échelle de déploiement de ces projets est l'échelle du quartier et ce selon un principe de discrimination positive territoriale. Aussi bien les PUCS que les PII prennent appui sur une géographie prioritaire définie de manière conjointe par les acteurs territoriaux et le gouvernement (central dans le cas des CUCS, autonome dans le cas de la Catalogne). La définition des territoires prioritaires constitue un enjeu éminemment politique, qui s'appuie certes sur des données et des éléments statistiques mais qui ne cesse d'être pour autant soumis à la négociation politique.

Ces dispositifs obéissent au principe de la discrimination positive territoriale dans l'objectif de corriger les inégalités socio-économiques affectant un territoire en lui réservant un traitement spécifique par rapport au reste du territoire composant une même agglomération²⁵⁴.

Autrement dit, elles définissent un périmètre d'intervention géographique déterminé afin d'accorder à certains territoires un traitement préférentiel ponctuel, c'est-à-dire en concentrant des moyens financiers et humains spécifiques. Cette démarche, jugée nécessaire par certains, est critiquée par d'autres qui considèrent qu'elle a renforcé le phénomène de stigmatisation des quartiers en difficulté.

La géographie prioritaire française se distingue par la coexistence de différentes géographies prioritaires selon les dispositifs dont il s'agit, ce qui entraîne une complexité certaine. La géographie prioritaire relevant de la première catégorie de quartiers repose sur les fondements de critères statistiques fixés par la DIV, alors que les deux autres catégories de quartiers (dits de priorité 2 et 3) prennent pour point de référence les critères statistiques mais ils laissent une large marge d'appréciation aux acteurs territoriaux (élus locaux et Préfet du département).

La géographie prioritaire catalane est déterminée exclusivement sur des critères statistiques, qui sont additionnés conformément à un barème préétabli par la *Generalitat de Catalunya*. Les quartiers des municipalités s'étant portées candidates au programme d'intervention intégrale qui sont retenus sont ceux dont le nombre de points est le plus important, signifiant une situation socio-urbaine appelant une attention urgente de la part des pouvoirs publics. La géographie prioritaire française, en instaurant les catégories de priorité 2 et 3, est plus souple que la géographie prioritaire catalane.

²⁵⁴ La spécificité de ce type de discrimination positive est que « le sujet de l'égalité dans la discrimination positive territoriale est le territoire lui-même, davantage que les individus qui le composent » Cf. Kirszbaum (T.), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, vol. 4, n°111, 2004, p 112.

La géographie française va au-delà des critères quantitatifs statistiques et laisse aux acteurs territoriaux qui connaissent bien la réalité locale, le soin d'apprécier quels sont les quartiers qui d'après eux gagneraient à bénéficier d'une concentration de moyens spécifiques parce que la seule intervention du droit commun semble insuffisante.

En Catalogne par contre, les quartiers qui n'atteignent pas le barème statistique requis ne peuvent prétendre à être retenus pour le programme d'intervention intégrale.

La géographie prioritaire française semble laisser plus de place au traitement 'préventif', c'est-à-dire à la capacité à identifier les quartiers qui sans être déjà dans un processus de ségrégation socio-urbaine présentent des 'symptômes' qui peuvent être traités en amont et éviter l'engouement dans une spirale difficilement réversible.

La géographie prioritaire catalane semble ne pas laisser de place aux quartiers dont la situation est inquiétante sans que la concentration des moyens soit indispensable pour autant. Les moyens sont de ce fait davantage concentrés sur les territoires en difficultés, alors qu'en France la marge laissée aux acteurs territoriaux et l'existence des catégories de priorité 2 et 3 induit d'un point de vue purement financier une dispersion des moyens voire à un saupoudrage financier de certains quartiers.

La discrimination positive territoriale est théoriquement ponctuelle, c'est-à-dire qu'elle a vocation à n'exister que pendant un certain laps de temps. C'est cet écueil que la politique de la ville semble avoir du mal à gérer. En effet, les CUCS ont été signés initialement pour une durée de 4 ans reconductibles sans une limite fixée d'avance et le fait d'avoir bénéficié auparavant d'un contrat de ville ne constitue pas un obstacle à la signature du CUCS. Le gouvernement catalan a voulu éviter un tel écueil, et a de ce fait délimité la durée des PII en posant le principe de leur non reconduction. Autrement dit, le site qui bénéficie d'un PII ne peut en bénéficier qu'une seule fois et ne peut éventuellement si cela se justifie qu'être prolongé de 2 ans non renouvelables.

Ceci constitue l'une des différences les plus importantes entre les deux dispositifs. Le traitement d'exception d'un territoire urbain a tendance à se pérenniser dans un certain nombre de sites bénéficiant de la politique de la ville, c'est-à-dire à s'inscrire dans la durée alors que dans le cas de la *llei de barris* ce traitement de faveur demeure un traitement d'exception limité dans le temps.

À ce stade, il nous semble qu'un tableau de synthèse permettra au lecteur d'avoir une vision d'ensemble sur les nombreux éléments que nous avons abordé au long de ce chapitre.

Tableau 13. Aperçu comparé des principales caractéristiques des dispositifs de lutte contre la ségrégation socio-urbaine

Caractéristiques du projet	Ley de Barrios/ PII	Politique de la Ville / CUCS
Échelle de définition de la politique	CCAA Catalogne	Étatique, Nationale
Échelle de mise en œuvre des projets	Territoriale	Territoriale
Nature des projets	Contractuelle	Contractuelle
Zones urbaines visées par le dispositif	Zonas de atención especial	Quartiers prioritaires (3 niveaux de priorités)
Projets	Programmes d'intervention Intégrale (Loi des Quartiers)	Projets Urbains de Cohésion Sociale (Politique de la ville)
Objectif global affiché	Lutte contre ségrégation socio-urbaine Agir sur la spirale de ségrégation urbaine à travers un investissement massif des pouvoirs publics pour accroître la cohésion sociale du tissu urbain. L'un des objectifs ultimes est d'agir sur les différences de rente foncière ²⁵⁵ qu'il existe entre les territoires urbains en revalorisant les quartiers sensibles.	Lutte contre ségrégation socio-urbaine Réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires et accroître la cohésion sociale. Les CUCS sont théoriquement un cadre contractuel unique qui coordonne et met en cohérence l'ensemble des interventions en faveur des quartiers qui cherche à acquérir une cohérence globale des actions menées à l'échelle de l'agglomération.

²⁵⁵ Le gouvernement souhaite avoir un impact à terme sur les facteurs concourant à la formation des prix fonciers urbains extrinsèques aux propriétés du sol : localisation résidentielle, environnement urbain, etc. L'idée centrale étant que les prix du marché foncier sont au centre des arbitrages de la localisation résidentielle, et que les groupes sociaux précaires sont contraints dans leur choix d'emplacement résidentiel.

Caractéristiques du projet	Ley de Barrios/ PII	Politique de la Ville / CUCS
Domaines d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • L'amélioration de l'espace public et la création d'espaces verts²⁵⁶ • La réhabilitation et l'équipement des logements • Création d'équipements collectifs • Introduction des technologies de l'information dans les bâtiments • Urbanisation respectueuse du développement durable • Équité de genre dans l'utilisation de l'espace urbain et des équipements • Développement de programmes qui participent à un développement social, urbain et économique du quartier • Accessibilité et suppression de barrières architecturales + Programmes complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> • L'emploi et le développement économique • L'habitat et du cadre de vie ; • La réussite éducative ; • La citoyenneté et la prévention de la délinquance ; • La santé. +Programmes complémentaires : <i>Salut als barris, Treball als barris</i>
Durée du programme	4 ans non renouvelable (exception : Contrat de Quartier, non renouvelable, maxi 2 ans)	3 ans, renouvelables pour des périodes de 3 ans.
Financement (modalités)	La <i>Generalitat</i> participe à hauteur de 50%-75% du coût total estimé des projets.	Variable selon les contrats. Exemple: financement 1/3 état, 1/3 agglomération, 1/3 région

Ce chapitre nous a permis de poser et d'analyser quelques éléments de contexte des politiques évaluées. Ceux-ci permettront par la suite au lecteur de mieux appréhender les enjeux spécifiques de l'évaluation de ces politiques, les jeux d'acteurs qui se tissent autour des projets de développement social urbain ainsi que les usages dont l'évaluation fait l'objet. L'analyse de la sociogenèse et des principes qui sous-tendent ces projets nous ont permis de mettre en évidence entre autres, que les politiques dont découlent les projets de développement social urbain ont vu le jour dans le cadre d'une alternance politique. Cet élément constitue une clé pour comprendre les questions que nous allons aborder par la suite.

²⁵⁶ Par ex. l'amélioration des services d'éclairage, de voirie, de ramassage d'ordures etc.

CHAPITRE 3. SOCIOGENÈSE DE L'INJONCTION ÉVALUATIVE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Ce chapitre revient sur le processus et sur les rouages ayant abouti à l'introduction d'une injonction évaluative dans le cadre des formules contractuelles des projets de développement social urbain. Pour ce faire, il faut, tout d'abord se livrer à un exercice rétrospectif de déconstruction de ce processus. Nous nous attacherons à déceler le contexte et les facteurs ayant participé à l'avènement de l'injonction évaluative dans le cadre des PII et des CUCS. L'analyse de la sociogenèse de l'injonction évaluative nous permettra de saisir les attentes qu'elle suscitait ainsi que les enjeux de l'introduction de l'instrument.

Il nous semble important de souligner ici que l'injonction évaluative émane de deux échelons distincts : l'échelle nationale pour la France et de l'échelle autonome pour la Catalogne. De ce fait, nous nous situons forcément à deux niveaux dans le cadre de notre analyse.

Section 1. Rétrospective sur le processus d'émergence de l'injonction évaluative

Sous-Section 1. L'évaluation de la politique de la ville française : une exigence nationale puis territoriale

Renaud Epstein dit à propos de la politique de la ville qu'elle « *occupe une place très particulière au sein de l'histoire de l'évaluation des politiques publiques françaises* »²⁵⁷. En effet, elle a été pionnière dans le développement de cette pratique dans la mesure où elle a constitué un terrain d'expérimentation ayant contribué à la diffusion de celle-ci.

Il s'agit certainement de la politique publique française la plus évaluée. Si l'on additionnait l'ensemble des évaluations nationales, régionales et locales on décompterait plus de 300 rapports (Epstein, 2011). L'engouement pour l'évaluation de cette politique est une question sur laquelle il apparaît essentiel de s'attarder.

Si l'on remonte à la mise à l'agenda de l'évaluation dans le domaine de la politique de la ville, l'on constate qu'elle émerge dans un contexte politique très favorable à l'avènement de l'évaluation comme nouvel instrument d'intelligence politique. À l'époque, Michel Rocard, Premier ministre, est entouré de certains conseillers très favorables à l'introduction de la pratique évaluative des politiques publiques, dont notamment Patrick Viveret²⁵⁸. L'importance des figures de « réformateurs qui croient aux mythes de l'évaluation »²⁵⁹ dans l'introduction et le développement de cette pratique a souvent été soulignée. P. Viveret conçoit l'évaluation comme l'un des leviers de la modernisation de l'État et comme l'un des outils permettant de mieux gérer des politiques publiques de plus en plus complexes. Or, précisément l'une des priorités du gouvernement rocardien est de conduire le chantier de la modernisation de l'État.

²⁵⁷ Epstein (R.), « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Hors-Série, 2009, p 187-197.

²⁵⁸ Philosophe et docteur en Science Politique, ancien Conseiller à la Cour des Comptes.

²⁵⁹ Jacob (S.), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques : étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, Peter Lang, 2005, p 259.

Au cœur des projets du gouvernement se trouve le « renouveau du service public »²⁶⁰. L'un des axes de ce chantier concerne le développement de l'évaluation des politiques publiques ; le gouvernement cherche alors à poser l'exigence d'une évaluation systématique des politiques publiques.

Le décret de 1990, relatif à l'évaluation des politiques publiques²⁶¹, va constituer la première « affirmation de l'évaluation au plus haut sommet de l'État »²⁶². Il officialise « l'entrée de l'évaluation dans le répertoire de l'action de l'État »²⁶³.

En plus du décret marquant la volonté du gouvernement de donner un élan à la pratique évaluative, cette mesure s'accompagne d'opérationnalisations concrètes d'un tel objectif notamment dans le domaine des politiques sociales.

En 1988, dans un contexte de difficultés économiques persistantes et de progression de la précarité, la loi du 1^{er} décembre 1988, créant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)²⁶⁴ contient une disposition qui subordonne la reconduction de la loi à une évaluation du dispositif, au terme d'une période de trois ans ; une première législative. Cette initiative marque le début d'une introduction de nouvelles pratiques de gestion des politiques sociales en conditionnant sa reconduction aux résultats de son évaluation. Aux côtés du RMI, la politique de la ville amorcera la pratique évaluative au sein du système politico administratif français.

En 1991, on assiste à la première tentative d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle nationale dans le domaine de la politique de la ville avec la création d'un Comité d'évaluation de la Politique de la Ville. L'objectif qui lui est assigné est de procéder à l'évaluation de l'ensemble des politiques menées dans ce domaine.

²⁶⁰ La circulaire du 23 février 1989 qui fut signée par le Premier Ministre Michel Rocard (10 mai 1988-15 mai 1991) pose les bases des grandes orientations relatives à la réforme de l'État et du service public.

²⁶¹ Décret no 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JORF n°20 du 24 janvier 1990 page 952.

²⁶² Matyjasik (N.), Matyjasik (N.), *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, p 64.

²⁶³ Gallemand (F.), « La politique rocardienne de modernisation administrative » dans CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p 10.

²⁶⁴ Créé en 1988, il avait pour objectif de garantir un minimum de ressources et de faciliter l'insertion des personnes ayant de faibles revenus.

Cette structure *ad hoc* est alors placée sous l'égide du Conseil National des Villes. Ce premier comité d'Évaluation, assez éphémère, siègera de 1991-1993 sous J. M. Belorgey, et conduira à la rédaction d'un rapport sur l'évaluation de la politique de la ville. Toutefois, bien que ce rapport ait bénéficié du soutien et de la signature de J.M. Belorgey, de nombreux membres du Comité refuseront de le signer faute d'accord sur la définition des objectifs et des contours de la politique. Ainsi, au lieu d'aboutir à un rapport d'évaluation unique, cette expérience débouche sur deux publications concurrentes : celle sous l'auspice de J.M. Belorgey et celle sous l'auspice de J. Donzelot et P. Estèbe. Ainsi, « *à l'approche des élections législatives de 1993, Jean-Michel Belorgey a rédigé en toute hâte un rapport, mais celui-ci n'a pas été formellement validé par le Comité d'évaluation. S'y est ajouté L'État animateur, essai publié peu de temps après par les rapporteurs dudit Comité, Jacques Donzelot et Philippe Estèbe (1994).* »²⁶⁵ Cet exemple est assez révélateur de la difficulté, que rencontrent les membres du comité à parvenir à un accord sur les fins et sur la nature de la politique de la ville.

En 1993, dans le cadre de la deuxième cohabitation, le gouvernement décide de renvoyer à l'échelle locale la responsabilité de l'évaluation. Cette même année, le gouvernement introduit une nouvelle formule contractuelle : les « contrats de ville » qu'il assortit, en décembre par une circulaire, de l'obligation d'évaluer. Il s'agit là de la première tentative d'institutionnalisation de l'évaluation de la politique de la ville à l'échelle territoriale. Dans ce cadre, la Délégation Interministérielle à la Ville publie un guide d'évaluation devant permettre aux acteurs territoriaux d'avoir un support pour la mise en place d'une telle démarche assez novatrice. Cependant, dans les faits, la moitié des sites bénéficiant d'un contrat de ville procéderont à une évaluation mais celle-ci sera toujours une évaluation *ex post* et la plupart du temps dans le flou de l'imprécision des objectifs des contrats, faute d'un travail en amont pour rendre évaluables les contrats. L'évaluation semble avoir du mal à être mise en œuvre sur le terrain et les pratiques qui se développent à l'échelle territoriale semblent relever plus du bilan chiffré que de l'évaluation.

²⁶⁵ Epstein (R.), *art cit.*, p 191.

Tableau 14. Chronologie de la mise à l'agenda de l'évaluation dans le domaine de la politique de la ville (1988-2006)

1988	-Réélection de François Mitterrand -Nomination de Michel Rocard comme Premier Ministre, lancement du grand chantier de modernisation de l'État -Rapport Levy est remis au Président de la République -Commande du Rapport Viveret relatif à l'évaluation des politiques publiques ²⁶⁶
Mai	
1989	Création d'une commission indépendante chargée de l'évaluation du RMI
1990	
22 janvier	Décret relatif à l'évaluation des politiques publiques. Ce texte crée un nouveau dispositif d'évaluation interministériel, le Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE).
6-7 octobre	Émeutes urbaines à Vaulx-en-Vélin
4 décembre	Discours fondateur de la politique de la ville à Bron – François Mitterrand
22 décembre	Michel Delebarre nommé Ministre d'État à la ville
1991	Création du Comité d'évaluation de la politique de la ville présidé par Michel Belorgey (1)
1993	-Rapport Belorgey, Évaluer les politiques de la ville -Circulaire assortit les Contrats de Ville à une obligation d'évaluation
2002-2004	Conseil National d'Évaluation de la Politique de la Ville (2)
2003	Création de l'ONZUS
2006	Création des CUCS assortis d'une obligation d'évaluation

²⁶⁶ Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

En l'an 2000, surgit une nouvelle génération des contrats de ville avec laquelle l'État cherche à redonner un nouvel élan à l'évaluation. La circulaire Ministre délégué à la Ville du 13 novembre 2000 rappelle l'importance du travail en amont de l'évaluation. Le Ministre s'exprimera en ces termes :

« Le contrat de ville ne doit pas se limiter à une déclaration d'intentions assortie d'une programmation indicative de moyens. Il doit constituer le cadre d'une véritable recomposition de l'action publique de lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale, au service de programmes d'action finalisés, comportant des objectifs précis et des obligations de résultats, dans une logique de projet territorial. »²⁶⁷.

Ce texte, expressément consacré à l'évaluation des Contrats de Ville, s'y réfère comme un « Impératif d'efficacité et d'exigence démocratique »²⁶⁸.

La loi de programmation du 1er août 2003²⁶⁹, dite loi Borloo, viendra œuvrer à accroître l'évaluabilité de la politique de la ville en définissant les objectifs de celle-ci ainsi que les résultats à atteindre à moyen et long terme. Les indicateurs proposés par la loi ont pour objectif de constituer un cadre de référence pour les acteurs confrontés à l'exercice évaluatif. La loi Borloo du 1er Août 2003²⁷⁰ aura cherché à apporter des solutions à la question de la clarification des objectifs de la politique de la ville. Elle a constitué à cet égard, un acte fondateur de la politique de la ville, en lui assignant des objectifs précis assortis d'indicateurs pour chaque domaine d'intervention. Elle rappelle que l'objectif principal de la politique de la ville est d'œuvrer à une « réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires »²⁷¹.

²⁶⁷ Circulaire DIV n° 2000-557 du 13 novembre 2000 relative à l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006.

²⁶⁸ Même circulaire.

²⁶⁹ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1).

²⁷⁰ La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville.

²⁷¹ Les écarts concernent à la fois la population et le territoire en tant que tel, l'urbain (enclavement, logement, forme urbaine, desserte...), l'économique (emploi, qualité de l'offre commerciale, intégration de fonctions économiques dans le tissu urbain etc.) et le social (insertion, formation, réussite scolaire). Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1), article 1^{er}.

En 2006, le gouvernement introduit une nouvelle génération contractuelle : les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS). Ceux-ci s'accompagnent d'une injonction évaluative encore plus pressante. À titre d'exemple, les circulaires du 24 mai 2006 et du 15 septembre 2006²⁷² prévoient une évaluation des CUCS à échéance de 3 ans. L'obligation d'évaluation des CUCS est envisagée en partie comme un instrument d'une révision en profondeur de la politique de la ville et d'une réduction du nombre des 'quartiers prioritaires'. L'évaluation est perçue comme un outil qui permettra de poser les fondements communs pour amorcer une réflexion autour de la refonte de la politique de la ville qui risque de s'avérer particulièrement difficile à conduire. En effet, les municipalités chercheront à défendre le maintien du CUCS sur le territoire alors que l'État de son côté cherchera à réduire drastiquement le nombre de territoires bénéficiaires de la politique de la ville. Les acteurs de la mise en œuvre de l'évaluation des CUCS estiment de ce fait que l'enjeu de l'évaluation des CUCS est plus important que celui de l'évaluation des précédents contrats urbains puisqu'on se situe à un « tournant »²⁷³ de la politique de la ville.

Ainsi, l'injonction évaluative dont sont assortis les CUCS, semble participer à une légitimation de la négociation visant à préparer les bases d'une future évolution de la géographie prioritaire. La réforme portant sur la révision de la géographie prioritaire et qui devait être amorcée en 2012, a été repoussée à plusieurs reprises par le premier ministre François Fillon et finalement elle a été remise jusqu'en 2014. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question dans le cadre du chapitre 6 où nous verrons que l'évaluation constitue précisément un outil de négociation de la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

²⁷² Circulaires du Ministre de l'emploi de la cohésion sociale et du logement (J.L. Borloo) et la Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité (Catherine Vautrin).

²⁷³ Expression très fréquemment utilisée par les chefs de projet et par les délégués du Préfet dans le cadre des entretiens.

Sous- section 2. L'évaluation de la *llel de barris* : une importation de la méthode URBAN

La *llel de barris* constitue la première disposition législative catalane à prévoir parmi l'une de ses clauses, l'obligation d'évaluer son impact à l'issue des 4 premières années de la mise en œuvre. Les questions qui se posent alors sont multiples : pourquoi le gouvernement a-t-il voulu rendre obligatoire l'évaluation de ce programme ? Pourquoi avoir choisi ce domaine de l'action publique comme objet de la première obligation légale d'évaluation ?

La mise à l'agenda de l'évaluation dans le domaine de la *llel de barris* doit être comprise à l'aune de deux grands facteurs : l'importation du programme européen URBAN et la quête de légitimation du gouvernement catalan.

La transposition de la méthode URBAN : le vecteur clé de la clause évaluative de la llel de barris

'URBAN' est un programme européen qui s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale européenne. Cette dernière vise à réduire les disparités entre les différentes régions européennes. Le programme URBAN constitue un programme d'aide au développement économique et social des zones urbaines et des quartiers défavorisés. Ce programme est né en 1994 et a connu trois éditions qui se sont traduites par un effort financier considérable. À titre d'exemple, URBAN I a représenté un financement européen à hauteur de 900 millions d'euros²⁷⁴. Les projets ont été financés par le Fonds européen de développement régional dit FEDER²⁷⁵ ainsi que par le Fonds Social Européen dit FSE²⁷⁶.

²⁷⁴ Plus tard viendra URBAN II (2000-2006) et URBAN III (2007-2013).

²⁷⁵ Le FEDER vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Le FEDER intervient au titre des trois objectifs des Fonds structurels pour la période de programmation 2007-2013 : l'Objectif «Convergence», l'Objectif «Compétitivité régionale et Emploi» et l'Objectif «Coopération territoriale européenne».

²⁷⁶ Il a pour objectif de réduire les écarts de richesse et de niveaux de vie entre les États membres de l'UE et leurs régions, et par voie de conséquence de promouvoir la cohésion économique et sociale. Le FSE se consacre à la promotion de l'emploi au sein de l'UE.

Le programme URBAN fonctionne selon un système d'appel à projets à l'échelle nationale auquel concourent les sites- les villes- estimant pouvoir bénéficier de ce financement pour conduire une action de redynamisation d'une zone urbaine défavorisée. Pour être éligibles au programme, les sites doivent pouvoir prouver la concentration de problèmes économiques et sociaux sur le territoire concerné, au moyen d'une batterie d'indicateurs, tels que : le taux de chômage de longue durée, les taux de pauvreté et d'exclusion, le degré de concentration de population immigrée fragile, les niveaux de criminalité et de délinquance, la faiblesse du niveau d'éducation et de qualification, la faiblesse du taux d'activité économique ou encore la dégradation environnementale. Ce sont les États membres qui procèdent à une identification des zones urbaines éligibles et qui sélectionnent les projets et en retiennent un certain nombre. L'Union européenne donne des orientations en matière de domaines prioritaires. Par exemple, le programme URBAN II posait comme volets prioritaires d'intervention le développement économique, la création d'emplois, la promotion de l'égalité des chances homme-femme, la protection de l'environnement ainsi que l'introduction des nouvelles technologies au sein de l'espace urbain.

Ce programme se caractérise par une certaine méthode d'intervention qui se veut intégrale, dans le traitement des problématiques liées au développement social urbain. L'une des caractéristiques de ce programme, comme de la plupart des programmes européens, est son conditionnement à la conduite d'un processus d'évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*.

La conduite de ces évaluations au cours des différentes phases de mise en œuvre du programme conditionne l'octroi des financements européens.

Le gouvernement Maragall, et de manière plus précise, le Secrétaire du Département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics (DTPOP), Oriol Nel.lo et ses collaborateurs, ont cherché à transposer le modèle du programme URBAN à la politique de lutte contre l'exclusion socio-urbaine que le gouvernement souhaitait conduire en Catalogne. Lorsqu'on se penche sur la *Llei de barris* catalane l'on observe des similitudes assez frappantes dans le design, le fonctionnement et la gestion des PII avec les programmes européens URBAN.

À ce propos, Oriol Nel.lo n'hésite pas à affirmer que la *Llei de barris* « est un programme URBAN version catalane »²⁷⁷. L'intégration de l'Espagne au sein de l'Union Européenne (1986) constitue sans doute un facteur majeur dans le processus de mise à l'agenda de l'évaluation au sein du système politico administratif de ce pays. Il ne faut pas oublier que l'Espagne, est l'un des principaux destinataires des aides provenant des fonds structurels de l'Union Européenne.

Dans la mesure où l'évaluation est devenue progressivement une condition *sine qua non* de l'octroi de celles-ci, les structures politico administratives du pays ont été contraintes de s'adapter à ces exigences.

Dans l'*International Atlas of Evaluation*, dans le chapitre consacré à l'Espagne, E. Zapico Goñi et M. Pasos soulignent à cet égard: «*There is consensus among analysts that regional development public policies financed by the European Union have been one of the basic pillars upon which evaluation of public policy in Spain was initially built and later consolidated*»²⁷⁸. Étant donné que la configuration administrative et politique de l'Espagne correspond à un modèle de décentralisation très poussé, les acteurs publics à l'échelle régionale et locale gèrent une grande partie des programmes financés par des fonds européens. Les structures de ces institutions régionales ou locales responsables de cette gestion ont été adaptées pour satisfaire cette obligation d'évaluation.

C'est en 1988 que le Conseil des Ministres européen demande que soit rendue systématique l'évaluation –*ex ante* et *ex post*– des programmes bénéficiant de fonds structurels. L'évaluation est rendue obligatoire par un règlement. Cette injonction comporte un double objectif : vérifier que les fonds atteignent leurs objectifs et s'assurer que le dispositif fonctionne selon les règles de la Commission Européenne.

²⁷⁷ Propos d'entretien.

²⁷⁸ Pazos (M.), Zapico-Goñi (E.), « Program evaluation in Spain: Taking off at the edge of the twenty first century? » dans Furubo (J.E.), Rist (R.C.), Sandahl (R.), *International Atlas of evaluation*, New Brunswick, Sage, p 299.

En somme, l'évaluation était dans ce contexte conçue avant tout comme un outil de pilotage et d'encadrement imposé par le haut et destiné à rendre compte de l'utilisation des fonds structurels. L'évaluation revêt dans ce contexte un rôle de mécanisme réducteur d'incertitude quant à la participation effective des programmes financés aux objectifs prioritaires fixés par l'Union Européenne. Cette première injonction évaluative ne remporte pas un grand succès, les acteurs nationaux peinent à mettre en place l'évaluation et conduisent au mieux des bilans financiers. C'est à partir de 1993 que l'exigence évaluative des programmes est renforcée. Elle devient ainsi un outil incontournable qu'il faut maîtriser pour pouvoir faire appel aux fonds européens. L'évaluation obligatoire demandée est non seulement *ex ante* et *ex post* mais elle est également prescrite *in itinere*, à mi-parcours.

J. Toulemonde souligne le caractère ambitieux de cette injonction dans la mesure où « une obligation aussi astreignante et à une aussi grande échelle n'a pas d'équivalent dans le monde »²⁷⁹. Cette injonction évaluative européenne a eu une incidence certaine sur le développement des pratiques évaluatives au sein des différents pays européens, que ce soit au sein des administrations publiques que sur le fleurissement d'un marché de l'évaluation composé de cabinets de consultants principalement.

La Catalogne est l'une des régions espagnoles ayant le plus bénéficié d'aides du programme URBAN. Des villes comme Badalona, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramanet, et plus récemment Barcelone (Trinitat Nova) ont bénéficié de ces aides.

Dans le cas qui nous occupe, l'injonction évaluative a été 'importée' de manière volontaire en tant qu'instrument d'une politique européenne qui a été transposée à l'échelle régionale en Catalogne. En effet, l'Union Européenne constitue un espace très propice aux phénomènes d'export-import des politiques publiques et des modèles d'intervention ainsi qu'à la circulation de styles, instruments et outils qui façonnent l'action publique au sein des différents pays.

²⁷⁹ Toutlemonde (J.), « Panorama des pratiques d'évaluation en Europe », dans Conseil National de l'évaluation, *L'évaluation au service de l'avenir*, Paris, La documentation française, 2000, p 95.

Pour C. Radaelli, l'europeanisation constitue un processus de:

« construction, diffusion and institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs of norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies»²⁸⁰.

En l'espèce, le gouvernement autonome avait la volonté de mettre en place une action publique, sans précédents en Catalogne. Il a fait le choix de se tourner vers le modèle européen d'intervention urbaine qui ne lui était pas étranger puisqu'il avait été confronté au déploiement des dispositifs URBAN dont le déploiement avait été efficace aux yeux du gouvernement.

Les similitudes entre le programme URBAN et la *Llei de barris* concernent aussi bien les objectifs de celui-ci (volets, domaines d'intervention) que ses méthodes (ex. la création d'un fond spécifique de financement, le montant des financements, l'appel à projets, les critères d'éligibilité des projets) et ses instruments. On assiste dans ce cas à une forme de mimétisme institutionnel, c'est-à-dire, « un mode particulier d'ingénierie sociale caractérisé par l'importation concrète ou diffuse, plus ou moins massive de technologies institutionnelles externes, extirpées de leur environnement géniteur, arbitrairement construites et modélisées à travers les codes propres des exportateurs et importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement»²⁸¹. Ici l'importation du modèle URBAN n'a pas concerné uniquement la forme, le fonctionnement du programme et ses domaines d'intervention mais également ses instruments et parmi ceux-ci l'injonction évaluative qui l'accompagne comme condition d'octroi des ressources assignées aux projets socio urbains.

²⁸⁰ Radaelli (C.), "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research", *Politique européenne*, n° 5, 2001, p. 107-142

²⁸¹ Darbon (D.), « À qui profite le mime? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique » dans Meny (Y.) (ed.), *Les politiques du mimétisme institutionnel: La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1993, p 119.

Tout semble indiquer que cet instrument est apparu aux yeux du gouvernement catalan comme un instrument efficace de déploiement de la politique et de contrôle de gestion des fonds investis dans le cadre d'un système multiniveaux.

Sous-Section 3. La procéduralisation de l'évaluation ou le recours aux clauses évaluatives des CUCS et de la *Llei de barris*

Les injonctions évaluatives peuvent participer au processus d'institutionnalisation de l'évaluation²⁸² au sein d'une région ou d'un pays, c'est-à-dire à la « routinisation du recours à l'évaluation »²⁸³.

D'après S. Jacob, les éléments qui participent de l'institutionnalisation de l'évaluation sont nombreux, imbriqués et très liés à un processus historico-politique national qui est propre à chaque pays. Ces éléments sont de nature institutionnelle (ou structurelle) et de nature conjoncturelle²⁸⁴. Parmi les éléments de nature institutionnelle l'on trouve des éléments organisationnels et des éléments procéduraux. Malgré cette hétérogénéité de facteurs à l'œuvre dans le processus d'institutionnalisation il est tout de même possible d'identifier quelques-uns des principaux vecteurs d'institutionnalisation de l'évaluation. Il serait possible d'en identifier trois principaux: (1) les structures organisationnelles particulières, (2) les clauses d'évaluation et (3) l'existence d'une communauté épistémique.

²⁸² Le concept d'institution peut être compris de maintes manières. Nous retiendrons ici la définition mobilisée par S. Jacob et F. Varone « une organisation formelle ou une règle procédurale qui fournit aux acteurs un cadre assurant une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque et par conséquent de l'action collective » Cf. Jacob (S.), Varone (F.), « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004, p 274-275.

²⁸³ S. Jacob et F. Varone empruntent le mot 'routinisation' à E. Monnier dans *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992, 2e édition, p. 68.

²⁸⁴ Parmi les éléments de nature conjoncturelle l'on peut citer : le jeu d'acteurs, le déficit budgétaire, un chantier de modernisation de l'administration ou une crise de légitimité par exemple.

Tableau 15. Vecteurs d'institutionnalisation de l'évaluation

Modalité d'institutionnalisation de l'évaluation	Définition et caractérisation
Structures organisationnelles particulières	<p>Ces structures ont pour rôle d'être les instances porte étendard de l'évaluation et ce à différents niveaux et à différentes échelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Parlementaire, ministérielle, administrative -Niveau central, régional ou local <p>Ces instances peuvent être permanentes ou être créés pour une période donnée et/ou pour une mission donnée (structures dites <i>ad hoc</i>)</p>
Clauses évaluatives	<p>Il s'agit de « dispositions que le législateur intègre dans une loi et qui rendent obligatoire la réalisation d'une évaluation dans un délai plus ou moins imposé et (...) la clause peut être plus ou moins détaillée »²⁸⁵. Nous pouvons adopter une conception lato sensu de la clause évaluative et considérer qu'il s'agit d'une clause qui peut figurer non pas uniquement dans le cadre d'une loi mais qu'elle peut également découler d'un engagement contractuel ou d'une circulaire.</p>
L'existence d'une communauté épistémique	<p>Il s'agit de la constitution d'un réseau de professionnels de l'évaluation au sein de sociétés nationales ou régionales de l'évaluation, de groupes de travail, de la création de publications scientifiques spécialisées dans le domaine de l'évaluation, du développement d'une communauté de chercheurs s'intéressant à ces sujets etc.</p>

B. Dente souligne qu'il est possible que l'institutionnalisation de l'évaluation se développe sans pour autant que ces éléments soient nécessairement présents. En effet, chaque processus d'institutionnalisation est unique et il est étroitement lié au contexte de chaque pays.

²⁸⁵Jacob (S.), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université Libre de Bruxelles, Année académique, 2003-2004 , p 138.

Tout de même, S. Jacob souligne qu'il est communément admis par les instances internationales et par les chercheurs travaillant sur ce thème «*qu'il semble (..) que les instances et règles formelles d'institutionnalisation de l'évaluation ne demeurent pas des coquilles vides ; au contraire, elles influencent la pratique effective de l'évaluation des politiques publiques.* »²⁸⁶

Aussi bien la France que la Catalogne ont opté pour le même vecteur de développement de la pratique évaluative dans le domaine des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et urbaine : les clauses évaluatives. Dans les deux cas, l'obligation d'évaluer les PUCS et les PII résulte d'une injonction descendante des pouvoirs publics. S. Jacob et F. Varone qualifient cette voie de 'procédurale'²⁸⁷. D'après ces auteurs «*la procéduralisation joue un rôle décisif pour amorcer l'institutionnalisation. Les règlements plus ou moins contraignants représentent un bon moyen pour ancrer un réflexe évaluatif et dépasser les inhibitions de certains acteurs.* »²⁸⁸

L'objectif premier est de susciter la pratique évaluative même si dans un premier temps elle se limite à satisfaire une injonction évaluative. À plus long terme, l'objectif est de favoriser l'ancrage de l'évaluation au sein de la culture politico administrative. L'injonction évaluative peut ainsi constituer la première étape de l'amorçage d'un tel processus.

Dans le cas de la France, l'injonction évaluative émane d'une clause contractuelle du CUCS alors que dans le cas Catalan cette injonction émane de la loi autonome (la *Llei de barris*). Ce type de stratégies *top down* ont pu être qualifiées de 'démurgiques' et l'accent a pu être mis sur les limites de cette démarche en signalant que tout comme on ne change pas la société par décret, en faisant allusion au célèbre ouvrage de Michel Crozier, on ne peut pas prétendre qu'imposer l'évaluation par le haut suffise à développer de manière effective la pratique évaluative.²⁸⁹

²⁸⁶ Jacob (S.), *Op cit.*, p 146.

²⁸⁷ Jacob (S.), Varone (F.), *art cit.*, p 274.

²⁸⁸ Jacob (S.), Varone (F.), « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003) », *Politiques et management public*, Vol.22, n°2, 2004, p 143.

²⁸⁹ Jacob (S.), Genard (J.L.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang 2007.

La Commission Européenne a conçu un modèle de développement des capacités évaluatives qui pourrait servir aux États cherchant à impulser la systématisation d'un recours à la pratique évaluative par les pouvoirs publics. Or, c'est précisément sur les capacités évaluatives que peut prendre appui l'essor de l'institutionnalisation de l'évaluation. Il existe de nombreuses acceptions du concept 'capacités évaluatives'. D'après F. Varone, il s'agit là de l'ensemble des mécanismes permettant d'aboutir à une pérennisation de l'évaluation et désigne « *in fine* les aptitudes d'une organisation administrative, d'un réseau sectoriel d'action publique ou même d'un régime démocratique dans sa globalité à conduire de manière récurrente des évaluations de qualité, à capitaliser les acquis et à favoriser la réflexivité au sein de la communauté évaluative »²⁹⁰.

La commission a tenté à travers ce modèle de proposer un scénario type des étapes à mettre en œuvre par les pouvoirs publics pour mettre en place un véritable système d'évaluation. Cela ne signifie aucunement que le développement des capacités évaluatives puisse être conçu comme le résultat certain d'une 'recette' unique et infaillible, ou que l'introduction de normes et réglementations soit une étape indispensable ou la seule voie qui puisse permettre d'amorcer le développement des capacités évaluatives d'un système. Il faut plutôt d'envisager ce modèle comme un recensement de l'ensemble des facteurs qui peuvent participer à l'amorcement de l'institutionnalisation de la pratique évaluative au sein d'un pays.

²⁹⁰ Varone (F.), *Développer les capacités évaluatives : Études pilotes au Congo, Niger et Sénégal*, Rapport de synthèse version finale du 8 janvier 2007, p 10-12.

Tableau 16. Modèle de développement des capacités évaluatives proposé par la Commission Européenne²⁹¹

1^{ère} étape : contrainte externe	1. Introduction de normes et de réglementations
2^{ème} étape : coordination	2. Élaboration de guides et d'outils standardisés 3. Création d'un centre de compétences et d'appui
3^{ème} étape : institutionnalisation	4. Création d'unités spécialisées 5. Amélioration de l'offre en évaluation
4^{ème} étape : systématisation	6. Établissement d'un véritable système d'évaluation

Les clauses évaluatives peuvent être de plusieurs types :

- *Générales ou particulières*, elles sont générales lorsqu'elles concernent un ensemble de normes ou de politiques publiques. C'est le cas de l'évaluation de l'ensemble des projets de lois. Elles sont particulières lorsqu'elles ne concernent qu'un secteur ou un programme ou une politique publique spécifique. C'est le cas de la disposition spécifique de la loi relative au RMI par exemple.

-*Elles peuvent être plus ou moins contraignantes sur la forme et sur le fond de l'évaluation* c'est-à-dire laisser une marge de manœuvre plus ou moins grande aux acteurs concernant par exemple : le contenu (thèmes sur lesquels doit porter l'évaluation par ex.), la composition des comités d'évaluation, les acteurs qui doivent être associés au processus d'évaluation, la périodicité du processus, les indicateurs à retenir, la forme du rapport d'évaluation etc.

L'existence d'une clause évaluative n'aura un impact positif que si elle se traduit par une conduite effective de l'évaluation et d'une utilisation des résultats de celle-ci.

²⁹¹ Extrait de Jacob (S.), Genard (J.L.), *Op cit.*, p 172-175.

Qui plus est, si l'ambition est également d'amorcer un processus de diffusion plus large de la pratique évaluative, l'injonction ne s'avérera effective que si elle se traduit par un effet *spillover* de celle-ci sur d'autres secteurs de l'action publique et que si elle contribue à amorcer la pérennisation d'une telle pratique.

L'injonction évaluative peut produire un impact plus ou moins favorable selon le contexte dans lequel elle prend part, c'est-à-dire selon les capacités évaluatives du système à qui il revient de prendre en main et d'exécuter l'évaluation. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet dans la partie consacrée à la mise en œuvre de l'injonction évaluative. A ce stade, nous cherchons à caractériser et à analyser les caractéristiques de l'injonction évaluative française et catalane.

Côté français, l'injonction évaluative concernant les dispositifs conduits dans le cadre des contrats territoriaux relevant de la politique de la ville ne naît pas avec les CUCS. À l'époque de la création des CUCS, l'obligation formelle d'évaluer les programmes relevant de ces contrats existait depuis déjà dix ans. Les différentes formules contractuelles de la politique de la ville antérieures aux CUCS ont tenté de poser et d'opérationnaliser cette obligation. Cependant, ces tentatives se sont soldées par des échecs plus ou moins importants aussi bien de nature quantitative -nombre d'évaluations effectivement conduites- que qualitative -mise en place d'une véritable démarche évaluative avec les outils qui la conforment : référentiel, indicateurs etc. Les CUCS entendent redonner un nouvel élan à l'évaluation des dispositifs de la politique de la ville.

Le constat qui semblait se dégager des expériences antérieures était le suivant : de manière générale aucun moyen n'était pris par les acteurs pour rendre 'évaluables' les programmes des contrats de ville. L'une des ambitions des CUCS était de faire en sorte que les contrats soient élaborés en vue de l'évaluation, en précisant les objectifs stratégiques et opérationnels des actions ainsi que les résultats attendus et les indicateurs à l'aune desquels ils seraient jugés. L'ambition des CUCS était de faire en sorte que l'évaluation soit conçue comme un processus continu plutôt que comme un processus ponctuel à posteriori. Il s'agissait aussi d'inciter les partenaires territoriaux à se doter d'outils de suivi et d'évaluation.

L'obligation générale d'évaluer les CUCS découle d'une clause contenue dans les circulaires du 24 mai 2006 et du 15 septembre 2006²⁹² ainsi que de la note de cadrage du 5 juillet 2007 du délégué interministériel à la ville de l'époque²⁹³. La Circulaire du 24 Mai 2006 prévoit deux modalités d'évaluation complémentaires: un bilan annuel de réalisation et une évaluation des effets du CUCS au terme des trois premières années. Celle du 15 Septembre 2006 insiste sur le fait que les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) doivent intégrer la préoccupation évaluative dès leur phase d'élaboration et, pour cela il faut veiller à formuler des objectifs et des résultats attendus qui soient évaluables.

La note de cadrage du 5 Juillet 2007 fut complétée par un guide d'évaluation des CUCS dont la réalisation a été confiée à un cabinet de consultants spécialisé dans le domaine de l'évaluation des politiques sociales territoriales²⁹⁴. Celui-ci a été élaboré sous l'auspice de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) en 2007²⁹⁵. L'objectif de la DIV à travers l'élaboration de ce guide est de mettre à la disposition des acteurs locaux un guide pratique qui leur facilite la préparation puis la mise en œuvre des CUCS inscrite dans la circulaire de Mai 2006.

Ce guide aborde des aspects purement théoriques tels que la définition de l'évaluation et de ses objectifs ainsi que des aspects pratiques de la mise en œuvre de l'évaluation. Par exemple : Comment rendre évaluables les CUCS ?, Comment créer un référentiel d'évaluation ? , Comment choisir les bons indicateurs ?, Comment conduire l'évaluation ? Comment y associer les habitants ?

²⁹² Signées par le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et la Ministre Déléguée à la Cohésion Sociale et à la parité de l'époque (J.L. Borloo et C. Vautrin). La circulaire du 24 mai 2006 figure en annexe.

²⁹³ Yves Laurent Sapoval. Cette note figure en annexe.

²⁹⁴ Il s'agit du réseau PLURALIS et dont le Cabinet CIRESE présidé par Guy Cauquil constitue un référent en la matière en France. Le document intitulé « Guide de l'évaluation des contrats urbains de cohésion sociale » a été publié en 2007 et diffusé auprès des signataires des CUCS.

²⁹⁵ La DIV était une administration d'État autrefois dirigée par le délégué interministériel à la ville, aujourd'hui devenue Secrétariat général du comité interministériel des villes qui a hérité de ses fonctions : rôle de pilotage, d'animation partenariale et interministérielle, d'expérimentation et de conception des politiques.

Cette note de cadrage précise qu'au-delà d'être un instrument pour améliorer le pilotage et la conduite de la politique de la ville à l'échelle locale elle doit être envisagée comme une occasion pour les acteurs locaux de contribuer à l'évaluation de la politique de la ville à l'échelle nationale.

Ce guide a une valeur de « recommandation », ce qui est obligatoire pour les acteurs c'est la conduite en soi de l'évaluation. Quant à la forme et au fond, le cadre évaluatif est laissé à la libre détermination de chaque site : la composition du comité d'évaluation, la fréquence avec laquelle elle se réunit, les domaines d'évaluation, les indicateurs, le processus etc. L'injonction évaluative laisse ici une large marge de manœuvre aux acteurs de l'évaluation²⁹⁶.

Côté Espagnol, les clauses évaluatives législatives demeurent très rares²⁹⁷. Dans le cas de la Catalogne, nous avons souligné qu'il s'agit de la première fois qu'une loi pose dans l'une de ces dispositions l'obligation d'en évaluer l'impact au terme d'une période donnée. Dans le cas de la *Llei de barris* l'évaluation est prévue au terme des cinq premières années de sa mise en œuvre. Elle prévoit à cet effet, que l'ensemble des PII pris individuellement fassent également l'objet d'une évaluation lorsqu'ils arrivent à terme et participent ainsi à l'évaluation de la loi à l'échelle autonome.

L'article 12 de la loi prévoit les modalités concrètes de l'organisation de l'évaluation des PII. Chaque projet doit constituer un comité d'évaluation et de suivi composé de représentants de la *Generalitat* (responsables politico administratifs) ainsi que des responsables de l'administration locale (municipalité, quartier) et des représentants des associations d'habitants.

²⁹⁶ Ce guide pose quelques grands principes qui doivent guider l'évaluation des CUCS : elle doit être continue et participative ; elle doit permettre l'amélioration du pilotage du Projet de cohésion sociale ; faire expressément le lien entre les objectifs définis au niveau de l'État et ceux formulés dans le cadre de la contractualisation locale ; ainsi que proposer une mise en perspective de l'ensemble des dispositifs mobilisés sur un même territoire afin de pouvoir formuler une appréciation globale de l'ensemble des dispositifs.

²⁹⁷ Cf. Osés Abando (J.), «Evaluación legislativa y parlamento», *Revista Debate*, n°15, 200, p 58-69; Falcón (J.), «Nuevas Políticas Públicas», *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n°3, 2007, p 85-105.

Elle prévoit aussi que ces comités d'évaluation se réunissent minimum trois fois par an et que les municipalités présentent un rapport d'étape pour rendre compte de la mise en œuvre et du degré d'avancement du déploiement des programmes tous les 6 mois. Elle explicite que les conclusions des rapports des comités d'évaluation seront intégrées dans le rapport d'évaluation global de l'ensemble des projets.

Le cadre évaluatif des PII est assez strict dans la mesure où la plupart des éléments du processus sont encadrés par la législation relative à la loi des quartiers : composition du comité de suivi et d'évaluation (qualité de ses membres), fréquence avec laquelle il se réunit, domaines qui doivent faire l'objet de l'évaluation²⁹⁸ ainsi que les indicateurs servant à la conduire.

L'injonction évaluative vise en premier lieu le Comité de suivi et d'évaluation de chaque projet qui s'engage à conduire l'évaluation mais également la *Generalitat* qui s'engage à conduire une évaluation à l'échelle autonome de l'impact de la loi sur la cohésion territoriale.

En ce qui concerne la méthode évaluative, l'évaluation demandée par la *Generalitat* est purement quantitative et repose sur la comparaison d'une série d'indicateurs *ex ante* et *ex post* la conduite des Programmes d'intervention intégrale. Ces indicateurs, au nombre de 16²⁹⁹, sont de nature démographique, urbanistique, économique et sociale. Ce sont ces mêmes indicateurs qui permettent à la *Generalitat* d'estimer la situation des quartiers se portant candidats aux projets d'intervention intégrale et de déterminer leur éligibilité. Les responsables de la *Generalitat*, dont notamment Oriol Nel.lo, estiment que ces indicateurs permettent d'apprécier de manière globale l'évolution du quartier et de comparer sa situation avant et après l'intervention.

²⁹⁸ Les transformations urbanistiques et territoriales, la structure économique et commerciale du quartier, l'environnement, la cohésion sociale et l'équité de genre

²⁹⁹ Voir plus haut le tableau détaillé.

La pertinence de ces indicateurs pour estimer l'impact de l'ensemble des interventions socio-urbanistiques sur les quartiers bénéficiant des PII ne semble pas faire l'unanimité. Plusieurs responsables politico-administratifs ainsi que tous les chefs de projet que nous avons rencontrés sont assez critiques vis-à-vis de leur pertinence et de leur capacité à rendre compte réellement de la plus-value des PII sur ces territoires. D'une part, ils seraient difficilement actualisables de manière régulière puisqu'il s'agit de données statistiques qui ne seraient recueillies que tous les dix ans au moment du recensement général de la population. Il résulterait alors difficile d'estimer l'évolution de la situation du quartier au vu de ces indicateurs. D'autre part, aux yeux de la plupart des chefs de projet que nous avons rencontrés, ces indicateurs semblent insuffisants pour estimer la situation d'un quartier. Il leur aurait semblé plus pertinent d'avoir recours à des données qualitatives, des sondages ou encore à des entretiens approfondis avec les habitants pour estimer l'évolution du quartier bénéficiant du PII.

Section 2. La quête de légitimité par les *inputs* : un élément clé de la mise à l'agenda et de l'introduction de l'évaluation

Lorsqu'on se penche sur la sociogenèse de la pratique évaluative dans le cadre des CUCS et des PII l'on identifie un élément ayant joué un rôle clé dans l'introduction de la pratique : la quête de légitimité des pouvoirs publics. Nous verrons dans un premier temps que le développement de l'évaluation constitue un véritable tournant dans le domaine du fondement de la légitimité des états modernes. Puis, nous verrons au service de quelle quête de légitimité a été mobilisée l'évaluation des politiques publiques.

Sous-Section 1. La 'performance' : une révolution du fondement de la légitimité des États modernes

«The conditions of public policy making are continuously changing. At present, policy makers are affected by the legitimacy crisis in modern states and cannot routinely count on existing legitimacy capital as a condition for policy making. The decline in public confidence has put policy makers in a tricky situation »³⁰⁰

Les périodes de crise de légitimité des États semblent constituer des fenêtres d'opportunité (Kingdon 1984) exceptionnelles pour le développement de la pratique évaluative. Elles constituent autant d'occasions favorables à l'introduction et au développement de nouveaux instruments d'action publique. Les crises de légitimité constituent des moments au cours desquels s'accélère la recherche d'instruments d'action publique susceptibles d'y remédier.

Comme le souligne P. Muller, « la demande d'évaluation croît en même temps que les doutes sur la légitimité des politiques publiques »³⁰¹. Le rapport entre évaluation et crise de légitimité semble être tellement étroit que « l'exigence de l'évaluation naît à des périodes où ce n'est pas seulement l'efficacité de l'État qui se trouve discutée mais aussi la légitimité de son intervention »³⁰². L'exemple américain est particulièrement éclairant à ce propos puisque le développement des évaluations épouse les moments historiques de ces crises. La période du *New Deal*³⁰³ américain illustre bien ce postulat. De par l'importance des sommes investies par le gouvernement Roosevelt dans les programmes et la complexité des problèmes à traiter, le développement de la pratique évaluative s'est vu propulsé.

³⁰⁰ Hanberger (A.), « Public Policy and Legitimacy: A historical policy analysis of the interplay of public policy and legitimacy », *Policy Sciences*, vol. 36, 2003, p 257-278.

³⁰¹ Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, *Que sais-je ?*, 1990, p 22.

³⁰² Viveret (P.), *Op cit.*, p 47.

³⁰³ La politique interventionniste conduite par le Président Roosevelt entre 1933 et 1938 pour lutter contre les effets de la crise de 1929 a constitué l'un des facteurs ayant poussé à un premier développement de l'évaluation aux États-Unis.

Nos cas d'étude semblent montrer une concomitance entre la quête de légitimité et l'introduction (dans le cas catalan) ou le développement (dans le cas français), de l'évaluation des politiques publiques.

Il nous faut tout d'abord, de manière sommaire revenir sur la notion de légitimité ainsi que sur ses fondements pour en comprendre les enjeux. La légitimité est une qualité, et non un attribut du pouvoir politique dont l'acceptation se fonde non sur la coercition comme ressource première, mais sur le consentement de la population qui s'y trouve soumise. Il s'agit de l'acceptation de l'autorité des gouvernants par les gouvernés ; ainsi « *la légitimité du pouvoir politique apparaît alors comme le produit d'attitudes et de croyances d'intensité inégale, dotées de significations variées selon les groupes sociaux (...) elle garantit une acceptation de la domination politique par les agents sociaux sur lesquels la domination s'exerce* »³⁰⁴. Les institutions n'existent et subsistent que parce que la société les reconnaît comme telles, à partir du moment où cette reconnaissance n'existe plus, où la confiance n'existe plus la légitimité du pouvoir politique se voit remise en cause.

Selon les époques, les pays et les cultures, selon les mots de J. Lagroye, les prédicats qui la fondent évoluent³⁰⁵. Un certain nombre de mutations touchent aujourd'hui l'action publique des différents pays, amorçant une transformation radicale des fondements de la légitimité des gouvernements. D'une part, le développement du paradigme néo managérial induit des changements au niveau de la manière de penser l'action de l'État et ses fonctions. Le Nouveau management public³⁰⁶ en proposant comme modèle une rationalité quasi scientifique pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions.

³⁰⁴ Lagroye (J.), « La légitimation » dans Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, Tome 1, 1985, p 398.

³⁰⁵ Lagroye (J.), *ibid*, p 402.

³⁰⁶ Le Nouveau Management Public est une question qui devient centrale en Europe durant les années 80. Un certain nombre de gouvernements se lancent dans de vastes programmes de rationalisation des moyens publics. C'est dans les années 90 que le concept de New Public Management apparaît dans la littérature anglo-saxonne. Dans un contexte d'après choc pétrolier des objectifs d'amélioration des performances des administrations publiques voient le jour et recourent à l'emprunt d méthodes et de techniques jusqu'ici propres au secteur privé.

Il amorce une réflexion autour des missions qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou à des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur public ou privé, dans l'objectif de maximiser l'efficacité et l'efficacités de l'action entreprise. Elle introduit des nouveaux critères de référence d'inspiration managériale à l'aune desquels sera jugée l'action de l'État. L'amélioration des performances de l'État deviendra le critère clé pour porter un jugement de valeur sur son activité et sur sa légitimité.

J.M. Eymeri-Douzans résume les conséquences du triomphe de ce paradigme comme suit: « Les gouvernants semblent communier dans l'indispensable réforme administrative et le néo managérialisme dans ses avatars successifs s'est diffusé à la fois comme idéologique et praxéologique comme discours dominant de l'État et les institutions publiques, repris sur un mode mimétique d'État en État et comme répertoire de recettes et de techniques érigées en bonnes pratiques qui font l'objet d'intenses opérations d'import-export d'un État et d'un niveau de gouverne à l'autre »³⁰⁷.

Dans le cadre du développement du paradigme néo managérial, l'adoption d'outils permettant sa mise en œuvre s'accélère. Le progrès de la connaissance, le développement de l'expertise –de ses techniques et de ses métiers- et de l'analyse des politiques publiques permettront de conduire un examen attentif des conséquences de l'action des pouvoirs publics et contribueront à inaugurer un raisonnement qui contribue à fonder une conception radicalement nouvelle de l'action publique. En effet, dans un tel contexte, comme le souligne P. Duran, la seule démocratie ne suffira plus à elle seule à assurer la stabilité de l'exercice du pouvoir mais il faut se doubler d'une démocratie de contenu dans laquelle on n'obéit pas seulement pour ce que sont les règles constituant le cadre d'action mais pour ce qu'on pense que seront les résultats de celle-ci (Duran 1999).

³⁰⁷ Eymeri-Douzans (J.), « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3, 2005, p 7.

Le recours à l'évaluation se présente ainsi comme une source de légitimité. Ce mécanisme de légitimation³⁰⁸ repose sur l'introduction d'instruments dans un système d'action donné. Le recours à l'évaluation est ainsi présenté comme un instrument de rationalisation de l'action publique : recours à des méthodes 'scientifiques', à des données statistiques, à un savoir reconnu à caractère technique ou scientifique. L'évaluation peut également alimenter une légitimité substantielle c'est dire à une légitimation fondée sur ce que produisent les pouvoirs publics, sur leur capacité à traiter les problèmes publics.

Sous-Section 2. L'évaluation comme instrument de légitimation de la politique de la ville au long de son histoire

« La politique de la ville est très évaluée, elle est sous le microscope, c'est une politique qui est assez critiquée et on observe de ce fait une tendance renforcée à voir où va l'argent »³⁰⁹

Les rapports sur la politique de la ville depuis les années 90-2000 se suivent et se ressemblent. Après le rapport d'information du Sénat³¹⁰, celui du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale³¹¹, les rapports annuels du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et ceux de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, le plus récent de la Cour des Comptes vient à son tour établir « l'échec de la politique de la ville »³¹². La Cour a réalisé deux rapports sur ce thème l'un en 2002, l'un en 2012. Les deux ont été extrêmement critiques à son égard et n'ont pas manqué de souligner ses insuffisances et ses manques d'efficacité.

³⁰⁸ La légitimation, d'après J. Lagroye, est l'acquisition d'une légitimité (...) on peut la concevoir comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait. Cf. Lagroye (J.), « La légitimation » dans Grawitz (M.), Leca (J.) (dir.), *Traité de science politique*, Tome I, Paris, PUF, 1985, p 402.

³⁰⁹ Propos d'entretien avec des délégués du Préfet.

³¹⁰ Dallier (P.), *La politique de la ville : une efficacité entravée*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 71, 7 novembre 2007.

³¹¹ Goulard (F.), Pupponi (F.), *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République Impuissante*, Rapport d'information n° 2853, Assemblée Nationale, 21 octobre 2010.

³¹² Cour des Comptes, *La Politique de la ville : une décennie de réformes*, Paris, 17 Juillet 2012.

De manière générale, les principales critiques adressées à cette politique sont la complexité qui la caractérise et son manque de transparence, le caractère flou de ses objectifs ainsi que la faiblesse de ses résultats après 30 ans d'existence. Ces critiques ont été à l'origine de la frénésie évaluative qui s'est déclenchée autour de la politique de la ville.

C'est en raison des questionnements que cette politique suscite, notamment sur son utilité sociale, que les évaluations de celle-ci se sont développées. C'est le constat d'une dégradation de la situation des quartiers malgré des efforts financiers considérables qui a été à l'origine de la croissance exponentielle du nombre d'évaluations dont elle fait l'objet. La question au cœur du débat porte sur « l'utilité sociale de la politique de la ville »³¹³. Autrement dit, le sujet récurrent du débat est de savoir si elle contribue à transformer réellement et durablement la vie quotidienne des habitants des quartiers sensibles.

Comme le souligne G. Cauquil : « *Un des enjeux de la politique de la ville, est de faire la démonstration de sa valeur ajoutée à l'action publique des quartiers en difficulté* »³¹⁴. Le traitement de cette politique par les médias et de ses effets est le plus souvent impitoyable comme nous avons pu le voir. Les titres des articles de presse n'hésitent pas à parler de l'échec absolu de la politique de la ville³¹⁵. Comme le souligne à juste titre un dossier de la revue *Urbanisme* consacrée à la question de la politique de la ville à l'occasion de son 30^{ème} anniversaire, « rarement politique aura suscité sur une durée aussi limitée autant d'espoirs, d'attentes diverses, de controverses, de critiques et de malentendus de toutes sortes. La politique de la Ville concentre en effet toutes les passions françaises. »³¹⁶

³¹³ Cour des Comptes, *ibid.*

³¹⁴ Cauquil (G.), *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris, Dunod, 2004, p 60.

³¹⁵ Cf. « Les Quartiers sensibles : la Politique de la Ville échoue à endiguer la pauvreté et le chômage », *Le point*, 01/12/2009 ; « Banlieues : la politique de la ville n'a plus la côte », *Le Monde*, 16/03/2012 ; ou encore voir un reportage télévisé assez représentatif du traitement de la question des 'banlieues' par les médias : « 30 ans de politique de la Ville », émission 'À vous d'en juger', 10/11/2005, inathèque (BNF). Ce reportage se termine en mettant en avant « un cruel constat d'échec malgré 40 milliards d'euros investis depuis l'origine de cette politique ».

³¹⁶ Jazouli (A.), Loubière (A.), « Questions à la politique de la Ville », *Revue Urbanisme*, vol. 33, n°380, 2011, p 34.

C'est de ce fait que tout ce qui touche de près ou de loin cette question fait l'objet de vifs débats et que les jugements qui lui sont portés ne restent pas à demi-teinte. Le rapport Hamel-André résume dans son introduction les postures qui s'opposent dans le cadre des vifs débats à propos de la politique de la ville :

« Parmi les politiques publiques, la politique de la ville est celle qui suscite certainement les plus vifs débats opposant souvent deux attitudes. D'un côté, s'expriment ceux qui doutent de son utilité, considérant que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. Cette constatation est plus sensible encore à chaque surexposition médiatique de tel ou tel fait divers survenu dans un quartier dit 'sensible'. Les lacunes sont alors stigmatisées, les atouts rarement valorisés, certains estiment même que le principe de l'égalité républicaine est menacé en ciblant l'effort public sur des populations et des territoires prioritaires. De l'autre, se trouvent ceux qui considèrent que la politique de la ville fonctionne finalement plutôt bien et qu'il ne faut surtout rien changer, craignant par là-même que toute réforme se traduise par un désengagement financier des partenaires, au premier rang desquels l'État. »³¹⁷

Pour comprendre le besoin de légitimation de cette politique il faut se pencher sur chacun des points sur lesquels elle fait l'objet de critiques puisqu'ils vont constituer les interrogations autour desquelles vont se construire les évaluations aussi bien nationales et territoriales des dispositifs relevant de cette politique.

La principale critique qui a été formulée vis-à-vis de la politique de la ville, notamment par le rapport de la Cour des Comptes en 2002 puis en 2012³¹⁸ mais qui est une appréciation largement partagée par les acteurs concernés de près (élus locaux, acteurs politico administratifs, metteurs en œuvre) ou de loin (acteurs institutionnels centraux) par cette politique, est son manque de clarté et de lisibilité.

³¹⁷Hamel (G.), André (P.), *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au premier ministre sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, Septembre 2009, p 5.

³¹⁸ Cour des Comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, Juillet 2012.

La Cour estimera qu'elle est « complexe par le nombre des acteurs impliqués et la diversité des domaines d'action comme des instruments de mise en œuvre (...) par son champ d'intervention. »³¹⁹

Cette complexité n'aura pas échappé au lecteur qui parcourt ces lignes. En effet, elle constitue une sorte de magma confus à l'intérieur duquel sont imbriquées une série de zones géographiques à géométrie variable, de dispositifs, de procédures contractuelles et d'acteurs hétérogènes.

La Cour des Comptes considère qu'au-delà du flou résultant des frontières variables de la géographie prioritaire, la politique de la ville a voulu couvrir un maximum de domaines clés pour le développement social des quartiers ce qui a provoqué une dispersion voir un éclatement du dispositif qui a brouillé les objectifs prioritaires et les buts spécifiques de son intervention. Un chef de projet chargé de la mise en œuvre de la politique de la ville souligne à ce sujet « *on est dans un millefeuille, la politique de la ville ne sait pas simplifier, au contraire et je pense que ça agace tout le monde, il faut être des experts de la politique de la ville pour s'y retrouver et avoir Bac +10 !* »³²⁰. L'une des personnes responsables de la mise en œuvre du CUCS de l'agglomération T, explique que pour elle : « *La politique de la ville c'est comme une nébuleuse dans laquelle on a du mal à avoir une certaine transversalité du projet, on a du mal à y voir clair, à cerner l'ensemble des dispositifs ainsi que les compétences de chacun des acteurs prenant part à la politique de la ville.* »³²¹ Dans un tel contexte, il est souvent difficile pour les acteurs eux-mêmes d'avoir une vision claire sur l'ensemble des interventions et sur leurs objectifs précis. C'est d'ailleurs sa complexité, son caractère composite et le flou de ses frontières qui explique la création des contrats de ville, aujourd'hui devenus « CUCS ». En effet, le but premier de ces contrats est d'intégrer et de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs contractuels préexistants au service des territoires délimités à l'intérieur de chaque commune ou agglomération, et qui constituent ce que l'on a convenu d'appeler la « géographie prioritaire ».

³¹⁹ Cour des Comptes, *Ibid.* p 12

³²⁰ Propos d'entretien, Chef de projet.

³²¹ Propos d'entretien, Chef de projet.

Les CUCS ont pour mission de les articuler autour d'un même et unique projet global du territoire en matière de développement urbain et social. Autrement dit le CUCS, s'inscrit dans la logique de la réforme de l'État et constitue de ce fait une tentative de mise en lisibilité d'une politique qui souffrait d'un manque de clarté dans le déploiement de son action³²².

À cette action étatique viennent s'ajouter d'une part, l'ensemble des dispositifs spécifiques conçus et mis en œuvre au titre des contrats territoriaux et d'autre part, l'ensemble des dispositifs territoriaux spécifiques ayant pour cible les quartiers sensibles et qui sont conçus, gérés et mis en œuvre à l'échelle des collectivités territoriales.

Tout cela contribue à rendre les frontières de la politique de la ville assez floues et rend plus difficile le suivi des financements engagés ainsi que de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures participant à l'amélioration de la situation des quartiers sensibles.³²³

Un autre point vis-à-vis duquel la politique de la ville a été assez critiquée, concerne le caractère flou et imprécis des objectifs de la politique de la ville a été dès les débuts de cette politique un point assez débattu.

³²² Au-delà des programmes et dispositifs spécifiques relevant directement de la politique de la ville *stricto sensu*, répondant à des modes d'action spécifiques et s'appuyant sur des enveloppes financières ad hoc, il existe tout un ensemble de dispositifs et de programmes mis en œuvre par les différents ministères, déclinés à l'échelle territoriale. Ceux-ci concourent à la politique de la ville et visent à améliorer la situation des quartiers défavorisés relevant d'un traitement particulier au titre de cette politique. Cet ensemble de programmes relève de ce que l'on appelle « le droit commun » c'est-à-dire les actions et les financements 'communs' du budget de ces ministères, et qui ne relèvent pas d'un programme ou d'un budget spécifiques. Ces programmes sont conduits par les différents ministères sur leurs propres moyens.

³²³ Ainsi, si l'on considère la totalité des actions engagées par l'État et les collectivités territoriales, qu'elles relèvent des dispositifs spécifiques « politique de la ville » ou des actions « concourant directement à l'action de la politique de la ville », on s'aperçoit qu'il s'agit d'une politique difficilement saisissable en son ensemble. La Cour des Comptes, ainsi que l'Assemblée Nationale considèrent que la manière dont est conduite la politique de la ville ne permet pas d'estimer les montants réels investis dans l'ensemble des programmes et dispositifs qui la composent. D'une part, les seuls crédits qui sont plus facilement identifiables sont ceux relevant des crédits du « programme politique de la ville », mais le montant des crédits investis au titre des politiques concourant à la politique de la ville est difficile à cerner puisque ces programmes ne sont pas clairement identifiés, et ils sont gérés indépendamment de cette politique. La complexité du financement de ces actions est imputable au morcellement des modes de financement des actions prises individuellement et faisant partie du CUCS Une même action bénéficie en général de différentes sources de financement : une subvention spécifique du CUCS (enveloppe financière de l'ACSé, mise à disposition par la préfecture de région dans le cadre de la politique de la ville), une subvention de la ville ou de la communauté d'agglomération et une subvention de la région et/ou du département. À ces sources de financement peuvent venir s'ajouter des subventions provenant de la CAF, d'autres organes déconcentrés de l'État (DRAC, DDJS) ou des subventions directement accordées par les Ministères (ministère de l'Éducation Nationale par ex.)

Les rapports de l'Assemblée Nationale de 2010 et celui de la cour des comptes de 2002 sont assez représentatifs des critiques qui ont été formulées à l'égard de la politique de la ville sur ce point. À titre d'exemple, le rapport de 2002 souligne que : « *L'imprécision des objectifs de la politique de la ville, conséquence notamment de l'élargissement progressif des domaines d'intervention géographiques et thématiques de cette politique, affecte aussi bien la définition des axes d'action de la politique nationale que leur mise en œuvre sur le terrain.* »³²⁴

Pour certains, l'un des objectifs premiers de la politique de la ville, et l'un des critères principaux à l'aune desquels elle devrait être jugée est sa capacité à mettre en place une dynamique de décroisement, contribuer à alimenter une approche transversale de la ville.

G. Cauquil³²⁵ souligne par exemple à ce propos que « *l'évaluation de l'utilité sociale de la politique de la ville ne peut s'en tenir à la seule identification de son impact sur la cohésion sociale des territoires : elle doit simultanément prendre en compte son impact sur les modalités d'intervention publique (cohérence, décroisement, transversalité) ainsi que sur les pratiques au niveau local (partenariat..).* »³²⁶

Pour d'autres, cet objectif ne saurait suffire à justifier l'existence d'une telle politique et ne peut être considéré comme son objectif premier. Eric Monnier également que « *La politique de la ville est une sorte de métapolitique, une sorte d'usine à gaz pour amener les acteurs publics à coopérer...cela ne peut pas constituer une politique publique, amener la coordination ce n'est pas conduire une politique publique.* »³²⁷

³²⁴ Cour des Comptes, p 19.

³²⁵ Guy Cauquil est Directeur du Cabinet CIRESE, président d'honneur de la Société Française de l'Évaluation. Il est le fondateur du cabinet CIRESE (Cabinet d'ingénierie Sociale et Territoriale), est devenu un cabinet-conseil qui constitue l'une des références en France, en matière d'ingénierie et d'évaluation des politiques et des dispositifs d'action sociale.

³²⁶ Cauquil (G.), *Op cit.*, p 58.

³²⁷ Propos d'entretien.

La deuxième critique souvent adressée à l'égard de la politique de la ville c'est que les résultats semblent faibles et insuffisants pour un dispositif qui a 30 ans d'existence. Ainsi, un Préfet s'exclame : « Il y a des quartiers français qui bénéficient des dispositifs de la politique de la ville depuis sa création (donc depuis plus de 30 ans) et on en voit pas forcément les fruits ! »³²⁸

Le titre du chapitre 1er du rapport de la Cour des Comptes de 2012 « *la politique de la ville : une décennie de réformes* »³²⁹ illustre assez bien la lassitude provoquée chez les membres de la Cour des Comptes par « une décennie de réformes mais des inégalités persistantes entre les quartiers »³³⁰ et par une série de mesures qu'ils estiment coûteuses et inefficaces.

Au-delà de l'institutionnalisation de la politique de la ville et de l'élargissement grandissant de son domaine de compétences, de nombreux acteurs ou observateurs de cette politique semblent partager l'avis, majoritairement mis en avant par les rapports officiels et les médias, que cette politique ainsi que l'ensemble des générations et des dispositifs qui ont façonné cette politique au cours des 30 dernières années ont échoué jusqu'à présent à apporter une amélioration substantive de la situation des quartiers sensibles ainsi qu'à l'écart de leur situation avec celle du reste des quartiers ne relevant pas de la politique de la ville. Aussi bien les rapports de la Cour des Comptes (2002, 2007), de l'Assemblée Nationale (2010), du Sénat (2007), que celui de l'Observatoire National des Zones Sensibles (2011) que ceux spécifiquement demandés par le gouvernement (par ex. le rapport André et Hamel) pointent l'insuffisance de ses résultats. Ce dernier rapport constate que « *malgré la multiplication des actions conduites dans les territoires prioritaires les écarts avec le reste de la ville ne sont pas véritablement réduits* » et que ces dispositifs « *semblent inadaptés pour réduire significativement les inégalités socio-urbaines* »³³¹. Le débat sur les résultats et l'impact de la politique de la ville est rythmé par l'actualité des quartiers sensibles.

³²⁸ Propos d'entretien.

³²⁹ Cour des Comptes, *Op cit.*

³³⁰ Cour des Comptes, *Op cit.*, p 17.

³³¹ L'Observatoire National des Zones Sensibles, lors de son dernier rapport constate un accroissement important des inégalités spatiales infra-communales entre 1990 et 1999 et des situations qui se maintiennent depuis. Le rapport signale par exemple que l'écart de taux de chômage entre les ZUS et la moyenne du reste du territoire national s'est creusé entre 1990 et 1999 en défaveur des ZUS puisque cet écart est passé de 6 points à 10 en l'espace de 9 ans. Cf. Rapport ONZUS, 2012, p 21.

Lorsqu'une émeute urbaine éclate, les médias tirent la sonnette d'alarme et questionnent la politique de la ville en concluant souvent sur l'échec de celle-ci.

Aux yeux des acteurs de la mise en œuvre de la politique de la ville, c'est dans un raccourci tantôt simpliste tantôt hasardeux que la politique de la ville se voit souvent imputer la responsabilité de l'état global de santé de ces quartiers. Un responsable politico administratif, Directeur adjoint de la direction du développement territorial d'une municipalité s'interroge sur le lien réel entre les émeutes et la part de responsabilité qui peut être imputée à la politique de la ville. Il souligne que :

« l'on a tendance –les médias, les élus- à faire des liens raccourcis, par ex. quand il y a des voitures qui brûlent on dit : les choses vont mal, mais en quoi c'est un indicateur représentatif? En quoi le fait qu'il y ait un incident d'affrontement entre la police et les jeunes est indicateur objectif du fait que les choses aillent mal ? Il ne faut pas prendre ces évènements comme thermomètre de l'évolution globale du territoire relevant de la politique de la ville »³³².

En effet, il existe une certaine tendance à faire peser sur la politique de la ville la responsabilité de l'évolution globale du territoire alors qu'elle ne constitue qu'une politique d'exception qui cherche à renforcer les dispositifs de droit commun existant sur un territoire donné. Or, aux yeux des acteurs de la mise en œuvre des CUCS, la dégradation de la situation des quartiers ne peut être imputée exclusivement à l'échec de la politique de la ville pour la redresser, loin de là.

³³² Propos d'entretien.

Sous-Section 3. Le cas de la Catalogne : Légitimation du gouvernement et renforcement de son image 'modernisatrice'

Cette politique « phare » du gouvernement catalan constituait alors un enjeu de taille pour les nouveaux élus. L'évaluation semble avoir été envisagée par le gouvernement en place comme un instrument de légitimation d'une politique 'novatrice' très coûteuse.

Cette politique est particulièrement coûteuse dans la mesure où l'investissement total de la *Generalitat* vis-à-vis des Plans d'Intervention Intégrale a été de 693 millions d'euros pour la période 2004-2010³³³. Soit un investissement presque aussi important que la totalité de la somme déployée pour l'ensemble des financements des projets URBAN provenant des fonds européens et qui s'élevait à 728 millions d'euros pour la période 2000-2006³³⁴.

De manière plus large, l'évaluation semble avoir été saisie par le gouvernement catalan comme un instrument de légitimation de l'action conduite par le gouvernement issu de l'alternance politique, autrement dit comme une manière de prouver le bienfondé de l'alternance politique à travers la valorisation du résultat des actions conduites, et tout particulièrement de l'une de ses politiques phares.

L'évaluation à l'échelle autonome conduite à l'issue des cinq premières années de mise en œuvre et qui se base sur les évaluations territoriales des différents PII, semble être perçue comme un outil d'une campagne de communication autour des actions conduites par le gouvernement au cours de son mandat. Plusieurs éléments en témoignent. Tout d'abord, la *Generalitat* a publié une synthèse de l'évaluation globale des travaux d'évaluation et qui sert à « *mettre en valeur les apports des projets, ainsi que l'impact des investissements massifs réalisés au sein des quartiers* »³³⁵.

³³³ Source : *Generalitat* de Catalunya, présentation réalisée devant les chefs de projet.

³³⁴ Source : URBACT (urbact.eu/)

³³⁵ *Generalitat* de Catalunya, *Op cit.*, p 12.

Cette synthèse du rapport d'évaluation a fait l'objet d'une large diffusion et sera même traduite en plusieurs langues dont l'anglais et le français. On peut y voir là, une manière de mettre en valeur et de chercher à exporter le dispositif catalan d'intervention socio-urbaine dans les quartiers défavorisés en le proposant comme 'modèle'. Le discours du conseiller de la politique territoriale et des travaux publics de la *Generalitat* laisse transparaître cette volonté gouvernementale. Oriol Nel.lo considère que le caractère novateur de cette politique « *a fait qu'elle devienne l'une des politiques sociales catalanes les plus importantes des derniers temps (..) Jusqu'au point de devenir une référence au niveau européen* »³³⁶.

L'évaluation constitue pour le gouvernement tripartite catalan une manière de démontrer le bien-fondé de ce modèle d'intervention, sa pertinence et son efficacité. Le contenu de cet ouvrage permet de passer en revue les « efforts réalisés par la *Generalitat* »³³⁷, les municipalités et les districts dans chacun des quartiers pour « améliorer l'environnement urbain et la qualité de vie de ses habitants. »³³⁸ Il s'agit également à travers la publication de la synthèse de l'évaluation conduite de mettre en évidence « la réussite » de ce modèle d'intervention et « l'impact positif » de cette loi sur les quartiers concernés.

Il faut également avoir présent à l'esprit la vaste campagne de communication à destination des habitants qui a été organisée autour de cette politique par la *Generalitat*.

Dans ce cadre, ont été réalisées des vidéos expliquant les actions conduites et les transformations opérées au sein des quartiers mais également des bulletins d'information à destination des habitants et portant sur l'avancement des travaux d'aménagement et des projets par quartier qui ont été édités périodiquement. La *Generalitat* a également organisé au siège du Collège d'Architectes en 2009 lorsque les premiers PII ont touché à leur fin, une exposition photographique et documentaire « *Per un barri digne* » autour des différents projets financés dans le cadre de la loi des quartiers et qui avait pour objectif de divulguer les résultats obtenus avec l'application de la loi.

³³⁶ DTPOP, *La loi des quartiers. Un pari pour la cohésion sociale*, Catalogne, *Generalitat de Catalunya*, 2004, p 12.

³³⁷ DTPOP, *Op cit*, p 13.

³³⁸ DTPOP, *Op cit*, p 13.

Joan Subirats et Marc Marti, chercheurs spécialistes des politiques urbaines à l'Université Autonome de Barcelone ont une lecture commune de la mise à l'agenda de l'évaluation par le gouvernement catalan. Pour eux, cette mise à l'agenda est intimement liée à une volonté de légitimation de la politique conduite par le nouveau gouvernement et à une opérationnalisation de l'image que veut véhiculer le nouveau gouvernement : un gouvernement transparent dont l'action est efficace. J. Subirats³³⁹ souligne que la 'mise à l'agenda' de la question évaluative va également de pair avec l'image de certains des membres du gouvernement- comme Oriol Nel.lo le précurseur de cette politique- qui ont une image de modernisateurs de l'administration, or parmi les principaux instruments de modernisation l'on trouve l'évaluation. Le discours d'Oriol Nel. Lo³⁴⁰ semble venir confirmer cette hypothèse. D'après lui justement :

« L'évaluation illustre la transparence de l'action gouvernementale et constitue un exemple de bonne gouvernance et ce à deux titres. Tout d'abord parce que le rapport de l'évaluation sur les résultats et l'impact de l'ensemble des PII a été publié et est à disposition de qui le souhaite et par ce que ce rapport a été présenté devant le parlement. »

Le discours du président de la *Generalitat* (de l'époque) va également dans ce sens puisqu'il affirme que l'exigence d'évaluation des résultats « *est une exigence de rigueur et de transparence de notre gouvernement* »³⁴¹.

S. Jacob souligne à ce propos « (qu') indépendamment de la finalité que poursuit un dispositif institutionnel, le développement de l'évaluation véhicule une image positive d'un l'État pour lequel la prise en compte du 'souci de soi' passe par une réflexivité sur ses activités»³⁴². En effet, l'introduction de l'évaluation dans le contexte catalan semble correspondre à une volonté de valorisation et de renforcement d'une image d'un gouvernement modernisateur et démocratique.

³³⁹ Propos d'entretien.

³⁴⁰ Propos d'entretien.

³⁴¹ DTPOP, *Op cit.*, Préambule.

³⁴² Jacob (S.), *Op cit.*, p 256.

Section 3. Synthèse comparative

Tout au long du chapitre, nous avons tenté d'apporter une réponse à la question suivante : quelles sont les raisons qui expliquent l'irruption de l'injonction évaluative dans le cadre de politique de la ville et la *Llei de barris* catalane? Dans un deuxième temps, nous nous sommes intéressés dans ce chapitre aux caractéristiques du vecteur commun choisi aussi bien par la France que par la Catalogne pour introduire la pratique évaluative : les clauses évaluatives.

Sous-Section 1. L'irruption de l'injonction évaluative dans les CUCS et les PII

Dans le cas français, nous avons vu que la conduite de la première évaluation de la politique de la ville (Mai 1988- Le rapport Levy) correspond à une volonté de légitimer l'institutionnalisation d'une politique qui n'était qu'expérimentale. La politique de la ville est soumise à une première injonction évaluative quelques mois après la proclamation du décret de 1990 définissant l'évaluation et créant un comité interministériel d'évaluation et d'un fonds national de développement de celle-ci. L'évaluation est mise à l'ordre du jour dans le domaine de la politique de la ville du fait de l'impulsion que le gouvernement cherche à donner à ce nouvel instrument, mais aussi parce qu'elle sera perçue comme un terrain d'expérimentation de cette nouvelle pratique.

En effet, E. Monnier et C. Fontaine³⁴³ ont montré que l'injonction légale de l'évaluation a été introduite lors d'une conjoncture favorable : l'arrivée au pouvoir de M. Rocard conseillé par les partisans de l'évaluation dont notamment M. Viveret. Cette injonction évaluative peut être interprétée comme une conséquence du discrédit dont la politique de la ville fait l'objet. En effet, de nombreuses critiques lui étaient déjà adressées à l'époque concernant notamment son efficacité et le manque de clarté et de transparence dans la gestion des crédits qui lui sont octroyés. La complexité de l'articulation de l'ensemble des dispositifs

³⁴³ Fontaine (C.), Monnier (E.), « Evaluation in France » dans Furubo (J.E.), Rist (R.C.), Standahl (R.), *International Evaluation Atlas*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002, p 45-63.

relevant de la politique de la ville ainsi que le manque de cohérence qu'elle reflète figurent également parmi les principales critiques formulées à son égard. L'évaluation apparaît alors comme un outil de légitimation d'une politique sans cesse remise en question aussi bien par la Cour des Comptes, les rapports Parlementaires que les médias.

Le nouvel instrument d'action publique de la *tool box* gouvernementale se présentait comme celui qui permettrait d'apporter une solution à la crise de légitimité de la politique de la ville, et par là elle sauvegarderait la légitimité du gouvernement. Cette crise de légitimité de la politique de la ville semble s'inscrire de manière durable dans le temps.

Dans le cas des PII catalans, la mise à l'agenda et l'introduction de l'injonction évaluative de la *Llei de barris* découle tout d'abord de l'importation du modèle URBAN. En effet, la *Llei de barris* a voulu transposer ce modèle avec l'ensemble de ses techniques et de ses instruments. Or, l'injonction évaluative qui conditionne l'octroi des fonds est l'un des instruments les plus caractéristiques de ce programme. L'injonction évaluative s'explique en outre, par une quête d'instruments qui permettent au nouveau gouvernement d'asseoir la légitimité de ce nouveau modèle 'novateur' d'action publique – une politique socio-urbaine intégrale – et qui s'avère assez coûteux. L'évaluation est envisagée par le gouvernement catalan comme l'un des outils leur permettant de dresser bilan pré-électoral qui puisse permettre au gouvernement de mettre en avant ses 'réalisations' à la fin de son mandat.

Lorsque l'on se penche sur le cas français et sur le cas catalan, l'on s'aperçoit qu'au-delà des multiplicités de facteurs et des spécificités ayant concouru à l'introduction de l'évaluation il existe des motifs d'irruption de l'évaluation dans ces deux dispositifs qui leur sont communs.

Dans les deux cas de figure, l'irruption de l'injonction évaluative se fait dans un contexte de transition gouvernementale : deux gouvernements de gauche nouvellement élus sont en quête d'instruments qui leur permettent d'asseoir l'alternance électorale et de concrétiser leur image de modernisateurs de l'action publique. Dans le cas de la France, cette temporalité correspond à la réélection de la gauche et à la nomination d'un nouveau gouvernement.

Dans le cas de la Catalogne, cette temporalité correspond à l'élection d'un gouvernement qui est également de gauche et dont la famille politique avait été exclue des bancs la *Generalitat* depuis trois décennies. Qui plus est, force est de constater qu'aussi bien la politique de la ville que la *Llei de barris* constituent des politiques emblématiques des gouvernements socialistes qui ont impulsé leur création. Elles constituent des politiques ayant été affichées par ces gouvernements comme des axes clés de leur programme gouvernemental. Le fait que ce soient précisément ces politiques qui fassent l'objet d'une évaluation n'est pas un élément anodin.

Nos cas d'étude mettent en évidence le fait que l'évaluation peut bénéficier d'une fenêtre d'opportunité majeure pour son introduction et son institutionnalisation lorsque se présente un moment de transition politique et surtout lorsqu'il s'agit d'un moment d'alternance au pouvoir. En effet, l'alternance et la quête de légitimité d'élus qui cherchent à asseoir le triomphe électoral, constituent une fenêtre d'opportunité pour l'évaluation des politiques publiques.

En outre, les contextes de mise à l'agenda et d'introduction de la pratique évaluative dans le domaine des politiques de lutte contre l'exclusion socio-urbaine, à l'échelle nationale en France et à l'échelle régionale en Catalogne semblent à priori inégalement favorables à une institutionnalisation sectorielle voire généraliste³⁴⁴ de la pratique.

Le contexte français semblait à priori y être plus favorable dans la mesure où l'introduction de la pratique évaluative dans le domaine de la politique de la ville en 1991 lors de la création du Comité d'évaluation de la politique de la ville présidé par Michel Belorgey, avait été précédée par la création de structures organisationnelles particulières, telles que le Conseil Scientifique de l'Évaluation. Elle avait aussi précédé l'introduction d'une clause évaluative légale (concernant l'évaluation de la loi sur le RMI) et d'un décret consacrant la volonté politique du gouvernement de développer l'évaluation de l'action publique au sein de l'ensemble des pans de l'action publique.

³⁴⁴ Le terme 'généraliste' renvoie à un développement de la pratique évaluative dans une pluralité de secteurs de l'action publique.

Le contexte Catalan par contre, semblerait lui, à priori, moins favorable que le contexte français à l'institutionnalisation de l'évaluation dans la mesure où l'introduction de la pratique évaluative ne concernait que ce domaine spécifique de l'action publique et qu'il n'y a pas eu de mesures prises pour la développer dans d'autres domaines de l'action publique. Il n'y a pas eu non plus, comme ce fut le cas de la France de création de structures particulières à l'échelle régionale ni de normes venant consacrer une volonté claire de la part de la *Generalitat* de vouloir institutionnaliser une telle pratique. Autrement dit, l'introduction de l'injonction de l'évaluation dans le domaine de la *Llei de barris* ne semblait pas s'inscrire dans le cadre d'un mouvement plus vaste de développement de cette pratique. Cette introduction de n'a pas lieu, comme dans le cas de la France dans le cadre d'un chantier de modernisation de l'administration publique catalane ou dans le cadre d'une introduction de la pratique évaluative dans d'autres secteurs de l'action publique.

Lorsqu'on observe l'impact de ces initiatives d'introduction de la pratique évaluative, le constat semble venir confirmer que l'institutionnalisation de l'évaluation dépend d'un certain nombre de facteurs autres que les seuls efforts pour créer des structures et édicter des normes formelles.

Dans le cas français, l'on a pu observer que l'institutionnalisation de l'évaluation dans le domaine de la politique de la ville à l'échelle nationale a été évolutive ou mouvante. L'institutionnalisation de l'évaluation au cœur du gouvernement central français a connu quelques échecs successifs. L'histoire fragmentée de l'institutionnalisation au niveau gouvernemental a connu des périodes de vide où aucune instance n'assurait au niveau central la diffusion de l'évaluation. Elle semblerait avoir repris son élan depuis le décret du 1er juin 2011 qui confie à l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), qui dépend du Comité Interministériel des villes, la conduite des évaluations nationales concernant l'impact de la politique de la ville sur les quartiers.³⁴⁵

³⁴⁵ L'ONZUS a été créé par la loi du 1^{er} Août 2003 (loi pour l'orientation et la programmation pour la ville et la rénovation urbaine). Il s'est vu confier deux missions : permettre une meilleure connaissance des territoires concernés par la politique de la ville au moyen de la collecte de données et statistiques sur les quartiers prioritaires ainsi que la coordination des activités d'évaluation de l'impact de la politique de la ville sur ces quartiers.

Côté Catalan³⁴⁶, il semblerait que la clause évaluative, et derrière celle-ci l'affichage d'une volonté- tout au moins formelle- de donner une impulsion, à l'échelle autonome, à la pratique ait constitué une fenêtre d'opportunité pour l'amorçage du processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Catalogne. Cette opportunité- l'affichage de la volonté du gouvernement autonome de développer l'évaluation a été saisie par deux chercheurs soucieux de développer un système de collecte de l'ensemble des informations qualitatives et quantitatives nécessaires pour pouvoir évaluer l'impact des politiques sociales sur la situation sociale catalane. En 2005, ces deux chercheurs, un économiste de l'université Pompeu Fabra et un politiste de la fondation Jaume Boffil, prestigieux *think tanks* catalans, prennent acte des intentions affichées du gouvernement vis-à-vis de l'introduction de la pratique évaluative au sein de l'administration catalane. Ils s'adressent au responsable du département des questions économiques de la *Generalitat* de Catalunya et proposent la création d'une structure indépendante d'évaluation mais bénéficiant du financement de la *Generalitat*. En 2006, le projet est soumis au parlement catalan qui approuve la participation du gouvernement dans l'institution en question et les statuts sont approuvés. *IVALUA* ne commencera en réalité concrètement son activité qu'en 2008³⁴⁷.

Il s'agit comme nous l'avons vu auparavant, d'une institution portée par différentes institutions publiques et privées catalanes³⁴⁸ qui s'associent autour d'un objectif commun : promouvoir le développement de la pratique évaluative au sein de l'administration publique à l'échelle autonome et de contribuer à répandre cette pratique au sein des administrations publiques catalanes (offre de formations spécifiques, rédaction de guides d'évaluation etc.)

Lors de l'approbation des statuts de l'institution quelques aménagements sont faits quant aux objectifs de cette institution. Le but est de ne plus se centrer uniquement sur la manière de développer une évaluation des politiques sociales catalanes mais d'avoir un objectif à la

³⁴⁶ Bien qu'il résulte plus difficile d'en dresser un bilan puisque l'introduction de la pratique évaluative dans le domaine des programmes de lutte contre l'exclusion socio-urbaine est encore très récente.

³⁴⁷ Propos d'entretien, Blanca Lazaro directrice adjointe d'*IVALUA*.

³⁴⁸ Rappel : La *Generalitat* de Catalunya, la *Diputació* de Barcelona, l'Université Pompeu Fabra et la Fondation Jaume Bofill (*think tank*).

fois plus large et plus ambitieux. *IVALUA* se verra assigner l'objectif de développer l'évaluation en Catalogne, de la promouvoir et de s'intéresser à un spectre de politiques bien plus large que les politiques sociales uniquement (politiques de l'emploi, de l'environnement..). Cette institution semblait être aux yeux du gouvernement, un instrument lui permettant de développer la pratique évaluative au sein de son administration. Le portage politique dont a bénéficié *IVALUA* lors de sa création se manifeste dans le soutien financier que lui apporte la *Generalitat*. En effet, le gouvernement autonome en sera le principal contributeur financier en fournissant 47% du budget total de l'institution³⁴⁹.

IVALUA, et elle sera pionnière en matière d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques à l'échelle autonome et aux côtés de la 'Commission Forale d'évaluation' de Navarre, elles constituent les deux seules instances de ce type à l'échelle autonome de promotion du développement de l'évaluation des politiques publiques. L'AEVAL, instance centrale chargée de la conduite et du développement de la pratique évaluative à l'échelle centrale ne sera créée que postérieurement, en 2008.

Dans le cas de la Catalogne, les clauses d'évaluation semblent avoir constitué une fenêtre d'opportunité ayant contribué à amorcer le processus d'institutionnalisation et qui s'est renforcé par la création d'une structure spécifique au niveau régional.

Contrairement au cas français, la création d'une structure (autonome) porte étendard en matière d'évaluation a suivi l'introduction de la pratique évaluative dans le domaine spécifique de la *Llei de barris*. Cependant, le véritable impact des clauses évaluatives peut être apprécié vis-à-vis des usages qui sont faits de l'instrument évaluatif et des fonctions qui lui sont assignées dans la pratique. C'est précisément à cet égard que l'étude des usages de l'instrument évaluatif est intéressante, elle permet de déceler l'impact d'une telle injonction évaluative sur les pratiques des acteurs.

Il nous semble qu'un tableau récapitulatif permettra au lecteur d'avoir une vue d'ensemble sur les motifs et le contexte d'introduction de l'injonction évaluative.

³⁴⁹ Source : www.IVALUA.cat

Tableau 17. Tableau comparatif des motifs et du contexte d'introduction de l'injonction évaluative

Facteur analysé	France	Espagne
Contexte politique de la mise à l'agenda de l'évaluation (dans le domaine des politiques socio-urbaines)	*2 ^{ème} septennat de Mitterrand, réélection *La modernisation de l'État : grand chantier du gouvernement Rocard *Impulsion gouvernementale donnée à l'évaluation des politiques publiques (décret 1990)	*Un gouvernement de gauche nouvellement élu
Motifs ayant conduit le gouvernement à avoir recours à l'injonction évaluative	1ère phase : légitimation d'une transition : passage d'une politique provisoire à une politique institutionnalisée 2ème phase : légitimation d'une politique sans cesse critiquée par de nombreux rapports 3ème phase : légitimation d'une politique sans cesse critiquée + révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville *Perçue comme un levier potentiel de participation citoyenne aux projets de développement social urbain	Transposition du modèle URBAN (fond et forme, donc y compris de ses instruments tels que l'évaluation) *Quête de légitimation de la politique et du gouvernement *Perçue comme un levier potentiel de participation citoyenne aux projets de développement social urbain
Rôle attendu de cette politique dans le développement de l'évaluation au niveau de la région ou du pays	Rôle pionnier- <i>Politique de la ville</i> conçue comme terrain d'expérimentation de l'évaluation à l'échelle nationale	Rôle pionnier- <i>Ley de Barrios</i> conçue comme terrain d'expérimentation de l'évaluation à l'échelle autonome

Sous-Section 2. Un vecteur commun d'introduction de l'instrument : une clause évaluative

L'injonction évaluative a été introduite aussi bien en France qu'en Catalogne par le biais d'une clause évaluative. Nous verrons que cette injonction peut être plus ou moins souple et laisser plus ou moins de marge de manœuvre aux acteurs territoriaux pour la conduire. Les acteurs sont donc contraints d'évaluer, cependant l'opérationnalisation d'une telle contrainte est différente dans les deux cas.

Une analyse comparée des injonctions évaluatives catalane et française semble révéler que la marge d'autonomie laissée aux acteurs territoriaux est beaucoup plus large en France qu'en Catalogne. En France, aussi bien la configuration globale du comité de pilotage et de suivi que les domaines d'évaluation, les indicateurs de référence pour l'exercice évaluatif sont laissés à la libre détermination des acteurs territoriaux. Par contre, en Catalogne, la loi fixe la composition globale du comité de pilotage et d'évaluation (nombre et qualité des membres), la fréquence avec laquelle ils doivent se réunir pour faire un bilan des actions en cours et émettre un rapport final d'évaluation. De même, les domaines d'évaluation qui doivent être évalués sont fixés, et la liste des indicateurs devant servir d'appui pour le suivi et l'évaluation finale doivent être ceux que la *Generalitat* utilise pour établir un diagnostic de la situation des quartiers pour sélectionner les projets qui feront l'objet d'un financement.

Ce qui différencie les deux cas c'est le degré d'autonomie laissé aux acteurs dans le *design* du cadre évaluatif. Dans le cas français, l'injonction évaluative peut être qualifiée de 'souple' dans la mesure où l'État n'impose pas un cadre évaluatif prédéfini. Les partenaires territoriaux doivent préciser la manière de mettre en œuvre le processus évaluatif. Dans le cas catalan, l'injonction évaluative peut être qualifiée de 'stricte' dans la mesure où le cadre évaluatif est prédéfini par la *Generalitat*.

Cette différence soulève la question sur le rapport entre 'contrainte' et 'évaluation'. Est-ce qu'un cadre évaluatif fortement contraignant est plus favorable à ce que le processus évaluatif soit effectivement conduit ? Nous nous interrogerons sur ces questions au fil des développements suivants.

Ce chapitre nous a permis d'identifier un certain nombre de facteurs qui semblent avoir été déterminants, aussi bien dans le cas des CUCS que des PII, dans le processus de mise à l'agenda de l'impératif évaluatif. La quête de légitimité d'un gouvernement nouvellement élu issu d'une alternance politique et des contextes politiques favorables à l'avènement de l'évaluation comme nouvel instrument d'intelligence politique. Forts de tous ces éléments, nous sommes à même de procéder à une déconstruction analytique du réseau d'acteurs des projets de développement social urbain ayant à mettre en œuvre l'injonction évaluative.

CHAP. 4. DÉCONSTRUCTION ANALYTIQUE DES RÉSEAUX DE GOUVERNANCE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN : QUELS DESTINATAIRES DE L'INJONCTION ÉVALUATIVE ?

Le processus d'évaluation se déroule toujours au sein d'un système d'action préexistant qu'il convient de connaître pour être plus à même de comprendre la manière dont l'évaluation est mise en œuvre. L'objet de ce chapitre sera précisément de caractériser les réseaux d'acteurs qui incarnent les projets évalués. En effet, nous verrons que les projets de développement social urbain sont l'œuvre de réseaux particulièrement denses, enchevêtrés et complexes. Pour les analyser nous prendrons appui sur la notion de gouvernance urbaine qui nous semble être la mieux à même de rendre compte des modalités de production de l'action publique dans le domaine du développement social urbain.

Ces réseaux constituent un vaste terrain de jeu sur lequel il convient de se pencher pour mieux appréhender le terrain au sein duquel sera introduite l'injonction évaluative. Cet exercice permettra de mettre en lumière les stratégies et intérêts des différents acteurs ainsi que les rapports d'interdépendance qui se tissent entre eux. Les enseignements que nous en tirerons nous permettront en outre, d'une part, d'avoir une meilleure compréhension de l'implication de chacun de ces acteurs au processus évaluatif (chapitre 5), et, d'autre part, des finalités au service desquelles sera mise en œuvre l'évaluation : *accountability*, légitimation, apprentissage etc. (chapitre 6).

Section 1. Caractérisation de l'espace de production des projets

Sous-Section 1. La gouvernance : trajectoire et triomphe d'un référentiel d'action publique

Le thème des transformations des modalités de conduite de l'action publique dans les pays européens ces trente dernières années a fait couler beaucoup d'encre et continue de le faire. Nombreux sont les sociologues et les politologues à s'être penché sur ses évolutions : le type et le nombre d'acteurs concernés par le déploiement des politiques publiques ; le type de relations qu'ils entretiennent ; les instruments d'action publique mobilisés ; le développement de nouvelles formes de savoir et d'expertise mobilisés dans le cadre décisionnel ainsi que sur le changement des niveaux d'échelle territoriale pour la conduite et le pilotage des actions publiques. Toute évolution observée fait l'objet d'une tentative de mise en mots par le chercheur qui s'y intéresse. Cet ensemble d'évolutions hétéroclites ont été communément signifiées par le concept de « gouvernance »³⁵⁰.

Les chercheurs ont été confrontés à une difficulté essentielle qui est celle du trop-plein de définitions hétérogènes qui illustrent bien l'inflation du concept mobilisé dans des champs disciplinaires très distincts³⁵¹. Bruno Jobert dira à ce propos que « *le débat sur la gouvernance s'est structuré dans un forum dont les règles prenaient en compte des acteurs venus de disciplines variées créant ainsi un référentiel pluridisciplinaire de la gouvernance* »³⁵². Tout cela contribue à alimenter une cacophonie autour de ce concept.

³⁵⁰ Même si l'engouement vis-à-vis du cadre conceptuel de la gouvernance, néanmoins, les origines étymologiques du mot sont fort anciennes. C'est Platon, le premier qui utilisa le verbe grec « κυβερνάω », qui signifiait alors conduire un navire ou un char au sens gouverner les hommes. Dans l'Eutydème il explique que la direction de la cité nécessite un individu qui soit seul assis au gouvernail de l'Etat, gouvernant tout. Le latin reprendra ce verbe 'guberno' qui donnera 'gubernatio'. Voir à ce sujet l'intéressante synthèse de Charles Tournier, « Le Concept de Gouvernance en science politique », *Papel politico*, Universidad Javeriana, Colombia, n°12, 2007, p. 63–91.

³⁵¹ Pasquier (R.), Simoulin (V.), Wesbein (J.) (dir.), *La Gouvernance Territoriale : Pratiques, Discours et Théories*, L.G.D.J., coll. Droit et Société, 2007, p 13.

³⁵² Jobert, B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Ce paradigme « relayé par les communautés épistémiques conseillères du prince »³⁵³ s'est imposé progressivement³⁵⁴ en tant que nouveau référentiel d'action publique³⁵⁵.

Depuis les années 90, un certain nombre de travaux et de chercheurs se sont attelés à décrire et analyser des recompositions dans le mode de gouverner des états modernes occidentaux. Elles se caractériseraient par un pilotage de l'action publique davantage basé sur une coordination d'acteurs et de groupes sociaux (public et privés) en vue d'atteindre des objectifs négociés (Hooghe, Marks 2001 ; Kooiman, 2003 ; Le Galès 1999 ; Mayntz 1993 ; Rhodes 1997 ; Salamon 2002).

Le concept de gouvernance, victime de son succès, a été mobilisé dans une série d'acceptions différentes qui ont contribué à le vider de son sens. Selon J. Chevalier « *ce concept est devenu l'un de ces mots passe-partout, un de ces concepts omnibus, qui en est venu à recouvrir des significations extrêmement diverses* ». ³⁵⁶ L'engouement suscité par ce concept amènera J. Kooiman lui-même à parler de « catchword »³⁵⁷ et Pierre et Peters à qualifier la gouvernance de « notoriously slippery »³⁵⁸. Cela a alimenté une certaine méfiance et une prise de distance de la part de certains chercheurs qui font part de leur scepticisme vis-à-vis d'une notion désormais mobilisée tous azimuts.

³⁵³ Huffy (M.), Dormeier Freire (A.), Plagnat (P.), Neumann (V.) (dir.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Genève, Karthala, 2007, p 15.

³⁵⁴ La question qui mérite d'être posée, bien qu'il soit difficile d'y répondre est si la gouvernance reflète une réalité, une évolution inéluctable des modes de gouverner des sociétés contemporaines qui vient à être mise en mots par un concept ou si elle découle plutôt d'un discours performatif-normatif et ce aux différentes échelles (mondiale, européenne, nationale etc.) et s'est ainsi imposée progressivement.

³⁵⁵ La notion de référentiel a été développée par le courant de l'analyse cognitive des politiques publiques autour de Pierre Muller. Selon cette approche les politiques publiques sont un lieu où une société construit son rapport au monde. La gouvernance peut être qualifiée de référentiel global qui constitue « une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. Il est constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui renvoient aux croyances de base d'une société ». La gouvernance peut être qualifiée de référentiel global dans la mesure où elle ne constitue pas le référentiel uniquement d'un secteur mais de l'ensemble des pans de l'action publique. Cf. Muller (P.), « Référentiel » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562.

³⁵⁶ Chevallier (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, Vol. 1-2, N°105-106, 2003, p 203.

³⁵⁷ Kooiman (J.), *Governing as Governance*, London, Sage, 2003), p 252.

³⁵⁸ Pierre (J.), Peters (G.), *Governance, Politics and the State*, New York, St Martin's, 2000, p 7.

Ce phénomène alimenterait l'idée que les formes traditionnelles d'exercice du pouvoir (processus top down, rapports hiérarchiques, centralité de l'État, démocratie représentative etc.) sont révolues, dépassées ou tout au moins à bout de souffle³⁵⁹.

Il y a un spectre assez large de conceptions de la gouvernance ; il convient donc de clarifier le sens que l'on donne à cette notion. Le point de convergence de l'ensemble de définitions de la gouvernance réside sur le postulat d'une recomposition de l'État et des modes d'action publique, faisant appel à la coordination d'un plus grand nombre d'acteurs, de secteurs différents, intervenant à des échelles multiples et dont résulte une complexification croissante de l'action publique contemporaine. L'ensemble des pans et des échelles de conduite de l'action ont été touchés par la prolifération des analyses en termes de gouvernance et de réformes pour la mettre en œuvre³⁶⁰.

A l'instar de P. Lascoumes et P. Le Galès, nous comprendrons ici la gouvernance comme « *un processus d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions pour atteindre des objectifs définis et discutés collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* »³⁶¹.

³⁵⁹ À propos des critiques vis-à-vis de la notion de gouvernance, voir, par ex. Pierre (J.), (ed.), *Debating governance : authority, steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Padioleau (J-G), « Les gogos de la gouvernance », *Libération*, 1er juin 2000.

³⁶⁰ L'on parle aussi bien de gouvernance économique, de gouvernance universitaire que de gouvernance hospitalière³⁶⁰. Mais l'on parle également de gouvernance « territoriale », « européenne » ou encore « mondiale ». Le terme gouvernance peut parfois être associé dans la plume de certains auteurs à des adjectifs qualificatifs qui cherchent à mettre l'accent sur un aspect spécifique. Par exemple, les notions de 'gouvernance multi acteurs' et 'multiniveaux' viennent formuler l'hypothèse d'un plus large spectre d'acteurs associés à la conduite de l'action publique ainsi qu'une dispersion certaine des compétences et des pouvoirs entraînant une perte de centralité de l'État dans la conduite de l'action publique et la nécessité d'une action coordonnée.

³⁶¹ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Sociologie de l'action publique : Domaines et approches*, Paris, Armand Colin, 2012, p 23.

Sous-Section 2. Les politiques urbaines : un champ d'action publique particulièrement perméable au paradigme de la gouvernance

Les politiques urbaines des pays européens n'ont pas échappé à ces évolutions. Gilles Pinson qualifie les villes européennes d' « espaces politiques pluralistes »³⁶².

La pluralisation de ces espaces résulterait entre autres, en premier lieu de la complexification des sociétés urbaines -depuis une trentaine d'années- mais également des nouveaux instruments d'action publique qui ont été créés dans les années 80 et 90.

G. Pinson reprend l'idée de 'nodalité' (Hood 1983) pour rendre compte de l'évolution de la place des acteurs publics et des institutions politiques dans la gouverne des villes ; ces acteurs seraient devenus moins centraux et davantage 'nodaux'³⁶³.

Le paradigme de la gouvernance urbaine, née aux États Unis dans les années 70 sera diffusé en Europe à partir des années 80 et tout d'abord en Grande Bretagne lors de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher qui conduira une série de réformes conduisant à une articulation complexe des rapports entre pouvoir central et pouvoir local.

D'après P. Le Galès, la gouvernance urbaine :

« fait référence en tout premier lieu à la fragmentation et à l'éclatement de la conduite de l'action publique dans le cadre des villes. Elle supposerait « suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété d'acteurs (...) et permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique »³⁶⁴.

³⁶²Pinson (G.), « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°6, 2004, p 619.

³⁶³ C. Hood définit la *nodalité* comme la propriété d'être au milieu d'un réseau. Cf. Hood (C.), *The tools of government*, London, Macmillan 1983, p 21.

³⁶⁴ Le Galès (P.), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, p 60.

Ce paradigme vient remettre en cause des modèles traditionnels de gouvernement des villes qui ne seraient plus en mesure de faire face aux défis des villes à l'heure actuelle tels que la concentration des populations fragiles dans les zones urbaines, ou encore l'accélération des flux migratoires. Face à ces 'crises urbaines', les pouvoirs publics seraient en quête de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments qui puissent leur permettre de traiter de manière plus efficace et efficiente les problématiques urbaines.

Dans un tel contexte, le développement des modèles de gouvernance urbaine sera fortement véhiculé par l'Union Européenne³⁶⁵ ainsi que par des organismes internationaux tels que la Banque Mondiale ou l'ONU (notamment par le programme Habitat³⁶⁶).

La notion de gouvernance urbaine nous semble être le cadre analytique le plus à même de nous permettre d'appréhender les systèmes de coopération complexes et enchevêtrés qui caractérisent les espaces où est fabriquée la ville à l'époque actuelle. La gouvernance urbaine, en tant que cadre analytique, nous servira d'appui pour analyser les relations entre producteurs des politiques urbaines.

Ce modèle repose sur une organisation en sous-systèmes qu'il est possible de qualifier de réseaux d'action publique. Nous entendons ici par réseaux «une coopération plus ou moins stable, non hiérarchique entre les organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient et échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts »³⁶⁷. Cette notion vient précisément mettre en exergue la pluralité et l'hétérogénéité des acteurs chargés du *policy making* mais aussi la complexité des rapports qui se tissent entre eux-ci.

Les 'réseaux' ont fait l'objet de nombreux développements par des travaux américains dans les années 60-70 qui cherchaient à mettre l'accent sur les rapports qui se nouent entre les niveaux de gouvernement et entre les acteurs des politiques publiques.

³⁶⁵ À travers des initiatives telles qu'URBAN sur laquelle nous reviendrons plus loin ou encore EUKN : European Urban Knowledge Network qui constitue un espace de réflexion autour des problématiques liées à la gouvernance urbaine multi niveaux des villes européennes.

³⁶⁶ L'agence de l'ONU, 'Habitat' : *United Nations Human Settlements Programme* a été créée en 1978 et est spécialisée dans la promotion du développement durable des villes. Le siège de l'agence est installé à Nairobi au Kenya. Cf. <http://www.unhabitat.org>

³⁶⁷ Le Galès (P.), « Les réseaux d'action publique, entre outil passe partout et théorie de moyenne portée » dans Le Galès (P.), Thatcher (M.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, l'Harmattan, p 14.

Plus tard, dans les années 80 cette thématique sera étoffée notamment sous la plume de chercheurs britanniques tels qu'A. Cole, P. John, D. Mash et R.A.W. Rhodes³⁶⁸.

Tout comme la gouvernance, ce concept a connu une grande popularité et a fini également par devenir un concept faisant l'objet d'acceptions très hétérogènes. Cela poussera T. Börzel à parler de « Babylonian variety of different understanding and applications of the policy network concept »³⁶⁹ et P. Le Galès à ironiser à ce sujet : « It's new, it's different, it's good looking, BUY IT NOW »³⁷⁰.

Les différentes approches des réseaux d'action publique ont tout de même, comme celles de la gouvernance, un dénominateur commun : les politiques publiques sont le fruit d'une interaction entre un spectre large d'acteurs d'échelles territoriales distinctes; de nature hétérogène et donnant lieu à un système complexe traversé par des relations entre acteurs de nature plus ou moins stable et d'intensité variable. Ces réseaux se caractériseraient par leur composition (nombre de participants, type d'acteurs, organisation des participants), le degré d'intégration du réseau (fréquence et intensité des rapports entre acteurs, le degré de consensus et le partage de valeurs et idées communes), ainsi que par le type de rapport de pouvoir qui régit les relations entre acteurs (Le Galès, Mark 1995 ; Marsh et Rhodes 1992).

De nombreuses limites de l'approche en termes de réseaux ont été soulignées par un certain nombre d'analyses (Atkinson, Coleman 1985; Dowding 1995 ; Le Galès et Thatcher 1995). La principale critique qui leur est adressée est leur tendance à évacuer à priori, la question des rapports de force et de pouvoir qui existent au sein du réseau et qui le structurent.

³⁶⁸ Rhodes et Marsh, principaux théoriciens de ce concept, conçoivent les réseaux d'action publique comme un ensemble au sein duquel coexistent un grand nombre de typologies de réseaux qui se situent entre deux pôles extrêmes : les réseaux thématiques et les communautés de politiques publiques. Les premiers se caractérisent par un nombre de participants vaste aux liens distendus). Les deuxièmes se caractérisent au contraire par un nombre limité de participants, aux liens resserrés. Cf. Marsh (D.), Rhodes (R.A.W.) (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

³⁶⁹ Börzel (T.A.), «What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance», *European Intergation online Papers*, vol. 1, n° 16, 1997.

³⁷⁰ Le Galès (P.), Thatcher (M.), *Op cit.*, p 13.

En effet, ces théories ont parfois cherché à mettre l'accent surtout sur l'horizontalisation des rapports entre les acteurs ainsi que sur la pluralisation des espaces décisionnels, en allant parfois jusqu'à donner l'impression que ces nouvelles modalités de production de l'action publique avaient gommé certains mots du vocabulaire classique en sciences politiques: hiérarchie, contrôle, domination etc.

D'après ces approches, il serait illusoire de croire que l'État est loin d'avoir perdu sa centralité dans l'activité de gouverner bien que l'on observe des transformations dans la manière dont l'État exerce son pouvoir. P. Le Galès souligne par exemple que « La gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement, tout se passe comme si les processus relevant d'une logique de gouvernance venaient s'ajouter aux logiques gouvernementales »³⁷¹. Bien que l'on assiste à des mutations dans la manière d'exercer l'activité de gouverner, les phénomènes de pouvoir et de hiérarchie demeurent omniprésents disent les auteurs qui sont de cet avis.

Malgré les limites de ce cadre théorique, il nous semble qu'il s'agit là d'une porte d'entrée pertinente et d'un outil conceptuel adapté pour la déconstruction, l'analyse et la comparaison des systèmes d'acteurs du développement social urbain. Ce bagage conceptuel nous semble être l'outil le plus adapté pour une analyse de la configuration d'acteurs de ces dispositifs ainsi qu'un outil *ad hoc* pour la comparaison dans la mesure où il la rend possible par la mise en place d'un cadre analytique qui permet à la fois de respecter l'hétérogénéité du réel, d'en dépasser la complexité tout en rendant possible l'analyse des systèmes d'acteurs. P. Hassenteufel parlera d'ailleurs de la théorie des réseaux d'action publique comme un « outil opératoire de comparaison des politiques publiques. »³⁷²

Il est tout de même certain qu'une prise de recul est nécessaire vis-à-vis de ces lentilles conceptuelles qui quand bien même « elles aident à voir, elles ne déterminent qu'une orientation du regard »³⁷³.

³⁷¹ Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes*, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p 36.

³⁷² Hassenteufel (P.), *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, p 124.

³⁷³ Hassenteufel (P.), *ibid*, p 124.

Il y a un écueil à éviter lorsque l'on parle de gouvernance et c'est de mettre l'accent de manière disproportionnée sur les mécanismes de partenariat, de consensus qui sont censés caractériser ce type de configurations. Nous adoptons une posture qui nous permet de prendre du recul vis-à-vis de cet objet. Nous cherchons à éviter une posture normative et nous nous gardons d'attribuer aux systèmes d'acteurs étudiés des propriétés à priori telles que la perte de centralité de la figure de l'État ni celle de la dilution des phénomènes de pouvoir et de contrainte. Nous les considérons comme des hypothèses qui sont à analyser et à tester empiriquement.

Il est important de garder présents à l'esprit un certain nombre de points qui ont été mis en avant par des chercheurs ayant analysé des systèmes de gouvernance et qui nous mettent en garde contre un certain nombre d'écueils qui ne doivent pas être oubliés dans l'analyse de tout système de gouvernance :

- la notion de partenariat ne doit pas gommer la notion de conflictualité puisqu'elle est inhérente à la négociation entre acteurs qui est traversée par des logiques de pouvoir et de positionnement stratégique des acteurs, la rencontre des intérêts ne va pas de soi.
- le positionnement asymétrique (en termes de forces, ressources, de pouvoirs..) des acteurs en présence et l'inégalité de leur poids dans le processus décisionnel ne doit pas être balayé par la notion d'horizontalisation des rapports.

Il nous semble, à l'instar de Kenis et Schneider³⁷⁴, que l'analyse en termes de réseaux est une boîte à outils permettant de décrire et de mesurer les configurations d'acteurs ainsi que de caractériser leur structure.

³⁷⁴ Kenis (P.), Schneider (V.), « Policy networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox », dans Marin (B.), Mayntz (R.) (eds.), *Policy Networks : empirical evidence and theoretical considerations*, Boulder Westview Press, 1991, p 25-59.

Sous-Section 3. Produire la ville dans un environnement multiniveaux surpeuplé

«These governance networks tend to include *stakeholders* belonging to different geographical scales (such as from the European scale down to the specific neighborhood scale), different thematic areas (urban planning, economics, social welfare, environment, etc.), and different actors (public institutions, private corporations, social service–providing organizations, neighborhood organizations, etc.) »³⁷⁵

Une analyse croisée de la littérature sur les réseaux de gouvernance urbaine (J. Pierre : 1999; Lefèvre et Joue : 1999 ; Le Galès : 1995 ; Andersen : 2001 ; Pinson : 2009 ; Parés, Bonet-Martí, Martí Costa, 2011) permet de mettre en évidence les caractéristiques majeures de ces espaces.

Dans le cadre de ce modèle, les projets sont le plus souvent financés, conçus et portés politiquement par des échelons territoriaux divers. Ainsi, les interventions relevant de ce modèle reposent sur un principe de collaboration entre acteurs d'échelles territoriales distinctes (infra régional, régional, national, voire supranational).

L'une des caractéristiques majeures des projets de développement social urbain repose sur une inclusion large des acteurs concernés par ces politiques. Ceci explique qu'elles se caractérisent avant tout par leur complexité du fait de la multitude³⁷⁶ et de l'hétérogénéité de parties prenantes qu'ils mobilisent. L'on peut qualifier ces espaces de surpeuplés au sens d'*overcrowded policy-making* de Richardson³⁷⁷.

La politique de lutte contre l'exclusion socio-urbaine est menée dans ces deux cas dans le cadre d'une contractualisation des acteurs politico administratifs territoriaux avec le gouvernement régional dans le cas de la Catalogne et avec l'État dans le cas de la France. Tout de même, ces formes de contractualisation sont à différencier.

³⁷⁵Parés (M.), Bonet-Martí (J.), Martí-Costa (M.), « Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain) », *Urban Affairs Review*, vol. 48, n°2, 2012, p 244.

³⁷⁶ En moyenne une quinzaine d'acteurs par projet

³⁷⁷ Richardson (J.J.), Jordan (A.G.), « Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections », *Policy Sciences*, vol. 15, n° 3, 1983, p 247-268.

Dans le cas français, l'État conçoit et coordonne l'application de la politique de la ville qui est mise en œuvre au moyen d'une contractualisation différenciée entre l'État et les acteurs politico administratifs territoriaux³⁷⁸. Dans le cas de l'Espagne, un État autonome hétérogène, les régions et les villes disposent des compétences nécessaires pour conduire des programmes en matière de développement urbain.

Cependant, les projets de développement social urbain nécessitent souvent un investissement considérable. Les municipalités ne sont pas en mesure de financer à elles seules ce type d'interventions et sont contraintes à faire appel à d'autres partenaires. Ainsi, la mise en œuvre de la *llei de barris* passe par une contractualisation entre le gouvernement autonome et les acteurs politico administratifs territoriaux³⁷⁹.

Pour être en mesure de comparer ces différents réseaux d'acteurs nous allons nous appuyer sur le concept de *stakeholders*. Il sera particulièrement utile pour rendre compte du type et du nombre d'acteurs participant aux mécanismes de production de l'action publique³⁸⁰.

Il existe diverses acceptions du terme '*stakeholders*'. La définition de J.G. Greene nous semble avoir l'avantage d'être suffisamment claire et précise: « people who have a stake or a vested interest in the program policy, or product evaluated and therefore also have a stake in evaluation »³⁸¹. Cette notion est donc ici comprise comme l'ensemble d'acteurs ayant un intérêt direct ou indirect vis-à-vis du projet socio urbain et qui de ce fait peuvent être potentiellement associés à l'évaluation.

³⁷⁸ La contractualisation constitue une nouvelle méthode de conduite des politiques publiques qui s'est diffusé de manière exponentielle en France suite aux lois de décentralisation des années 80 et qui découle d'une volonté des pouvoirs publics de mieux prendre en compte la multiplicité des situations locales et de s'adapter au mieux aux réalités concrètes aux spécificités et problématiques qui caractérisent les espaces territoriaux considérés.

³⁷⁹ Dans la mesure où nous consacrerons une partie spécifique aux acteurs de la politique de la ville et de la *llei de barris* nous n'allons pas développer davantage ce point ici.

³⁸⁰ Initialement le terme de *stakeholder* a été développé surtout par R.E. Freeman dans le cadre d'une étude sur le management stratégique. Cf. Freeman (E.), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman, 1984. Le transfert de ce concept à la littérature concernant l'action publique s'est opéré dans le cadre du développement des théories du New Public Management.

³⁸¹ Greene (J. G.) «Stakeholder participation and utilization in program evaluation», *Evaluation Review*, vol.12, n°2, 1988, p 91-116.

Aussi bien dans le cadre des PII que des CUCS, il semble possible de rendre compte de l'ensemble des *stakeholders* en quatre catégories reprenant une typologie classique dans l'analyse des politiques publiques : les décideurs et concepteurs, les metteurs en œuvre et les opérateurs, les bénéficiaires directs et indirects et la société civile.

C'est précisément cette catégorisation qui nous permettra plus loin d'analyser le degré d'ouverture du processus évaluatif et le degré d'implication des différents *stakeholders* à celui-ci (chapitre 5).

Tableau 18. Typologie des *stakeholders* d'un projet de développement social urbain

Catégories de <i>stakeholders</i>	Définition, caractérisation
Décideurs et concepteurs	Acteurs de la sphère politico décisionnelle responsables du projet qui assurent le 'portage politique' ³⁸² du projet. Il s'agit du réseau d'acteurs ayant été investis d'un rôle de pilotage stratégique du projet et qui vont impulser grâce aux ressources qui leur sont propres (légitimité politique, autorité politique etc.) et s'investir dans la conduite et l'aboutissement du projet urbain.
Metteurs en œuvre et opérateurs	Acteurs responsables de la mise en œuvre des différents volets du projet (acteurs en prise directe avec le terrain). Ils assurent le 'portage technique' du projet. Il s'agit du réseau d'acteurs ayant été investis d'un rôle de pilotage de l'opérationnalisation du projet urbain et qui vont le mettre en œuvre grâce aux ressources qui leur sont propres (savoir-faire, compétences).
Bénéficiaires directs, indirects	Acteurs ciblés par le projet (les habitants du territoire faisant l'objet de l'intervention socio-urbaine) Acteurs n'étant pas directement ciblés par le projet mais qui bénéficient des effets positifs ou qui subissent des effets négatifs de la mise en œuvre du projet. 'Usagers' du territoire faisant objet du projet par exemple.
Société civile	Acteurs ayant un intérêt particulier vis-à-vis du projet (groupes d'intérêt, ONG, associations, représentants des partis politiques, <i>think tanks</i> , universitaires etc.)

³⁸² Il convient tout d'abord de clarifier chacun de ces termes que nous serons amenés à mobiliser dans notre analyse. Dans le jargon des politiques urbaines il est courant de faire référence aux termes de 'portage politique' et de 'portage technique' des projets. C'est pour cette raison que nous avons souhaité proposer une définition de ces termes.

« L'impératif participatif »³⁸³ se présente aujourd'hui comme une valeur incontournable qui fonderait la légitimité des démocraties modernes et le champ des politiques de développement social urbain semblent particulièrement empreint de cette injonction.

Il s'avère en effet, que « depuis ses débuts, tous les programmes qui y sont liés sont assortis d'une invocation systématique à la nécessaire participation des habitants »³⁸⁴.

Loïc Blondiaux souligne qu'un changement idéologique accompagne les transformations actuelles des pratiques de décision dans les démocraties contemporaines. Il passerait par la « valorisation constante et systématique de certains thèmes : discussion, débat, concertation, participation, gouvernance etc. la légitimation de l'action publique démocratique se fonde sur la participation »³⁸⁵. À l'heure où les vertus de la concertation et de la délibération, ne cessent d'être exaltées, les politiques urbaines apparaissent comme un champ particulièrement perméable à ces aspirations.

Les modèles de gouvernance des nouvelles politiques urbaines accordent une place cruciale à la participation citoyenne et de manière générale, à la participation de l'ensemble des *stakeholders* aux différentes étapes du 'cycle de vie' des projets de développement social urbain.

Les apports de l'inclusion des habitants des quartiers à l'ensemble des actions de développement social urbain semblent faire l'objet d'un consensus et être considérés comme un objectif à atteindre. Ce présupposé sous-tendu par les théories d'inspiration habermasiennes³⁸⁶ vise à encourager l'avènement de la figure de l'habitant qui devient acteur du *policy process*. Les politiques urbaines constituent les destinataires privilégiées d'une telle exigence.

³⁸³ Selon l'expression de Blondiaux (L.), « La délibération, norme de l'action publique contemporaine? », Projet n°268, 2001, p. 81-90.

³⁸⁴ Centre d'analyse Stratégique, *L'impératif participatif dans la Politique de la Ville en France et à l'étranger*, Paris, 27 Juin 2011, p 4.

³⁸⁵ Blondiaux (L.), *ibid.*, p 81.

³⁸⁶ La théorie étant à l'origine du bien-fondé de la délibération comme moyen de prise de décision est la théorie de Jürgen Habermas. La délibération correspondant toujours à un usage public de la raison, en cohérence avec la manière qu'a Habermas de concevoir l'espace public. Les théoriciens de la délibération mettent en exergue les vertus de celle-ci en tant que moyen de prise de décision concernant les affaires publiques. Il s'agit d'ouvrir, d'élargir l'espace politique afin que les gouvernés puissent faire entendre leur voix. Cf. Habermas (J.), *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1997.

Les principaux motifs de cette injonction semblent être de différents ordres. Il y a tout d'abord, les motifs affichés : la participation citoyenne serait créatrice de capital social (Putnam, 2003) qui favoriserait la cohésion sociale et l'inclusion des habitants en leur donnant les moyens de devenir acteurs de leurs quartiers.

Elle permettrait également d'améliorer la pertinence et l'efficacité des politiques mises en œuvre. Enfin, elle constituerait un levier d'*empowerment*³⁸⁷ des habitants.

Il y a d'autre part les objectifs moins avouables d'ordre politique et stratégique tels que les visées électoralistes et la légitimation de l'action des élus ou encore contenir l'éclatement des violences urbaines. Elle constituerait de ce fait un instrument de maintien de la paix sociale.

Paradoxalement, alors que la nécessité de la participation des habitants à la conduite de ces politiques est omniprésente dans l'agenda de ces politiques et dans la rhétorique politique relative aux politiques urbaines, aussi bien à l'échelle locale, nationale qu'internationale, la coproduction des projets de développement urbain semble avoir du mal à dépasser le stade d'idéal.

De nombreux chercheurs et praticiens s'étant intéressés à la participation des citoyens dans le cadre des projets de développement social urbain semblent partager ce même constat³⁸⁸. De manière générale, réussir à impliquer les habitants dans l'élaboration des politiques publiques constitue déjà un défi en soi. Le degré de difficulté est redoublé lorsqu'il s'agit de publics qui sont éloignés des espaces d'expression démocratique et qui sont en risque ou en situation d'exclusion sociale.

³⁸⁷ L'*empowerment* est une approche qui a suscité un grand engouement ces dix dernières années. Il existe de nombreuses définitions de ce concept. Leur dénominateur commun est la redistribution du pouvoir aux échelles inférieures de la hiérarchie. Dans le domaine des politiques urbaines l'*empowerment* est un processus qui cherche à susciter un mouvement de prise de conscience des individus d'avoir la capacité d'être acteurs de la transformation et du devenir des quartiers. Selon M. H. Bacqué il s'agit du « processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper ». Bacqué (M.H.), « Empowerment et politiques urbaines aux États-Unis », *Géographie, économie, société*, vol. 8, 2006, p 107.

³⁸⁸ Le récent ouvrage de Marion Carrel s'appuyant sur une étude de terrain sur la participation des habitants dans les quartiers populaires souligne clairement ce paradoxe et tente d'éclaircir les motifs de l'existence de cet écart entre la rhétorique et la pratique. Carrel (M.), *Faire participer les habitants ? : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS éditions, coll. Gouvernement en question(s), 2013.

Les obstacles à dépasser sont nombreux et résultent d'une combinaison de différents facteurs :

- *Facteurs sociaux* : D. Gaxie (1993) souligne que les populations les moins favorisées n'ont globalement pas la proximité sociale, ni la maîtrise des langages politiques, ni les codes, ni la connaissance des fonctionnements politiques et sociaux pour se positionner au sein d'une organisation ou d'un débat public.
- *Facteurs politiques* : La participation des habitants suppose qu'il y ait une volonté politique réelle pour impulser la mise en œuvre de la participation, difficulté alors que beaucoup d'élus semblent encore assez attachés à la démocratie représentative et se montrent souvent sceptiques vis à vis des dispositifs participatifs.
- *L'ingénierie des dispositifs* : Comment faire de la participation ? Comment réussir à impliquer les habitants dans le *design* et la mise en œuvre des projets socio urbains ? Comment susciter l'intérêt des habitants ? Les défis à relever sont autant d'ordre financier, qu'humains (compétences pour organiser, conduire processus participatifs), qu'organisationnels.

Cette participation est conçue comme l'un des piliers conditionnant la réussite des politiques de développement social urbain.

Dans la pratique, derrière les dispositifs dits de 'participation citoyenne' l'on trouve des démarches relevant aussi bien du registre de l'information, de la consultation, de la concertation que de la codécision³⁸⁹.

Diverses typologies tentent de proposer une estimation de l'intensité de la participation. La plus classique et constituant une référence en la matière est l'échelle de la participation conçue par R. Arnstein³⁹⁰ qui distingue 3 grandes catégories de participation.

³⁸⁹ La consultation, la participation et la codécision sont des méthodes d'association des citoyens à la conduite de l'action publique de manière plus ou moins étroite, et ces variantes expriment une graduation ascendante dans l'inclusion des citoyens à la prise de décision.

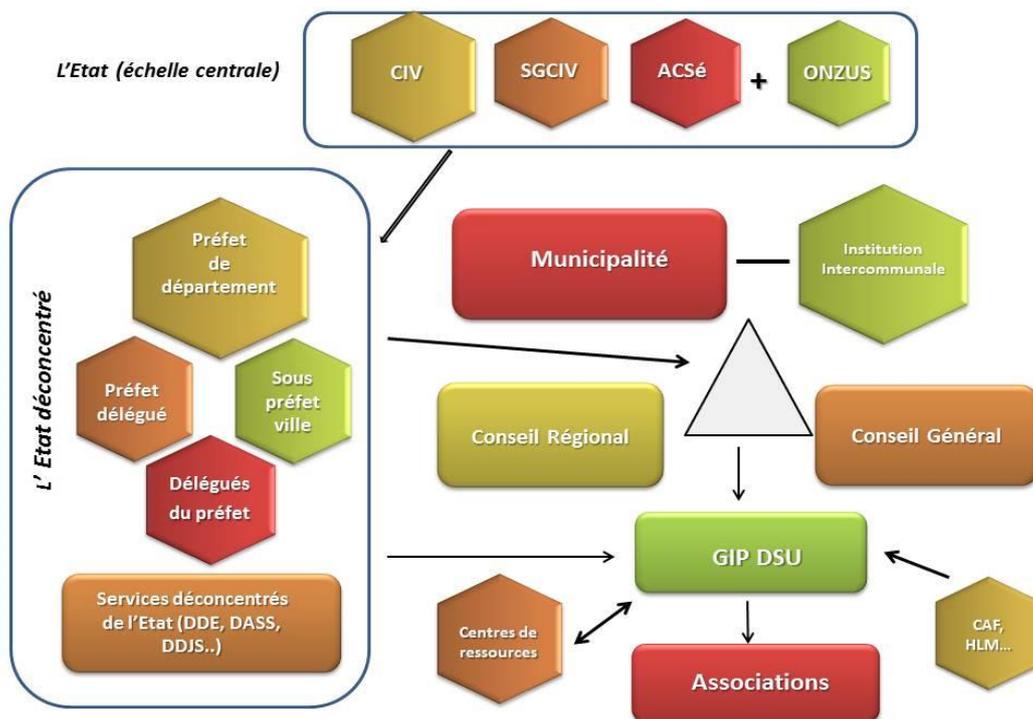
³⁹⁰ Arnstein (S.H.), « A ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners* 35, n° 4 1969, p 216-224.

Au plus haut de l'échelle se trouve 'le pouvoir citoyen' (délégation de pouvoir, partenariat), au milieu le 'tokenism' (participation gadget : 'apaisement', information, consultation), et au plus bas de l'échelle la non-participation (thérapie, manipulation). L'étendue de la participation des habitants peut être plus ou moins large. Autrement dit, les habitants des quartiers bénéficiaires des projets socio urbains peuvent se voir associés à l'une ou aux différentes phases du *policy making* : la conception, la mise en œuvre ou encore à l'évaluation des projets. Nous verrons que dans nos cas d'étude la participation semble au mieux relever de ce qu'Arnstein qualifie de *tokenism*.

Section 2. Une déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des CUCS

Les CUCS constituent des contrats à géométrie variable dans le sens où la panoplie d'acteurs qui y sont associés varie d'un site à l'autre. A minima, le CUCS associe l'État et une commune. A maxima, le CUCS associe : l'État (dans la figure du préfet de département), une ou des communes et/ou un établissement public de coopération intercommunale (Communauté d'Agglomération par exemple), le Conseil Régional, le Conseil Général, la CAF, ainsi que des bailleurs sociaux (ex. l'Office HLM). En moyenne on estime que le nombre d'institutions pouvant intervenir dans la mise en œuvre de la politique de la ville à l'échelle territoriale, sans compter les associations³⁹¹, oscille entre 10 et 15 acteurs environ³⁹².

FIGURE 5. RÉSEAU DE GOUVERNANCE DES PROJETS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE³⁹³



³⁹¹ Ce qui multiplierait de manière exponentielle le nombre d'acteurs prenant part à la mise en œuvre de la politique de la ville, car dans le cadre d'un projet, le nombre d'associations porteuses de projets, qui varie en fonction des sites et peut osciller autour de 300 associations pour les grandes villes.

³⁹² Nous considérons chaque institution comme un tout, par exemple, même si au sein de la municipalité 10 services distincts interviennent dans le cadre de la mise en œuvre nous considérons qu'il s'agit d'un seul acteur, et il en va de même pour chaque institution.

³⁹³ Nous renvoyons le lecteur aux annexes pour une présentation des acteurs qui interviennent dans le pilotage de la politique de la ville à l'échelle centrale.

Sous-Section 1. L'État : maître du 'jeu contractuel' ?

Théoriquement, dans le cadre des CUCS, l'État a uniquement pour rôle de fixer à l'échelle nationale les orientations stratégiques de la politique de la ville et d'octroyer des financements aux projets locaux de cohésion urbaine et sociale qui concourent à ces objectifs. Le reste, la concrétisation des objectifs, le contenu des projets, la répartition des financements est censée relever uniquement de la compétence des acteurs territoriaux.

Or, les *stakeholders* territoriaux semblent s'accorder sur l'omniprésence de l'État et sur le degré de contrôle qu'il entend maintenir sur la définition et la mise en œuvre du CUCS. « *En théorie la politique de la ville c'est... l'État qui affiche des priorités, détermine une géographie prioritaire.. et les élus qui participent au dispositif décident quelles actions mener et comment. Mais dans la pratique ce n'est pas comme cela que ça se passe...* »³⁹⁴. Ils semblent reprocher fréquemment à l'État de vouloir à tout prix conserver une « compétence sur tout »³⁹⁵ et de chercher bien souvent à s'immiscer de la conduite d'actions de leur ressort, et de vouloir « tout orchestrer »³⁹⁶. En effet, en dépit du vaste mouvement de décentralisation amorcé ces dernières années, le domaine des politiques en lien avec la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion semblent être des domaines qui restent encore conçus comme des domaines où l'État doit apparaître comme acteur de première ligne.

*« Avant, même si localement c'était l'État qui pilotait le CUCS on était quand même tous autour de la table pour concevoir un projet, là ce n'est même plus le cas donc c'est pire qu'avant. L'état est présent en permanence: dans les comités d'administrations, dans les comités techniques, aussi dans les groupes de travail divers et variés qui vont se réunir. Les réunions avec l'État là moi je commence à ne plus en pouvoir !... »*³⁹⁷.

³⁹⁴ Propos d'entretien, chef de projet.

³⁹⁵ Propos d'entretien, chef de projet.

³⁹⁶ Propos d'entretien, chef de projet.

³⁹⁷ Propos d'entretien, chef de projet.

La 'proximité' et la présence renforcée de l'État sont souvent interprétés par les acteurs des collectivités territoriales comme un moyen de contrôle accru vis-à-vis des actions conduites dans ce domaine. Cela alimente chez ces acteurs le sentiment que l'État tente de se réappropriier la politique et que « le pouvoir central entend bien rester maître du jeu contractuel »³⁹⁸.

À cet égard, un autre de nos interlocuteurs soulignait :

*« tous nos dispositifs sont co-pilotés avec l'État. Par exemple le programme de réussite éducative est géré par une élue de la ville de mais il est co-présidé par inspecteur d'académie, il n'y a pas un seul de nos dispositifs qui ne soit pas co-piloté. Quand on se réunit pour sélectionner les dossiers des associations qui semblent pouvoir bénéficier d'un financement au titre du CUCS parce que leur action semble concourir aux objectifs de notre projet, la sélection se fait avec l'État. Il n'y a rien qui ne soit pas fait sans l'État (...) heureusement que lorsqu'ils ont décidé de créer les délégués du préfet ils ont décidé que dans notre cas ce serait quelqu'un avec qui on travaille déjà et que cette mission viendrait se rajouter à son rôle.. Parce que si en plus de ça on nous rajoute des acteurs de l'État supplémentaires....On s'en sort plus ! »*³⁹⁹

Cette impression d'un retour en force de l'État est probablement dû d'une part par un renforcement de la présence de l'État dans le suivi des dispositifs et des financements ainsi que par la multiplication des acteurs étatiques sur le terrain chargés de 'soutenir' et 'd'épauler'⁴⁰⁰ les acteurs territoriaux dans la mise en œuvre des dispositifs.

De manière plus précise, deux catégories d'acteurs du corps préfectoral ont été investis d'une fonction spécifique vis-à-vis de la politique de la ville, et par là, vis-à-vis des CUCS : les sous-Préfets à ville, les Préfets délégués pour l'égalité des chances et les délégués du préfet auprès des quartiers sensibles.

³⁹⁸ Marcou (G.), Rangeon (F.), Thiébault (J.L.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

³⁹⁹ Propos d'entretien.

⁴⁰⁰ Propos d'entretien.

Ils semblent être perçus par le reste des *stakeholders* comme ayant pour rôle de défendre la place de l'État en tant que maître du jeu contractuel sur le terrain de mise en œuvre des projets.

La figure des sous-Préfets à la ville et des Préfets délégués pour l'égalité des chances

Les sous-Préfets ville⁴⁰¹ se voient confier la mission d'animer la conduite de la politique de la ville et « d'incarner l'État local »⁴⁰² dans ce domaine en coordonnant l'action des différents services déconcentrés de l'État qui ont vocation à intervenir dans ce pan de l'action publique. Les services déconcentrés de l'État qui ont vocation à intervenir dans ce cadre sont nombreux⁴⁰³, et leur action est souvent éclatée. Suite aux événements de Clichy en région parisienne en 2005, le gouvernement a décidé entre autres de créer six postes de préfet délégué pour l'égalité des chances⁴⁰⁴ dans les six départements de France les plus touchés par les violences urbaines, ces derniers remplaçaient dans ces départements les sous-Préfets à la ville. Leur mission reste la même que celle des sous-Préfets à la ville, cependant :

« Leur grade n'est pas le même: de Sous-Préfet on passe à Préfet. Ils jouissent ainsi d'une influence et d'un plus grand prestige que les Sous-Préfets ville. Au sein du corps préfectoral, qui est un corps extrêmement hiérarchisé cela a un poids symbolique important. Le gouvernement a voulu marquer symboliquement la présence d'un État plus proche des territoires difficiles »⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ Les Préfets, sont des représentants de l'exécutif au sein de la région ou du département. Les Sous-Préfets ville s'insèrent dans le corps préfectoral du département. Leur figure est assez récente au sein de ce corps, elle remonte au début des années 1990. Ils surgissent dans le cadre d'une période de crise de croissance de la politique de la ville et dans un climat de défiance entre l'État et les collectivités locales. Suite aux émeutes de Vaulx-en-Verin, lors de l'été 1990, l'État se mobilise, un ministère de la ville est créé, et entre autres est créée la nouvelle figure du sous-préfet ville marquant ainsi le retour de l'État sur le territoire. Cf. Béhar (D.), Estèbe (P.), « Le chef de projet et les sous-Préfets à la ville: entre norme et projet », *Espace et sociétés*, 1996, p 38.

⁴⁰² Propos d'entretien.

⁴⁰³ On ne citera qu'à titre d'exemple : la DDASS (direction départementale des Affaires sanitaires et sociales), la DRAC (Direction Régionale des Affaires Culturelles) ou encore la DDJS (Direction Départementale de la Jeunesse et du Sport).

⁴⁰⁴ Cf. Décret 2005-1621 du 22 décembre 2005 et le Décret n°2005-1646 du 27 décembre 2005.

⁴⁰⁵ Propos d'entretien.

Le gouvernement a ainsi voulu renforcer le rôle de ces acteurs en leur octroyant de par leur nouveau statut une plus grande autorité et une reconnaissance accrue au sein du corps Préfectoral et vis-à-vis des partenaires de la politique de la ville⁴⁰⁶.

Les délégués du préfet auprès des quartiers sensibles : L'Etat « sur le terrain » à l'ère de la proximité

La figure des Délégués du Préfet auprès des quartiers sensibles⁴⁰⁷ apparaît comme la meilleure expression d'un État à l'ère de la proximité. Créés dans le cadre du plan Espoir banlieues (2008) de Mme. Amara, les délégués des Préfets « deviennent les coordonnateurs de l'action quotidienne des services de l'État dans les quartiers en difficulté »⁴⁰⁸. Les délégués du préfet participent, tout au moins théoriquement, à toutes les réunions concernant la Politique de la Ville quelle que soit la thématique. Ces acteurs sont responsables du suivi de l'ensemble des programmes de la politique de la ville sur un territoire et de coordonner les services déconcentrés de l'État qui interviennent sur celui-ci.

Le but premier de la création de cet acteur supplémentaire, qui ne vient se suppléer à aucun autre mais qui vient s'ajouter à l'organigramme des acteurs territoriaux de la politique de la ville, est d'assurer une présence de l'État sur ces territoires. Ils sont mis en avant comme étant des Préfets en prise directe avec le terrain, et qui de ce fait assurent, du moins en théorie une permanence dans un bureau au sein de l'un des quartiers qui leur ont été confiés. La portée symbolique de cette nouvelle figure préfectorale est forte : l'État est désormais au plus près des acteurs territoriaux (associations, habitants) à leurs côtés.

⁴⁰⁶ Dans un certain nombre de départements, il n'existe pas de préfet délégué à l'égalité des chances ni de sous-préfet à la ville. Dans ce cas de figure, il existe, au sein des préfectures, un service dont l'appellation est assez variable. Dans certains départements il s'agira par exemple des bureaux dédiés à la cohésion sociale et à l'action ministérielle et dont la personne responsable est un chef de bureau.

⁴⁰⁷ Les délégués du préfet sont des acteurs qui proviennent de tous les horizons professionnels et qui souvent ne connaissent pas suffisamment le territoire sur lequel ils ont à intervenir. De ce fait, ils semblent se trouver ainsi souvent relégués à une place secondaire et à agir tous seuls pour le compte de la préfecture bien plus qu'en réseau avec le reste des acteurs municipaux chargés de la mise en œuvre de la politique de la ville.

⁴⁰⁸ En Mars 2009, 175 délégués du préfet ont été nommés. Ce nouvel acteur du corps préfectoral a tout de même un ancêtre. En 1991, un préfet de région avait créé les délégués de l'état en Rhône Alpes.

« Ils sont là pour renforcer la présence de l'état dans les quartiers prioritaires, ils sont là pour être les interlocuteurs quotidiens de l'État auprès des bailleurs, des élus, des associations etc., leur rôle est de coordonner, en lien avec le reste des acteurs responsables de la mise en œuvre de la politique de la ville. En plus de leur rôle de maillage des acteurs sur le terrain et de leur rôle de coordination de l'action des services de l'État qui interviennent sur les quartiers, les Sous-Préfets ville sont un vecteur d'information pour le Préfet. Ils doivent faire remonter les problématiques des quartiers au jour le jour, ils sont là pour alerter le préfet et « éviter une explosion dans les quartiers »⁴⁰⁹.

Ils deviennent ainsi des véritables informateurs quotidiens de la température du quartier. Ce nouvel acteur au sein de l'organigramme d'acteurs de la politique de la ville est souvent perçu par les acteurs politico techniques responsables de la mise en œuvre des PUCS comme un acteur doublon au rôle indéterminé. Une chef de projet PUCS commente à propos de la figure du délégué du préfet : « la déléguée du préfet à la ville ... c'est qui déjà ?.. ah oui...On dit qu'elle doit faire remonter les besoins du terrain. Bof, ça nous rajoute un acteur supplémentaire de l'État, comme si on n'était pas déjà suffisamment nombreux » !⁴¹⁰

De manière générale, la figure du délégué du préfet a du mal à trouver sa place au sein du système d'acteurs préexistant et qui est déjà suffisamment surpeuplé.

L'on constate ainsi une présence graduée de l'État au sein des territoires en matière de politique de la ville selon le degré de difficultés urbaines et sociales auxquelles ils font face. Sur les territoires bénéficiant de la politique de la ville considérés comme des quartiers relevant d'un niveau de priorité 3⁴¹¹, bien souvent c'est un chef de bureau qui se verra confier la coordination de la politique de la ville.

⁴⁰⁹ Propos d'entretien, Chef de Bureau Cohésion Sociale et Solidarité, Préfecture de Région.

⁴¹⁰ Propos d'entretien, Chef de Projet CUCS.

⁴¹¹ Rappel : Les quartiers bénéficiant d'un CUCS font l'objet d'une nomenclature spécifique. Il existe trois niveaux de priorité. Les quartiers dits de première priorité sont les quartiers où la situation socioéconomique et urbaine des habitants est la plus difficile, les quartiers de priorité 3 sont ceux qui se situent dans une logique plutôt préventive de la dégradation sociale et urbaine.

Par contre, sur les territoires relevant d'un niveau de priorité 1 ou 2, la coordination de la politique sera plutôt assurée par un sous-préfet ville. Finalement dans les quartiers ayant connu des émeutes à répétition, la coordination de la politique de la ville au nom de l'État sera le plus souvent confiée à un préfet délégué à l'égalité des chances. Leur rang leur confère une certaine autorité et veut signifier une présence plus ou moins importante de l'État au sein de ces territoires. Elle sera plus forte sur les territoires les plus sensibles et moins importante sur le reste des territoires. Ainsi, les représentants de l'État aux statuts variés se succèdent ainsi sur les territoires rythmés au gré de l'évolution de la situation des quartiers : des émeutes et de l'urgence de la situation socio-urbaine de ceux-ci. L'éternelle crise de légitimité qui touche la politique de la ville et les récurrentes critiques vis-à-vis de son efficience et de son efficacité notamment de la part de la Cour des Comptes, entre autres, semble avoir poussé progressivement l'État à reprendre les devants de la scène territoriale dans le cadre de la politique de la ville pour être en mesure de tenir davantage les rennes des politiques de cohésion urbaine et sociale.

Sous-Section 2. L'échelon communal et intercommunal⁴¹² : des acteurs chefs de file de la mise en œuvre des projets urbains de cohésion sociale

Les CUCS font l'objet d'un portage politique et technique variable par l'échelon communal et intercommunal selon les sites. En effet, un CUCS peut être signé soit par une seule commune⁴¹³, ce qui constitue la formule la plus courante ; par plusieurs communes⁴¹⁴ ; par une seule commune et un établissement de coopération intercommunale (dit EPCI) ; par plusieurs communes et un EPCI⁴¹⁵ ; ou encore uniquement par un EPCI.

⁴¹² Les intercommunalités sont des EPCI, il existe des degrés d'intégration des structures communales. La forme la plus intégrée, la plus aboutie d'intégration intercommunale est la Communauté Urbaine (par laquelle plusieurs communes mettent en commun une partie de leur fonctionnement). Il existe également la Communauté d'Agglomérations et la Communauté de Communes. Cette dernière est la forme moins aboutie de coopération intercommunale. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) obéissent à deux principes, qui contribuent à les définir, en précisant leur rôle par rapport aux collectivités territoriales : le principe de spécialité signifie que les EPCI n'exercent que les compétences que leur ont attribuées les communes qui en sont membres. Le principe d'exclusivité implique qu'une fois transférées à l'EPCI, ces compétences ne peuvent plus être exercées par les communes.

⁴¹³ C'est le cas de 263 CUCS sur 490.

⁴¹⁴ C'est le cas de 30 CUCS sur 490.

⁴¹⁵ C'est le cas de 97 CUCS sur 490.

Parmi les cas que nous avons étudiés, l'Agglomération est signataire de l'ensemble des CUCS. Tout de même, l'implication des Agglomérations semble être assez hétérogène. Le portage du CUCS est dans certains cas davantage un projet d'agglomération alors que dans d'autres cas il s'agit davantage d'un projet de ville. Parmi les cas étudiés, deux agglomérations seulement semblent être particulièrement investies dans le portage des projets de développement urbain.

Sur certains sites coexistent les CUCS des municipalités et un CUCS d'agglomération⁴¹⁶. Les CUCS d'agglomération cherchent à donner davantage de cohérence à l'ensemble des CUCS du territoire en les faisant converger vers des objectifs communs. Cet investissement différencié des agglomérations vis-à-vis des CUCS de leur territoire semble pouvoir s'expliquer par de nombreux facteurs. Tout d'abord, l'investissement des agglomérations semble être généralement plus important lorsque le territoire est fortement et anciennement impliqué dans la politique de la ville. Il semble également y avoir un facteur géographique qui rentre en ligne de compte, les intercommunalités s'investiraient davantage dans les projets de la politique de la ville lorsqu'une bonne partie de leur territoire est concerné par ces dispositifs⁴¹⁷.

Le dernier facteur à l'œuvre semble être celui des répartitions de compétences entre communes et l'institution intercommunale. La compétence politique de la ville semblait ne pas être encore une compétence entièrement assumée par les intercommunalités jusqu'en 2011 puisqu'elle demeurait partagée entre les communes et les EPCI⁴¹⁸. Lorsque les intercommunalités s'investissent dans la politique de la ville elles semblent le faire sur des thématiques spécifiques qui sont correspondent le plus à leurs domaines de compétences : l'emploi, la prévention de la délinquance ou l'habitat.

⁴¹⁶ Par exemple, dans le cadre du Grand Lyon, un CUCS d'agglomération est défini conjointement par le Grand Lyon et l'État, et il est signé par les 25 communes concernées. En parallèle, chaque commune dispose de sa propre convention d'application, qui identifie plus précisément les priorités locales.

⁴¹⁷ Argument récurrent avancé dans le cadre des entretiens par les acteurs des CUCS.

⁴¹⁸ Une étude récente montre que 29 % des EPCI apportent une participation financière, 21% assurent une participation technique et 20 % se chargent de la gestion de la politique de la ville sur leur territoire. Cf. Délégation Interministérielle à la Ville, *Assistance technique à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une typologie de la compétence 'Politique de la ville' exercée au sein des EPCI dans le cadre des contrats de ville 2000-2006*, Paris.

De ce fait, la gouvernance locale du CUCS peut être selon les sites soit communale soit partagée entre l'échelle communale et intercommunale.

Le portage politique et technique des CUCS peut ainsi être soit communal soit intercommunal soit partagé. Au niveau du portage politique et technique de ces projets il y a deux grands choix auxquels les sites sont confrontés et qui seront déterminants vis-à-vis du système de gouvernance du CUCS.

1. L'existence d'une structure ad hoc pour le portage des projets urbains de cohésion sociale

Certains sites⁴¹⁹ ont fait le choix de créer une structure partenariale *ad hoc* de portage politique et technique de ces projets. Celle-ci prend la forme d'un Groupement d'intérêt public pour le développement social et urbain (GIP DSU)⁴²⁰. Cette structure permet de regrouper l'ensemble des partenaires (État, collectivités territoriales, CAF etc.) du CUCS sur la base du volontariat au sein d'une structure juridique unique et de mutualiser aussi bien les moyens financiers (au sein d'un seul budget) que les moyens humains⁴²¹. La durée de vie du GIP DSU s'identifie avec celle des CUCS et elle consiste à en déterminer les orientations politiques et stratégiques ainsi qu'à veiller sur leur mise en œuvre. Les chefs de projet parlent souvent de cette structure comme d'un « pot commun »⁴²².

L'existence de structures *ad hoc* consacrées à la gestion et à la mise en œuvre donne à ses acteurs une certaine visibilité et une certaine légitimité vis-à-vis des acteurs sur le terrain mais aussi une certaine légitimité vis-à-vis des élus, de ses pairs et des services administratifs étatiques déconcentrés, des services municipaux ou de l'agglomération qui identifient plus aisément leur fonction. La création de ce service *ad hoc* de gestion des projets vise en

⁴¹⁹ Ex. Montpellier, Nevers, Pau, Bayonne, etc.

⁴²⁰ Institution ayant le statut juridique de personne morale de droit public permettant entre autres, à des acteurs publics de mettre en commun des moyens en vue d'une mission d'intérêt général. Leur statut est régi par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

⁴²¹ Le personnel du GIP DSU se compose en majorité d'agents mis à disposition par les collectivités territoriales.

⁴²² Propos d'entretien, Préfecture de Région.

premier lieu à renforcer le pilotage des CUCS et à faciliter le partenariat et la coordination des différents acteurs concernés par les projets.

Cette gestion du projet par une structure unique cherche à éviter la fragmentation des interventions des acteurs et à favoriser un véritable portage commun du projet.

Au sein de ces structures partenariales, il existe bien souvent en plus du comité de pilotage technique assuré par le chef de projet et ses collaborateurs, des comités ou des pôles thématiques spécialisés dans les différents volets d'intervention des PUCS, par exemple : le pôle habitat, le pôle emploi, le pôle réussite éducative, le pôle santé, le pôle citoyenneté et prévention etc. Ces comités thématiques interagissent avec les porteurs de projets pour mener à bien les actions prévues dans le cadre du CUCS.

2. Les sites sans structures ad hoc de portage des projets urbains de cohésion sociale

Certains CUCS n'ont pas souhaité mettre en place des structures *ad hoc* qui permettent de rassembler les moyens, les compétences et le budget des partenaires des projets urbains de cohésion sociale. Sur ces sites, les CUCS sont gérés de manière plus fragmentée, par des équipes municipales ou de l'agglomération dans le cadre de leurs fonctions de droit commun. Autrement dit, sur ces sites les responsables politiques et techniques des dispositifs du CUCS assurent leur gestion et le suivi de leur mise en œuvre comme une fonction adjacente à leurs fonctions de droit commun. Certains perçoivent cela comme une « charge supplémentaire de travail »⁴²³, et peinent à y consacrer le temps nécessaire. L'avantage de cette modalité de pilotage est que les acteurs sont en prise directe avec le reste des services municipaux et des élus, ceci permet de faire plus aisément le lien entre les dispositifs de droit commun et les dispositifs de la politique de la ville.

⁴²³ Propos d'entretien.

Le portage technique est dans tous les cas assuré dans une large mesure par ce qu'il était d'usage d'appeler « les MOUS » (maîtrise d'œuvre sociale et urbaine) qui se composent d'un ou de plusieurs chefs de projet et des agents de développement social en charge d'animer la mise en place et le suivi des différents programmes ou dispositifs mis en place dans le cadre des différents volets de la Politique de la ville (habitat, logement, éducation, santé etc.).

Ces équipes se composent d'équipes opérationnelles sur le terrain. Le travail de ces agents se structure autour de deux axes majeurs : le travail avec les acteurs du territoire (professionnels des institutions et associations ou autres structures) et le travail avec les habitants dans le cadre d'une mission de coordination territoriale. Ce sont ces équipes qui seront l'un des principaux acteurs de la mise en œuvre des CUCS⁴²⁴. Elles connaissent souvent dans le détail les actions, les projets qui sont menés et les associations.

Les municipalités et les organismes intercommunaux qui doivent mettre en œuvre un CUCS mobilisent en général un certain nombre de leurs services autour de ces projets (Jeunesse, éducation, culture, affaires sociales, urbanisme, solidarité etc.). Les chefs de projet sont chargés de fédérer l'ensemble de ces services autour de ce projet commun.

Ces acteurs sont à la fois des acteurs clés de la mise en œuvre de la politique de la ville en général et des CUCS mais ils ne disposent en réalité que de peu de pouvoirs. E. Monnier commentait à ce sujet que ces équipes « sont faibles, elles n'ont pas beaucoup de pouvoir ni de légitimité, c'est une sorte de fonction molle, ils sont investis d'une mission sans avoir le pouvoir nécessaire pour mener à bien la mission. »⁴²⁵

⁴²⁴ Certains utilisent la métaphore du chef d'orchestre pour expliquer le rôle du chef de Projet des MOUS qui est chargé de coordonner et de mettre en musique des acteurs hétérogènes et pluriels pour qu'ils participent d'un projet commun : le CUCS. Les chefs de projet jouent un rôle d'interface entre le terrain, le politique et l'administratif dans le domaine de la politique de la ville.

⁴²⁵Propos d'entretien. Selon les territoires concernés la taille des équipes MOUS varie, dans les grandes agglomérations telles que Toulouse ou Lyon il y a des équipes territoriales, composées chacune d'agents de développement social et urbain en charge des différentes thématiques avec à la tête un chef de projet et une personne qui est chargée de coordonner la globalité du projet territorial chef de service (territorial ou développement social et urbain). Dans des plus petites agglomérations, soit des CUCS avec des financements moins importants, il n'y a pas toujours une équipe de techniciens consacrés à temps plein à la mise en œuvre du CUCS.

Le niveau technique chargé de la mise en œuvre des actions du CUCS, et ceci semble être vrai sur la plupart des sites, semble être en quête d'éternelle de reconnaissance vis-à-vis du politique, vis-à-vis des élus. En effet, souvent, la politique de la ville ne semble constituer qu'une politique secondaire aux yeux des élus qui ne semblent pas y accorder une grande importance ni s'investir vraiment sur ces thématiques.

Sur un grand nombre de sites la politique de la ville semble ne pas faire l'objet d'un véritable portage politique⁴²⁶. Un chef de projet lors d'un entretien commentait à ce sujet :

« Ici, la politique de la ville, comme sur un certain nombre d'autres sites, n'est pas la priorité des élus, les techniciens sont beaucoup plus impliqués et intéressés. En septembre, l'équipe MOUS veut organiser action de communication qui s'adresse aux élus pour valoriser les actions qui ont été mises en place dans le cadre du CUCS...c'est un peu le monde à l'envers quand on y pense... c'est le technique qui doit rappeler au politique l'intérêt de certaines politiques...»⁴²⁷.

Sur un autre site le chef de projet du GIP DSU s'est donné pour mission de 'défendre' le CUCS et la politique de la ville et de « convaincre les élus de l'intérêt des actions en mettant en valeur le travail qui a été fait, parce que pour les élus la politique de la ville est une vieille usine à gaz qui ne sert que de saupoudrage sans grand intérêt »⁴²⁸. Lorsque les chefs de projet et leurs équipes MOUS ne sont pas soutenus par une autorité politico institutionnelle, ils semblent être dépourvus de reconnaissance et de moyens budgétaires ce qui « les rend quelque peu impuissants devant les inerties structurelles contre lesquelles ils s'épuisent à lutter»⁴²⁹.

Sur certains sites le manque de portage politique de la politique de la ville se reflète clairement lorsqu'on se penche sur l'organigramme municipal.

⁴²⁶ Les sites sur lesquels la politique de la ville et les CUCS font l'objet d'un véritable portage politique sont en général des sites où il existe une longue tradition de mise en œuvre de cette politique, notamment les sites où se sont déroulées des émeutes urbaines.

⁴²⁷ Propos d'entretien.

⁴²⁸ Propos d'entretien.

⁴²⁹ Propos d'entretien.

Par exemple, sur l'un des sites, bien qu'il y ait un CUCS, il n'y a pas d'élus politiques de la ville, il y a un bataillon d'élus mais « pas un élu qui chapote, il y a 9 élus selon les thématiques : enfance, jeunesse, loisirs, santé, affaires scolaires, petite enfance, femmes, l'emploi, l'insertion, la culture, le sport etc. »⁴³⁰ De ce fait les techniciens semblent chercher à susciter l'intérêt des élus pour le projet pour obtenir leur soutien.

L'équipe chargée de la mise en œuvre du CUCS sur ce site a par exemple organisé une réunion de sensibilisation des élus à la politique de la ville et au CUCS, pour leur présenter les actions qui sont menées dans le cadre des différents volets d'intervention. Il s'agit là d'une tentative de susciter un portage politique du projet faute de quoi il est difficile pour les techniciens de fédérer les différentes parties prenantes au projet ainsi que de le mettre en œuvre.

Les sites sur lesquels les projets urbains de cohésion sociale semblent faire l'objet d'un portage politique sont davantage ceux où on a mis en place des structures *ad hoc* de coordination et de gestion de ces projets.

Sous-Section 3. Les départements et les régions : des acteurs secondaires en retrait

Tout semble indiquer que de manière générale, les Conseils Régionaux et les Conseils Généraux manifestent un faible intérêt vis-à-vis de la politique de la ville ainsi que vis-à-vis des CUCS. Un nombre limité de CUCS ont été signés par les Conseils Régionaux (21 %) ainsi que par les Conseils Généraux (34 %)⁴³¹. Les Conseils Régionaux semblent percevoir en général les domaines d'intervention de la politique de la ville comme des thématiques lointaines de leur sphère de compétences.

⁴³⁰ Propos d'entretien.

⁴³¹ Cf. Système d'information géographique de la politique de la ville : sig.ville.gouv.fr

Le manque d'investissement des départements peut sembler bien plus surprenant dans la mesure où les domaines de compétence de la politique de la ville sont bien plus proches de leur domaine de compétences. J. Maillard va même jusqu'à parler de « dérégionalisation » de la politique de la ville⁴³².

Sur l'ensemble des CUCS étudiés, seuls 2 comptent parmi les signataires le Conseil Régional et 4 comptent comme signataires le Conseil Général⁴³³.

Ce Conseil Régional est historiquement très investi dans la conduite de la Politique de la ville dans la mesure où celle-ci a connu ses débuts sur ce territoire. Certains de ses quartiers font même partie des sites 'historiques' de la politique de la ville, c'est-à-dire des premiers sites ayant bénéficié de ce dispositif. Sur cette Région, « la politique de la ville s'est construite au fil des années sur un principe de coopération entre l'État, les collectivités territoriales, les institutions et les associations »⁴³⁴. Ce Conseil Régional fournit de ce fait un effort financier considérable⁴³⁵ dans ce domaine et est signataire de 35 CUCS de son territoire. En dehors de cet exemple, qui semble être assez exceptionnel, le reste des CUCS ne semblent pas bénéficier d'un investissement important ni de la part des Conseils Régionaux ni des Conseils Généraux.

Dès lors, comment expliquer ce phénomène ? L'observation de ce qui se passe sur le terrain nous permet d'apporter quelques éléments de réponse à cette question. Pour comprendre l'intérêt ou le désintérêt d'un Conseil Régional ou d'un Conseil Général vis-à-vis de la politique de la ville il semble falloir se pencher sur la fameuse articulation *policy / politics*⁴³⁶.

⁴³² De Maillard (J.), *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Paris, L.G.D.J., 2004.

⁴³³ Les CUCS étudiés appartiennent à 3 Conseils Régionaux différents : Rhône Alpes, Midi Pyrénées et Aquitaine ; et à 4 Conseils Généraux différents : Rhône, Haute Garonne, Pyrénées Atlantiques et l'Isère. Voir ci-dessous.

⁴³⁴ Propos d'entretien.

⁴³⁵ 100 M d'euros pour la période 2007-2012 pour l'ensemble des 35 CUCS.

⁴³⁶ Le concept «policy» renvoie au contenu et aux formes de l'action d'une autorité publique. La notion de «politics» d'autre part désigne le champ des luttes pour le pouvoir entre des acteurs sociaux désirant maîtriser ce pouvoir. Cf. Lorrain (D.), Thoenig (J.C.), Urfalino (Ph.), « Does local politics matter ? Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix*, vol. 2, n° 7, 1989, p. 115-123.

Nos enquêtes croisées de terrain laissent apparaître que la production de l'action publique urbaine multiniveaux ainsi que l'engagement et le désengagement de ces acteurs doivent être compris à la lumière des dimensions de la compétition politique et des logiques partisanes territoriales. Autrement dit, les engagements différenciés des Conseils Régionaux et des Conseils Généraux recouvrent quasi systématiquement les clivages politiques territoriaux. Autrement dit, les CUCS sont une illustration fidèle du jeu d'acteurs et du type de rapports qui se nouent entre les collectivités territoriales. Le partenariat d'acteurs autour du CUCS obéit à une logique d'affinités partisanes, et ceci se vérifie dans le cas de l'ensemble des CUCS étudiés et il semble en aller de même dans la majorité des CUCS. Lorsque la Municipalité est d'une couleur politique différente que celle du Conseil Régional et/ou du Conseil Général, construire un partenariat autour d'un projet de ce type semble être extrêmement difficile.

Par exemple, à Toulouse, à l'époque de la signature du contrat, la municipalité était de droite et le Conseil Régional ainsi que le Conseil Général étaient à gauche. Aucune de ces deux institutions n'est signataire du CUCS. Il en va de même à Bayonne par exemple, à l'époque de la signature du contrat le Maire, le Président de la Communauté d'agglomération et le Conseil Général sont à droite et sont signataires. La Région ne fera pas partie des partenaires du CUCS, elle est à gauche. Lorsque dans le cadre de nos entretiens nous demandions pour quoi le Conseil Régional ou le Conseil Général n'étaient pas signataires du CUCS, la réponse spontanée était « ah, il est à gauche et la municipalité est à droite, mais c'est partout pareil »⁴³⁷.

Lorsque le Conseil Régional ou le Conseil Général sont partenaires du CUCS, la plupart du temps, leur participation semble demeurer « formelle » ou passive. Autrement dit, elle consiste surtout en une participation financière plus que dans un investissement vis-à-vis de la construction et de la mise en œuvre d'un projet de développement social urbain.

⁴³⁷ Propos d'entretien, Chef de projet.

A la question posée par D. Lorrain, J.C. Thoenig, et P. Urfalino : « *Does local politics matter ?* »⁴³⁸ On pourrait dire à l'aune de cet exemple que *local politics do matter* ! Au-delà de l'influence de la variable *politics* sur le contenu de l'action publique il faut ici souligner que c'est autour de cette variable et donc des clivages partisans que vont se tisser les stratégies de coopération et de partenariat entre acteurs territoriaux. Cette variable semble y jouer un rôle déterminant.

Sous-Section 4. Les centres de ressources : des acteurs auxiliaires 'aux côtés' des acteurs de la gouvernance de la politique de la ville

Les premiers centres de ressources ont été créés en 1993 en Seine Saint-Denis et en Rhône-Alpes. Implantés à l'échelle régionale⁴³⁹, ils se sont beaucoup développés depuis, et couvrent désormais plus de 80% des territoires bénéficiant d'un Contrat Urbain de Cohésion Sociale.

Ils s'appuient sur une structure juridique spécifique, soit sous forme associative, soit sous forme de Groupement d'Intérêt Public (GIP). Ces institutions peuvent être qualifiées d'auxiliaires dans le sens où elles sont aux côtés de l'ensemble des acteurs de la politique de la ville et, plus largement, du développement territorial : chefs de projet, professionnels des services de l'État et des collectivités locales, associations, organismes HLM, acteurs économiques, élus etc. Ils accompagnent la mise en œuvre des politiques nationales ainsi que leur adaptation aux contextes locaux et facilitent le rapprochement des cultures professionnelles et sont sollicités pour accompagner les acteurs dans l'évaluation des CUCS. Un directeur d'un Centre de Ressources politique de la ville définissait ainsi le rôle de ces structures « *on n'est pas au-dessus, on n'est pas en dessous (des acteurs de la politique de la ville) on est à côté d'eux* »⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Lorrain (D.), Thoenig (J.C.), Urfalino (Ph.), Op cit.

⁴³⁹ Sauf en Ile de France où leur implantation est départementale.

⁴⁴⁰ Propos d'entretien.

L'une de leurs missions principales est de mettre en réseau les acteurs de la politique de la ville au sein d'espaces leur permettant d'échanger autour de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Les Centres de ressources se composent de professionnels technico administratifs ayant théoriquement une connaissance approfondie des réalités locales, des territoires et des systèmes d'acteurs locaux. Ces centres sont portés par différents acteurs, à minima l'Etat et les collectivités territoriales mais d'autres acteurs peuvent s'y joindre : universités, CAF etc. ce qui induit alors un cofinancement de la structure et de ses activités⁴⁴¹.

Le rôle des centres de Ressources semble être assez inégal selon le jeu d'acteurs régional et local de leur implantation. Parmi les Centres de Ressources étudiés, un seul semble être constitué un acteur référent dans le domaine du développement social urbain. Là encore, l'ancrage historique de la politique de la ville au sein de la Région semble être le principal facteur explicatif du partenariat privilégié qui est mis en place entre ce centre de ressources et les acteurs territoriaux de la politique de la ville. Ces éléments semblent expliquer que le Centre de Ressources de la Région Rhône Alpes constitue un véritable partenaire des acteurs chargés de la politique de la ville sur ce territoire. Sur les autres sites le rôle des Centres de Ressources semble être plus secondaire.

Sous-Section 5. Le tissu associatif : des porteurs de projet au statut paradoxal

Dans le domaine de la participation, la politique de la ville avait vocation à être l'une des politiques pionnières en mettant au cœur de sa méthode d'intervention la participation des habitants. En effet en 1977, le programme Habitat et Vie Sociale de réhabilitation des grands ensembles, « innove en faisant de la participation des habitants un critère essentiel de sélection des projets et, par conséquent, d'attribution des subventions »⁴⁴²

⁴⁴¹ Ces structures s'organisent en réseau national en lien avec le SGCIV. Cette vie de réseau permet une meilleure diffusion des informations et de faire le lien entre les politiques nationales et leur mise en œuvre au niveau local. Il permet d'échanger et de mutualiser des outils, notamment en matière documentaire, d'identifier des pôles de compétences et des complémentarités au sein du réseau.

⁴⁴² Blanc (M.), *Participation des habitants et politique de la ville dans La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

Les textes de référence de cette politique évoquent la nécessité d'une méthode d'élaboration concertée avec les habitants⁴⁴³.

Le Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 a pour la première fois formalisé la participation des habitants. Lors de la signature des contrats de ville 2000-2006 est soulignée la nécessité de la participation non seulement à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositifs mais également à l'évaluation de ceux-ci. De nombreuses lois, circulaires etc. ont essayé de mettre en place des outils qui permettraient de rendre effective cette participation.

L'un des exemples plus récents est celui de la loi La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui institue les conseils de quartier⁴⁴⁴. Ceux-ci permettent d'avoir un espace institutionnel *ad hoc* qui permette d'organiser l'association des habitants au devenir de leur quartier. Cette loi a été accueillie avec beaucoup de réserves et de scepticisme par les élus municipaux, à titre indicatif l'association des maires de France s'est opposée à la création obligatoire des conseils de quartier. Même les élus les plus favorables à la participation des habitants à la démocratie locale se montrent prudents, et dans les débats à propos du texte ont cherché à éviter toute référence terminologique à la démocratie participative dans les textes. Leur réaction vis-à-vis de la création des conseils de quartier et des débats autour de ce texte de loi reflètent assez bien la position des élus municipaux par rapport à l'injonction participative concernant la politique de la ville et la participation locale en général.

⁴⁴³ Journal Officiel du 10.3.1977, p. 1356.

⁴⁴⁴ La loi relative à la « démocratie de proximité » du 27 février 2002, dite loi Vaillant, a été votée sous le gouvernement Jospin, s'inscrivant dans la continuité du rapport présenté par Pierre Mauroy. Elle porte sur l'évolution de la décentralisation. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la « démocratie de proximité » institue la création des Conseils de quartier. Il institue la création obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants de conseils de quartier, et création facultative dans celles de 20 000 à 79 999 habitants. Ces conseils peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions. C'est au conseil municipal qu'il appartient de fixer le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. La dénomination, le nombre de participants, leur qualité et les modalités de fonctionnement du conseil sont déterminées par le conseil municipal. Les conseils de quartier ont une attribution purement consultative. Les propositions qui ressortent de la consultation doivent être soumises à la validation du conseil municipal qui peut aller dans le sens de ce qui lui est proposé par le conseil de quartier ou pas. La loi dispose que le conseil municipal peut (il a donc la possibilité mais n'est pas contraint de le faire) associer les conseils de quartier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Dans la mesure où la participation ne se décrète pas mais elle se construit, selon les sites, les modalités de cette participation sont très différentes. Comme le souligne un rapport du CREDOC consacré à ce thème « *La participation des habitants, depuis plusieurs années, voudrait être au cœur de la politique de la ville, mais elle a été jusqu'ici le parent pauvre* »⁴⁴⁵. Il faut tout de même souligner que si cela correspond à un diagnostic global, il existe des sites où les expériences participatives ont connu un grand essor et où la participation des habitants à la politique de la ville a été consacrée par des services, instances et des budgets *ad hoc*.

Aucune des instances formelles de pilotage politico technique des CUCS ne prévoit une implication directe des associations ou habitants. La participation directe à la conduite et au suivi des dispositifs de la politique de la ville n'est donc pas 'institutionnalisée' de manière générale. Il existe tout de même des sites s'étant doté d'instances spécifiques complémentaires pour assurer le suivi et/ou l'évaluation de ces actions, à l'instance de Grenoble, mais ces expériences demeurent encore l'exception.

La participation indirecte à travers la médiation des associations demeure le moyen central de la participation des habitants à la conduite de la politique de la ville. En effet, en 2009 7916 associations qui interviennent en tant qu'acteurs de la politique de la ville ont bénéficié de crédits de l'ACSé, cela représente au total 40% des montants alloués cette année par l'agence au titre du financement des actions relevant de la politique de la ville⁴⁴⁶. Les associations subventionnées au titre de la politique de la ville, reçoivent des financements pour conduire un certain nombre d'actions de la politique de la ville (par exemple : des actions éducatives, des actions culturelles et sportives). C'est à ce titre qu'elles constituent des partenaires majeurs de la conduite de ces programmes et des interlocuteurs incontournables.

⁴⁴⁵ Poquet (G.), *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville*, Paris, CREDOC, Cahier de Recherche n°156, Juillet 2001.

⁴⁴⁶ Sandrier (J-C), *Associations et politique de la ville*, Paris, La Documentation française, Juin 2001.

La particularité de la politique de la ville, et par là celle des CUCS est que sa mise en œuvre repose en grande partie sur le secteur associatif qui dans le jargon de la politique de la ville est appelé les 'porteurs de projet'. Ces structures se voient confier la mise en œuvre d'une grande partie des dispositifs subventionnés par des fonds du CUCS et qui concourent aux objectifs de ces projets urbains de cohésion sociale. Un rapport⁴⁴⁷ souligne que dans l'ensemble (moyenne nationale) les associations représentent 70% des porteurs de projet des CUCS et que 30% des financements du CUCS leur sont destinés. Ces acteurs jouent un rôle clé dans le processus de mise en œuvre des dispositifs des CUCS. Sur certains sites ayant évalué le volume de dispositifs du CUCS portés par le tissu associatif, les chiffres nous aident là aussi à comprendre la place de ces acteurs dans le cadre des projets urbains de cohésion sociale.

Pourquoi les associations jouent-elles un rôle si important dans la mise en œuvre des CUCS ? Cela tient à la particularité de la méthode d'intervention de la politique de la ville et de ses dispositifs et qui a été voulue par le gouvernement qui l'a façonné dès ses débuts. La philosophie qui sous-tend la politique de la ville va de pair avec une méthode d'intervention proche du terrain. L'idée initiale était de rendre aux habitants des quartiers en difficulté la capacité d'affirmer leur identité, de participer au devenir de leur ville. C'est une conséquence directe de l'affichage, tout au moins dans le discours de l'objectif de la participation des citoyens.

Le positionnement des associations au sein du réseau d'acteurs du CUCS n'est pas aisé. Elles oscillent souvent entre le rôle de simples 'prestataires' d'un service public et véritables 'partenaires' du CUCS. En tant que simples prestataires, leur échange avec les acteurs du CUCS est basé sur l'octroi d'un financement pour pourvoir un service contribuant aux objectifs de la politique de la ville. En tant que partenaires elles sont censées être associées à la gouvernance du CUCS, aux réflexions concernant l'évolution des objectifs, à l'évaluation des CUCS etc.

⁴⁴⁷ Pluricité (cabinet), *Le rôle et la place des associations dans la politique de la ville de l'agglomération grenobloise, un enjeu de gouvernance locale*, Grenoble, Septembre 2010.

Le rôle qu'auront à jouer ces associations est très variable et dépend des sites sur lesquels l'on se penche et dépend de nombreux facteurs : la volonté du politique à associer les associations à la conduite de la politique de la ville. De manière générale, et c'est le cas des sites que nous avons étudiés, les associations ne semblent pas associées aux réflexions stratégiques concernant les évolutions et/ou le devenir de la politique de la ville.

Caractérisation du système de gouvernance des CUCS : quel jeu d'acteurs ?

Les rapports qui se nouent entre les partenaires du CUCS semblent empreints de rapports de force, de conflictualité voire de méfiance. Il semble même possible de dire que la démarche contractuelle devient un « instrument de lutte entre pouvoir central et pouvoir local »⁴⁴⁸ qui reflète les rapports sensibles qui existent entre les collectivités territoriales et l'État.

Tout semble se passer comme si « L'État tentait de fixer les règles du jeu. Il essaye d'écrire la partition de la musique qui sera jouée »⁴⁴⁹. Certains acteurs n'hésiteront pas à qualifier le comportement de l'État dans le cadre de ces rapports contractuels de « récentralisateur »⁴⁵⁰.

Les acteurs territoriaux ont souvent l'impression que « l'État tente de renforcer sa présence à l'échelle territoriale en multipliant les acteurs étatiques présents sur le terrain de mise en œuvre de la politique de la ville et urbaine et qu'il tente de se disputer la place de jeu du maître contractuel avec les acteurs municipaux (et/ou) intercommunaux »⁴⁵¹.

Autour de l'État et des municipalités (et/ou agglomérations), gravitent un certain nombre de partenaires, jouant un rôle plutôt secondaire et qui s'investissent différemment dans le portage politique et technique du CUCS. Certains semblent constituer uniquement des partenaires plutôt formels, en apportant uniquement une participation financière au projet sans endosser le portage politique du projet.

⁴⁴⁸ Marcou (G.), Rangeon (F.), Thiébault (J.L.), *Op cit.*, p 181.

⁴⁴⁹ Marcou (G.), Rangeon (F.), Thiébault (J.L.), *Op cit.*, p 163.

⁴⁵⁰ Propos d'entretien, Chef de projet CUCS.

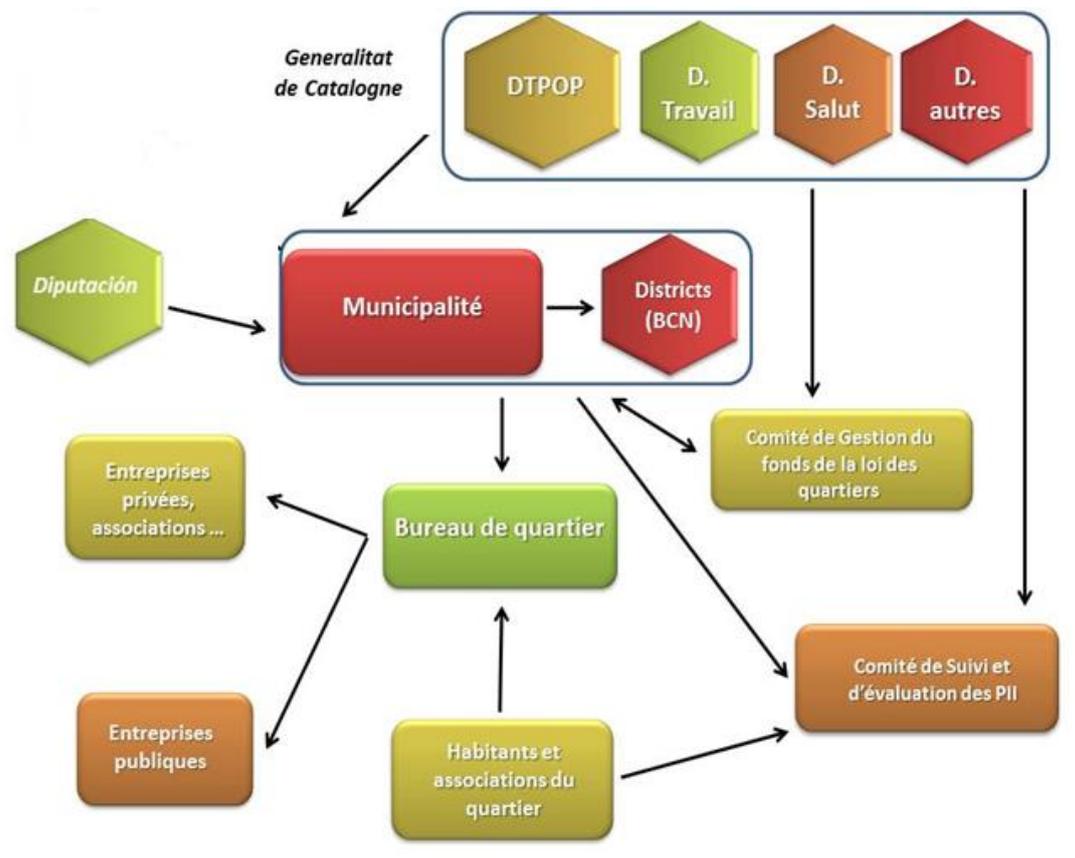
⁴⁵¹ Propos d'entretien, Sous-Préfet à la Ville.

Cela semble être souvent le cas des Conseils Généraux et de certains Conseils Régionaux. Certains partenaires du CUCS souhaiteraient être davantage associés à la conception et au suivi du projet mais faute de volonté politique ils ne jouent qu'un rôle de metteurs en œuvre du projet. Les associations font partie de ces acteurs qui tout en étant des partenaires incontournables de la mise en œuvre des projets peinent à être impliqués au pilotage du projet.

Section 3. Une déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des PII

Le réseau d'acteurs de gouvernance des PII s'articule autour de deux acteurs principaux : d'une part la Generalitat de Catalogne, d'autre part les municipalités dont le projet a été retenu suite à l'appel d'offres lancé par la Generalitat et bénéficiant donc du fonds ad hoc créé à cet effet. Autour de la Generalitat et des municipalités orbitent de nombreux acteurs : la Diputació, les Comités de gestion du fonds de la loi des quartiers et le comité de suivi et d'évaluation des PII, des entreprises publiques et privées, des associations, des réseaux de techniciens etc. Les habitants et associations des quartiers concernés sont théoriquement des acteurs de première ligne de la mise en œuvre de cette politique. Nous verrons que leur degré d'implication est assez variable dans le cadre de ces projets selon les sites et selon qu'il existe ou non un véritable portage des projets et une volonté politique de développer réellement la participation citoyenne. Le nombre d'institutions amenées à interagir autour de ces projets peut aller environ d'après les chefs de projet entre 5 et 20 ; sachant que dans 50% des cas, ce chiffre oscille entre 6 et 9.

FIGURE 6. RÉSEAU DE GOUVERNANCE DES PROJETS D'INTERVENTION INTÉGRALE



Sous-Section 1. La *Generalitat* : stratégie de l'action de développement social urbain

D'après Oriol Nel.lo, secrétaire de la planification territoriale et responsable politique de la conception, dans le cadre de la mise en œuvre des Projets d'intervention intégrale : « *la participation de la Generalitat était tout à fait nécessaire (dans la conduite des projets de développement social urbain), il s'agissait de se placer aux côtés des municipalités pour conduire une politique locale certes mais qui a des origines et entraîne des conséquences d'ordre général et qui concernent la cohésion sociale de la Catalogne dans son ensemble* »⁴⁵². Le rôle de la *Generalitat* vis-à-vis des PII est double : apporter une participation financière aux projets mais également déterminer les axes que la *Generalitat* considère comme prioritaires dans la région et sur lesquelles il est souhaitable que l'action municipale s'appuie lors de la conception de ces projets.

Le rôle de la *Generalitat* en tant que financeur est crucial⁴⁵³. En effet, la plupart des municipalités de taille moyenne ou petite n'auraient pas été en mesure de conduire de tels projets sans un financement *ad hoc* important. Cette institution autonome joue également un rôle de stratège de la cohésion territoriale de la Catalogne, dans la mesure où il s'agit de laisser aux municipalités la liberté de concevoir le projet qui leur semble correspondre le mieux aux besoins de leurs quartiers tout en les incitant à agir dans les domaines identifiés comme prioritaires par le gouvernement autonome. Il y a dans ce modèle d'intervention une forme de dirigisme méthodologique qui octroi au Gouvernement Catalan un rôle d'acteur chef de file dans la négociation des PII.

Aux yeux d'Oriol Nel.lo, la logique des PII est « *d'assigner la responsabilité pleine et entière de l'exécution du projet à la municipalité concernée.*

⁴⁵² Propos d'entretien.

⁴⁵³ Le Comité de gestion des fonds de la loi des quartiers sélectionne les PII et choisit ceux qui bénéficieront d'un financement autonome. Ce comité se compose d'une trentaine de membres qui représentent les différents départements de la *Generalitat*, les Municipalités catalanes, mais également des professionnels de l'urbanisme (tels que des architectes et des techniciens). C'est ce comité de gestion qui passe au crible les différents projets d'intervention intégrale et qui choisit ceux qui seront retenus pour bénéficier du financement de ce fonds à hauteur de 50-70% du coût total du projet.

Les PII constituent un projet essentiellement municipaliste c'est-à-dire un projet dans lequel la Generalitat a voulu se placer aux côtés des municipalités pour impulser des projets»⁴⁵⁴.

Dans les modalités de pilotage des PII, il est possible d'identifier un élément qui semble avoir une incidence directe sur le degré d'intégralité du projet : le caractère fragmenté de la gestion des différents volets d'action. Le Département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics (DTPOP), endosse le rôle de coordinateur des PII. Il s'agit d'un département spécialisé dans la gestion des problématiques urbaines *stricto sensu* : aménagement de l'espace urbain et la planification territoriale essentiellement.

La conception de cette politique qui dans la rhétorique met en avant sa transversalité comme l'un de ses principaux atouts ne se traduit pas dans les faits par un travail partenarial avec les différents services de la *Generalitat* autour d'une intervention commune. La DTPOP a lancé les PII et a suggéré aux différents départements de la *Generalitat* de concevoir et de mettre en œuvre des projets complémentaires aux PII qui viendraient alimenter « l'intégralité » de ces projets. Ainsi ce département semble avoir mis au point ces projets de manière unilatérale au sein de la *Generalitat*.

Ainsi, les départements qui l'ont souhaité ont proposé aux municipalités des financements adjacents aux PII pour conduire des dispositifs complémentaires à ceux-ci dans le domaine de la santé, du travail et de l'éducation principalement. Cependant, il n'existe pas de structure commune chargée de veiller à la complémentarité de ces initiatives avec les PII.

Dans ce contexte, les PII sont conçus comme un noyau des actions de lutte contre la ségrégation socio-urbaine dans les quartiers prioritaires. Seules les municipalités dont l'un ou plusieurs de ses quartiers bénéficient d'un PII peuvent en faire la demande. Le système retenu pour leur mise en œuvre est le même que celui pour les PII.

⁴⁵⁴ Propos d'entretien.

Les municipalités intéressées par ce programme pour leurs quartiers répondent à un appel à projets lancé chaque année en précisant les caractéristiques socioéconomiques et démographiques de leur quartier ainsi que les projets qu'ils envisagent de mettre en œuvre avec les financements accordés. Les programmes qui ont été le plus développés concernent le domaine de l'emploi (*treball als barris*)⁴⁵⁵ et de la santé (*salut als barris*)⁴⁵⁶.

Le programme *treball als barris* vise à accroître l'insertion professionnelle des publics ciblés, ainsi que leur accompagnement dans la recherche d'un emploi et si besoin développer ou approfondir leur formation professionnelle. Il s'agit également de financer des études du marché de l'emploi local afin de mieux connaître l'offre d'emploi, les besoins des entreprises, et le tissu productif local. L'objectif est aussi de soutenir des actions qui cherchent à accroître l'égalité d'opportunités (homme-femme) sur le marché du travail. Les publics ciblés sont d'une part les nouveaux arrivants sur le quartier, les femmes qui ont été victimes de violences de genre, les jeunes en situation d'échec scolaire, les immigrés, les personnes en situation de risque d'exclusion sociale ainsi que les chômeurs de longue durée.

Le programme *salut als barris* a pour objectif de réduire les inégalités⁴⁵⁷ en matière de santé en mettant en œuvre des activités de formation et d'information à destination de la population et du personnel soignant des quartiers sensibles sur des thématiques variées : l'équilibre alimentaire, l'obésité infantile, la prévention de maladies cardiovasculaires, la consommation de drogues, la violence de genre etc.

Au regard de l'architecture d'ensemble du pilotage des PII à l'échelle du gouvernement autonome, il apparaît que la dimension 'intégrale' semble difficilement atteignable dans la mesure où il n'y a pas de transversalité ni dans la conception du PII ni dans sa gestion. Lorsque nous interrogeons Oriol Nel.Lo sur la question de l'intégralité des PII il se limite à affirmer que certes le pilotage du projet et la transversalité aurait pu être pensée et mise en œuvre autrement mais qu'aucune solution n'est parfaite et que tout choix comporte des avantages et des inconvénients.

⁴⁵⁵ L'emploi dans les quartiers.

⁴⁵⁶ La santé dans les quartiers.

⁴⁵⁷ Les inégalités sont comprises comme l'écart entre le niveau de santé constaté entre les '*zonas de atención especial*' et le reste du territoire.

Les entretiens que nous avons conduits semblent révéler que si le caractère intégral du PII demeure assez fragile c'est en grande partie parce que les PII ont été développés uniquement par la DTPOP. Ce département semble avoir souhaité garder la maîtrise d'ensemble du projet et être l'acteur principal et seul chef d'orchestre de la mise en œuvre de celui-ci. Oriol Nel. Lo justifie le choix de la DTPOP de ne pas avoir associé de manière plus étroite le reste des départements de la *Generalitat* à la conception et à la mise en œuvre des PII en s'appuyant sur un argument clé : la nécessité d'un leadership clair et unique de ce projet. La vision des responsables de la DTPOP est que lorsque derrière un même projet il y a plusieurs pilotes, il est bien souvent voué à l'échec.

Au sein de la *Generalitat*, le Directeur du département de la participation citoyenne regarde d'un œil assez critique la conception et l'opérationnalisation de ces projets.

D'après lui, la *Generalitat* déploie des actions territoriales sans coordination réelle :

« tous les dispositifs adjacents au PII ne devraient pas être pensés justement comme des dispositifs adjacents, en plus mais devraient plutôt faire partie intégrante des PII. Un programme principal et des programmes satellites peuvent difficilement produire de l'intégralité. La pratique n'est pas favorable à l'intégralité, il semble que la gestion compartimentée de ces programmes par des Directions distinctes qui ne semblent pas communiquer nuise à la cohérence, à la pertinence et à l'efficacité de ces programmes »⁴⁵⁸.

Le Directeur du département de la participation citoyenne semble regretter que sa direction n'ait pas été sollicitée lors de la phase de conception de la *Lei de barris* dans la mesure où la participation citoyenne aurait pu être davantage pensée, réfléchi, suscitée.

⁴⁵⁸ Propos d'entretien.

Si l'on s'intéresse uniquement aux interventions prévues dans le cadre strict des PII, il apparaît que les interventions de développement social cherchant à favoriser la cohésion sociale restent très marginales. Un seul volet leur est consacré et celui-ci recouvre une dénomination assez large et peut permettre de conduire des actions qui ne sont pas directement liées à cette thématique.

Sous-Section 2. Les municipalités : acteur chefs de file de la conception et de la mise en œuvre des PII

1. Le portage politico technique municipal des projets

Les projets d'intervention intégrale peuvent être pilotés soit dans le cadre des services municipaux de droit commun soit dans le cadre de structures partenariales *ad hoc*. Chaque municipalité, ou chaque district dans le cas des PII concernant les quartiers de la ville Barcelone, détermine le mode de pilotage du projet qui lui semble être le plus adapté pour mener à bien le projet.

Le portage politique est assuré dans le cas des PII de la ville de Barcelone par un *Regidor de district*⁴⁵⁹ soit dans le cas des autres PII catalans par un adjoint ou conseiller du maire. Dans ce dernier cas de figure, selon les sites, le PII peut dépendre tantôt du service d'urbanisme tantôt du service des affaires sociales. Le service qui se voit attribuer la mise en œuvre et le service du projet n'est pas anodin et révèle s'il est perçu par les élus municipaux avant tout comme un projet purement urbanistique ou plutôt comme un projet en lien étroit avec la cohésion sociale du territoire.

2. La gestion et la mise en œuvre par les services municipaux de droit commun

⁴⁵⁹ La ville de Barcelone est sous divisée en 10 districts, entités territoriales ayant une organisation administrative propre et que l'on peut comparer aux arrondissements des grandes métropoles françaises. À la tête de chaque district se trouve un « Regidor » qui représente le maire. Ce dernier est élu au même temps que le maire.

Dans la pratique, les municipalités qui choisissent cette modalité de pilotage du projet sont souvent des municipalités de petites agglomérations, qui cherchent à ne pas multiplier les dépenses liées à la mise en marche des projets. Souvent, au sein de l'organigramme des services municipaux, la coordination et le pilotage global des projets sont assurés par des services technico administratifs spécialisés dans le domaine des politiques urbaines *stricto sensu*.

L'un des chefs de projet dont le PII était piloté par les services municipaux de droit commun expliquait que les motifs qui avaient poussé la municipalité à opérer ce choix étaient de deux ordres :

-Motifs financiers : Ce moyen de pilotage permet aux municipalités et aux districts de Barcelone de faire des économies de moyens qui seront utilisés pour le projet lui-même plutôt que pour sa gestion. En effet, pour des municipalités qui n'ont pas de moyens financiers importants, la mise en place une structure *ad hoc* constitue un investissement très lourd qu'il leur est bien souvent difficile d'assumer.

-Motifs concernant le management du projet : Cette modalité de pilotage semble contribuer à ce qu'il y ait une meilleure appropriation du projet par les services municipaux de droit commun qui sont finalement ceux qui auront à assurer le suivi du projet sur le long terme. En termes d'apprentissage c'est intéressant de le mettre en place dans la gestion « ordinaire ».

Certains sites n'ayant pas mis en place des structures partenariales *ad hoc* pour la gestion conjointe des projets ont tout de même créé des instances de travail cherchant à favoriser la coordination et la coopération en créant des espaces propices à la transversalité et à la coopération et à l'échange entre les différents acteurs participant à la mise en œuvre des PII.

3. Les structures partenariales ad hoc : des lieux de tissage de l'intégralité

Dans la pratique, les municipalités qui choisissent cette modalité de pilotage du projet sont souvent des municipalités d'agglomérations de taille beaucoup plus importante qui disposent d'avantage de moyens financiers et humains pour la mise en œuvre des projets.

Ces structures *ad hoc* sont communément appelées « oficinas de barrio »⁴⁶⁰. Elles ont été conçues comme des espaces au sein desquels les différents acteurs puissent mettre leurs compétences en commun, travailler ensemble et faire aller le projet de l'avant en essayant de concevoir le projet comme un tout.

Ces « oficinas de barrio » sont implantées au sein même du quartier et cherchent à exercer un rôle d'interface vis-à-vis des habitants, à être un relais de proximité vis-à-vis des associations, à travailler sur le terrain avec les différents acteurs du projet⁴⁶¹.

4. Externalisation de certaines actions à des opérateurs privés

L'externalisation de la gestion de certaines actions, est assez courante surtout dans le domaine des actions ayant un lien avec la cohésion sociale⁴⁶². Ainsi des organismes spécialisés dans la gestion des services sociaux (ex. fondations, associations) se voient confier l'organisation, la gestion et la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions à conduire dans le cadre des PII⁴⁶³.

Si les municipalités ont recours à l'externalisation c'est souvent parce qu'elles estiment ne pas posséder les compétences nécessaires pour conduire de tels programmes et préfèrent de ce fait faire appel à des professionnels compétents et expérimentés.

⁴⁶⁰ Bureaux de quartier.

⁴⁶¹ Environ 40% des sites bénéficiant d'un PII ont recours à une structure partenariale ad hoc pour la gestion du PII. Cf. Tamyko (l.), *Els impactes de la gestió en xarxa : Llei de Baris 2004-2010*, Catalogne, ESADE-Generalitat de Catalunya, 2010.

⁴⁶² L'externalisation consiste à organiser un appel d'offres pour octroyer le marché public à un organisme privé (fondation, association, etc.) pour la fourniture d'un service. Le marché public se différencie de la subvention qui constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers.

⁴⁶³ À titre d'exemple, l'INTRESS (Institut de Travail Social et des Services Sociaux) s'est vu confier la gestion de l'ensemble des actions du PII du quartier Trinitat Vella (Barcelone) relevant du renforcement du lien social. Par exemple des activités relatives à la médiation culturelle, des points d'accueil jeunes, des ateliers pour les femmes immigrées, activités de socialisation pour les personnes âgées etc.

Il est frappant de constater que parmi les actions dans le domaine social qui font l'objet d'une externalisation l'on trouve des domaines d'action qui sont assez nouveaux pour les municipalités catalanes telles que la médiation communautaire ou sociale⁴⁶⁴ ou l'accueil et l'intégration des populations immigrées. Ces domaines d'action sont perçus comme novateurs et comme nécessitant des compétences spécifiques qui ne font pas partie du corps du métier des agents municipaux.

Le paradoxe de la place de ces associations est que quand bien même ils jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des projets ils ne semblent pas être associés ni en amont des projets, ni au comité de suivi et d'évaluation des projets.

Sous-Section 3. *La Diputación* : l'assistance technique dans la conception des PII

Les *Diputaciones* espagnoles⁴⁶⁵ constituent une collectivité territoriale chargée du gouvernement et de l'administration d'un territoire : une «Provincia», un département au sens français du terme. Elles constituent le niveau intermédiaire entre l'échelon communal et l'échelon autonome. Les *Diputaciones* provinciales sont les garantes de la solidarité et de l'équilibre inter municipal des communes de leur territoire. Elles veillent sur l'égalité d'accès aux différents services municipaux et elles exercent une assistance et une coopération juridique, économique et technique aux villes (Aja, 2003).

Dans le cadre des PII les *Diputaciones* de Catalogne ont fourni précisément une assistance technique pour les municipalités qui le souhaitent pour la conception de leurs projets d'intervention intégrale.

⁴⁶⁴ Il s'agit d'interventions de proximité basées sur l'écoute, le dialogue, la négociation, l'accompagnement, en amont et en complément des métiers du travail social, afin de contribuer à la cohésion sociale du quartier et à éviter les conflits pouvant s'enraciner sur des différences culturelles et/ou sociales entre les populations d'un même quartier.

⁴⁶⁵ La répartition du pouvoir entre les trois niveaux d'administration territoriale ne se fait donc pas verticalement, mais horizontalement puisque l'article 137 de la Constitution énonce clairement : « L'État est territorialement organisé en communes, en provinces et en Communautés autonomes. Toutes ces entités jouissent d'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs ».

La *Diputació* de Barcelone a par exemple aidé un certain nombre de sites à concevoir et à monter le dossier pour répondre à l'appel d'offres émis par la *Generalitat*. Elle a surtout eu à prêter son aide à des municipalités de petite taille qui ne disposent pas de suffisamment de moyens financiers, techniques ou d'expertise pour pouvoir être en mesure de concevoir un tel projet. La plupart des municipalités (en dehors de celle de Barcelone) ont eu recours à l'assistance technique de la *Diputació* pour élaborer le Projet d'Intervention Intégrale qu'ils soumettraient à la *Generalitat* pour pouvoir bénéficier d'un financement *ad hoc*.

Sous-Section 4. Les habitants : une participation formelle qui a du mal à gagner en profondeur

Dans le cadre de la loi des quartiers, la participation avait été mise en avant comme une priorité (Oriol Nel.lo 2004 ; Marti-Costa, Parés, 2009). La participation devait avoir lieu surtout dans le cadre de l'instance créée à cet effet : le Comité de Suivi et d'évaluation. Nous analyserons le rôle de ce comité dans le chapitre suivant, nous voulons ici nous intéresser à la participation des habitants en dehors de cet espace.

Une étude conduite par les chercheurs catalans Marti Costa, Bonet et Pybus⁴⁶⁶ à partir d'une comparaison monographique met en évidence la diversité des degrés d'association des habitants des quartiers aux différentes phases des projets d'intervention intégrale (aussi bien dans la phase de la conception que de la mise en œuvre). Selon les sites, les degrés de participation des habitants sont très variables, et l'impact de leur participation sur le contenu ou la mise en œuvre du projet est également hétérogène.

Les auteurs constatent tout d'abord que dans l'ensemble, les habitants ne sont pratiquement pas associés à la phase de conception des projets dans la mesure où ils sont surtout conçus dans le cadre d'une logique *top down*.

⁴⁶⁶ Dans le cadre de notre recherche nous avons eu beaucoup de mal à prendre contact avec les habitants qui participaient aux différents Comités de Suivi et d'Évaluation des PII pour réaliser des entretiens. De ce fait, nous nous appuyons ici sur l'analyse de l'étude conduite par Marti- Costa (M.), Bonet (J.), Pybus (M.), « La Gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La ley de Barrios en la *Generalitat* de Cataluña », Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Murcia, 7-9 Septiembre 2011.

Ceci peut probablement s'expliquer en partie par le fait que la phase de conception du projet et du montage du dossier pour répondre à l'appel d'offres de la *Generalitat* constitue une phase très technique à laquelle sont associés presque exclusivement les responsables politiques et techniques concernés des municipalités et les *Diputaciones* qui les assistent. Ils constatent d'ailleurs que de manière globale le degré de participation dans le cadre des projets dont le volet urbain *stricto sensu* est le plus développé, sont ceux où les habitants sont le moins associés.

Ceci semble s'expliquer par la technicité des expertises nécessaires et qui ne laissent que peu de place aux savoirs profanes alors que dans le domaine des interventions socio-urbaines (éducation, santé, citoyenneté..) la participation serait considérée par les porteurs de projet comme plus appropriée et comme pouvant être mise en œuvre plus facilement.

Notre terrain semble venir confirmer l'hétérogénéité de la participation des habitants à la conduite des PII. Sur l'ensemble de sites que nous avons étudié un seul semble avoir créé un espace *ad hoc* de participation, le *Conseil Plénier*. La création de cette instance découle d'une initiative des décideurs chargés du pilotage du projet. Cette instance semble jouer un rôle assez important en matière du suivi de la conduite des projets. Il se compose d'une douzaine de sous-groupes thématiques (par ex. sport, jeunesse et éducation, mobilité urbaine, participation citoyenne, projet d'aménagement du parc X etc.) travaillant sur les différents volets du projet et pouvant émettre des propositions de changement d'orientation de certains aspects du projet. Cet espace se compose aussi bien de représentants des différents groupes politiques présents au sein du conseil municipal, de représentants des 'services publics' du quartier (écoles, maisons de retraite, commerçants, bibliothèques, centres culturels etc.), d'habitants du quartier (4) tirés au sort et de tout habitant ayant demandé à faire partie du Conseil, des associations et des entités qui participent à la conduite du projet sur le territoire ainsi que les responsables des services municipaux divers impliqués dans la mise en œuvre du projet. L'exemple du Conseil Plénier évoqué ci-dessus peut être considéré comme l'une des tentatives d'institutionnalisation de la participation à travers la création d'organes *ad hoc*. Ce site semble tout de même faire figure d'exception.

Le but de ce comité était de pouvoir favoriser une coproduction des projets, produire de la transversalité et pouvoir être à même de suivre de près les projets. Selon les récits des acteurs, qui semble être confirmée par les résultats de l'étude de Marti Costa, Bonet et Pybus, cette plateforme participative semble avoir permis de produire davantage de transversalité dans la gestion et dans la mise en œuvre des projets en créant des espaces de travail communs aux différents acteurs impliqués dans le projet.

Sur le reste des sites la participation des habitants semble se limiter à la passation de questionnaires sur ce qu'ils estiment être les besoins du quartier (équipements, espaces verts, mobilité) ou sur les modalités de concrétisation des projets urbanistiques (différentes possibilités d'aménagement d'une rue ou d'un espace public par exemple).

De manière générale la participation semble être le plus souvent soit inexistante soit faible et concerner plus souvent la phase de mise en œuvre des projets que celle de la conception.

Tableau 19. Degrés de participation citoyenne aux différentes phases du PII dans les cas étudiés par Marti Costa, Bonet et Pybus (2009)⁴⁶⁷

Cas étudiés	Conception	Mise en œuvre
Ripoll	0 ⁴⁶⁸	1
Ollot	0	1
Lleida	1	1
Sta Perpetua	1	3
Terrassa	0	3
Tarragona	0	1

⁴⁶⁷ Bonet (J.), Martí-Costa (M.), Pybus (M.), « La gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La Ley de Barrios de la *Generalitat* de Catalunya », Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), Murcia, 7-9 Septiembre 2011.

⁴⁶⁸ Les auteurs qualifient le degré de participation à chacune des étapes des projets soit comme « nulle » (0), « moyenne » (1), « importante » (3). Elle est dite nulle lorsqu'aucun dispositif ou outil de participation a été mis en place pour associer les habitants aux projets. Elle est dite « moyenne » lorsque la participation a été suscitée par des mécanismes ponctuels au long du projet (questionnaire, réunion consultative etc.). Elle est dite importante lorsqu'il y a eu de la part de la municipalité un effort d'institutionnalisation de la participation à travers la création par exemple d'un comité de pilotage associant des habitants du quartier.

Caractérisation du système de gouvernance : quel jeu d'acteurs ?

Nos enquêtes croisées de terrain permettent de mettre en lumière tout d'abord, la difficulté des acteurs à relever le défi de l'intégralité des projets qui était présentée comme l'un des traits les plus novateurs et caractéristiques de ces projets. En effet, seule la DTPOP a pris en charge la conception des PII, elle semble avoir souhaité garder la maîtrise du processus et conserver le pilotage de la *llel de barris*.

Les acteurs de la DTPOP se sont ainsi privés de tenter de mettre en place un partenariat et une collaboration transversale avec un certain nombre d'autres directions et services de la *Generalitat*. Ainsi, seules la direction de l'emploi et de la santé interviennent activement avec des programmes spécifiques en direction des quartiers relevant de la *llel de barris* et qui plus est, ces interventions se font de manière parallèle sans qu'elles participent à un même projet urbain commun transversal et intégral.

Le deuxième élément qui est mis en lumière par notre enquête de terrain c'est la difficulté à mettre en œuvre l'ambition participative qui était l'autre caractéristique des PII qui était mise en avant par le gouvernement catalan et qui était censé constituer l'un des éléments novateurs des projets. On constate en réalité que peu de moyens ont été mis en œuvre par les acteurs pour pouvoir mettre en œuvre cette participation. En amont, lors de la conception des PII à l'échelle du gouvernement autonome l'association du Département de la participation citoyenne de la *Generalitat* à la conception des projets aurait peut-être permis de trouver des moyens concrets d'inciter les municipalités à rendre opérationnelle cette ambition et de leur offrir l'assistance technique de ce département.

À l'échelle locale, l'on constate que les municipalités ayant cherché à mettre en place des mécanismes d'association des habitants à la conduite et au suivi des PII sont des municipalités qui disposaient en amont d'un certain savoir-faire en la matière et qui avaient déjà conduit d'autres expériences de ce type. En moyenne la participation des habitants oscille entre inexistante et faible bien qu'elle soit très hétérogène selon les sites. Les sites ayant réussi à susciter une participation citoyenne forte dans l'élaboration et la conduite des PII semblent faire figure d'exception.

Section 4. Synthèse comparative

L'exercice de déconstruction analytique des réseaux de gouvernance urbaine des CUCS et des PII mettent en lumière les principaux *stakeholders* impliqués dans la conception et dans la mise en œuvre des projets de développement socio-urbain.

Sous-Section 1. Définition des catégories de *stakeholders* des CUCS et des PII

Afin de rendre la comparaison plus aisée il semble opportun de comparer les réseaux d'acteurs en fonction des catégories de *stakeholders* qu'ils associent. Il est possible de distinguer au sein des réseaux : les décideurs et concepteurs des projets assurant le portage politique de celui-ci ; les metteurs en œuvre et opérateurs qui constituent les techniciens chargés de la gestion et du déploiement du projet sur le terrain ; les bénéficiaires directs et indirects des actions conduites (les habitants, les commerçants du quartier) ; la société civile. En fonction du jeu d'acteurs qui caractérise chacun de ces réseaux l'implication de ces *stakeholders* à l'élaboration et la mise en œuvre des projets sera plus ou moins large et plus ou moins profonde. Un tableau de synthèse nous semble être le plus à même de nous aider à déceler opérer une comparaison entre la composition des réseaux de développement social urbain français et catalans.

Tableau 20. Stakeholders des CUCS et des PII

	CUCS	PII
<p>Décideurs et concepteurs</p> <p>Ensemble d'acteurs assurant le « portage politique du projet »</p>	<p>Il s'agit des aussi bien des représentants de l'État assurant le pilotage du CUCS à l'échelle territoriale (le préfet ou le sous-préfet à la ville en son nom et les délégués du préfet), les représentants de l'échelle intercommunale (le Président de la communauté d'Agglomération), de l'échelle communale (Maires des villes signataires), du Département (le Président du Conseil Général), de la Région (le Président du Conseil Régional), ainsi que les représentants des autres institutions signataires du CUCS (tels que le Président de la Caisse des Allocations Familiales).</p>	<p>Secrétaire du Département la Planification territoriale et des travaux publics (<i>Generalitat</i> de Catalogne), Maire et le 'Regidor' du district ; Secrétaires des différents Départements de la <i>Generalitat</i> chargés de la mise en œuvre des projets complémentaires des PII (Secrétaire du Département de l'Emploi, Secrétaire du Département de la Santé etc.)</p> <p><i>Diputaciones</i> (acteurs auxiliaires de la conception des PII à l'échelle locale)</p>
<p>Metteurs en œuvre et opérateurs</p> <p>Ensemble d'acteurs assurant le 'portage technique' du projet</p>	<p>Le GIP DSU (organe partenarial <i>ad hoc</i> pour le pilotage du projet) ou à défaut l'équipe MOUS en charge de la mise en œuvre du projet de cohésion sociale et urbaine.</p> <p>Associations porteuses de projets</p> <p>Centres de ressources (acteurs auxiliaires des metteurs en œuvre)</p>	<p>Ensemble d'acteurs assurant le 'portage technique' du projet : Responsable de la coordination des PII au sein de la DTPOP, Bureau de Quartier (organe <i>ad hoc</i> pour le pilotage du projet) ou à défaut les représentants de services de la municipalité ou du district (par ex. territoire et espace public, jeunesse, éducation etc.</p> <p>Représentants d'autres départements de la <i>Generalitat</i> (par ex. Environnement et logement, action sociale, santé etc.)</p> <p>Opérateurs privés</p>
<p>Bénéficiaires directs, indirects</p>	<p>Les habitants des quartiers bénéficiaires du CUCS Commerçants, entreprises du quartier, etc.</p>	<p>Les habitants des quartiers bénéficiaires du CUCS Commerçants, entreprises du quartier, etc.</p>
<p>Société civile</p>	<p>Associations, citoyens, etc.</p>	<p>Associations, citoyens etc.</p>

Sous-Section 2. Analyse des réseaux des projets de développement social urbain

L'analyse croisée des réseaux des projets de développement urbain français et catalans laisse entrevoir un certain nombre de contrastes et de similitudes.

Tout d'abord, en ce qui concerne la composition des réseaux, il semble qu'en moyenne les réseaux de *stakeholders* soient plus surpeuplés (Richardson, 1983) côté français que côté catalan. De plus, côté français la composition des réseaux semble être beaucoup plus hétérogène selon les sites que celle des réseaux catalans. Les réseaux catalans associent invariablement le même type d'acteurs puisque leur composition (nombre et type d'acteurs) est définie par la *llei de barris*.

Côté français les réseaux semblent se caractériser par un rapport particulièrement conflictuel entre les collectivités territoriales et l'État ainsi que déséquilibré au profit de ce dernier. L'État semble être perçu comme un stratège cherchant à garder la maîtrise du jeu contractuel. Côté Catalan, les rapports ne semblent pas empreints de cette conflictualité mais plutôt d'une certaine asymétrie ou déséquilibre de fait dans la mesure où le contrat est le fruit d'une négociation inégale entre les parties puisque la *Generalitat* édicte les principes auxquels doivent se conformer les PII et détient par là le pilotage stratégique des orientations des contrats.

À l'échelle municipale, le portage politique des projets semble être assez faible dans la mesure où les acteurs politico décisionnels semblent y voir plus un 'guichet', un 'saupoudrage' financier leur permettant de mettre en place des actions qu'un véritable projet de développement urbain. Le portage technique est lui confié soit à une équipe *ad hoc* partenariale, soit à une équipe municipale. Il semble que les structures *ad hoc* soient plus propices à la mise en place d'un véritable partenariat ainsi que d'une plus grande transversalité des projets. Le fait que la gestion et la mise en œuvre de ces projets soit confiée à des structures *ad hoc* ne va pas sans susciter des difficultés vis-à-vis de l'appropriation de l'expérience acquise et des savoir-faire cumulés.

Dans la mesure où ces structures ont vocation à exister uniquement pendant la durée du projet et non pas à être pérennisées, il résulte difficile pour les acteurs ayant à prendre le relais de certaines actions qui peuvent avoir vocation à être institutionnalisées dans les dispositifs de droit commun.

Aux côtés de l'équipe chargée de la mise en œuvre du projet, l'on trouve des acteurs 'auxiliaires' qui les soutiennent soit dans la phase de leur conception (la *Diputació* dans le cas de la Catalogne) soit dans la phase de leur mise en œuvre (les Centres de Ressources dans le cas français).

Il est aussi fréquent d'y voir impliquée une autre catégorie de *stakeholders* : ceux à qui l'on confie la mise en œuvre de certaines actions des projets de développement urbain à des associations ('porteuses de projets'). Le paradoxe concernant l'implication de ces acteurs à la mise en œuvre des projets de développement social urbain est que si bien ils se voient souvent confier une part importante de la mise en œuvre des actions, ils sont peu associés aux différentes phases en amont ou en aval des projets. Or, il s'agit là d'acteurs clé du processus.

En ce qui concerne la participation des habitants, encensée par la rhétorique relative aux projets de développement urbain, il semblerait dans les deux cas que sa mise en œuvre résulte assez décevante. En effet, les habitants ne semblent pratiquement pas être associés à la phase de conception des projets, bien qu'un peu plus côté catalan que côté français.

Côté français, en dehors de la participation à travers les associations qui se voient confier des actions du CUCS la participation directe semble être assez rare. Côté catalan, la participation des habitants à la mise en œuvre des projets semble être assez hétérogène mais plutôt faible. L'une des raisons principales de la faiblesse de la participation des habitants à la conception et à la mise en œuvre des projets de développement urbain semble être le manque de volonté politique de mettre en place des mécanismes de participation directe.

D'après les récits des acteurs la volonté politique de mettre en place des espaces de participation est assez faible et elle expliquerait en partie le faible nombre d'espaces de participation ad hoc qui existent pour associer les habitants aussi bien aux CUCS qu'aux PII.

Tout de même, il convient de rester prudents vis-à-vis du lien à établir entre ces deux facteurs puisque, comme nous le rappellent Marti Costa, Bonet et Pybus (2009), la participation citoyenne est un phénomène complexe dont les facteurs à l'œuvre sont multiples. Il faut de ce fait se garder de tirer des conclusions hâtives de ce constat dans la mesure où le degré de participation citoyenne résulte au-delà d'une volonté ou d'un manque de volonté politique pour impliquer les citoyens mais également d'une série d'autres facteurs : les caractéristiques socio démographiques du quartier, la taille de la municipalité, le type de capital social préexistant, le caractère novateur du projet, le budget du projet etc.

Ce chapitre nous a permis de caractériser le système de gouvernance des PII et des CUCS. Ces éléments vont nous permettre de comprendre l'implication différenciée des acteurs dans le processus évaluatif et de mieux saisir leur place au sein de celui-ci.

CHAPITRE 5. L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE : « UN LEITMOTIV DANS LES DISCOURS NON INCARNÉ DANS LES PRATIQUES»⁴⁶⁹

Nous avons vu⁴⁷⁰ que les modèles de gouvernance des politiques de développement social urbain accordent une place cruciale à la participation citoyenne. De manière plus large, elles semblent sous-tendues par un souci de pluralisme, visant une inclusion assez large des *stakeholders*⁴⁷¹ aux différentes étapes du « cycle de vie » des PII et des CUCS. « L'impératif participatif »⁴⁷² qui pèse sur ces projets ne concerne donc pas uniquement leur conception ou leur mise en œuvre mais elle conçoit le processus d'évaluation comme un moment clé qui doit également être imprégné de pluralisme et de participation des habitants. Nous cherchons dans ce chapitre à analyser ainsi qu'à mesurer la participation des *stakeholders* au processus évaluatif. Nous verrons que le processus d'évaluation semble répondre de manière assez timorée aux ambitions participatives initiales.

⁴⁶⁹ Expression empruntée à Carrel (M.), *Faire participer les habitants ? : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Paris, ENS Éditions, 2013, p 16.

⁴⁷⁰ Chapitres 2 et 4.

⁴⁷¹ Rappel : Cette notion est donc ici comprise comme l'ensemble d'acteurs ayant un intérêt direct ou indirect vis-à-vis du projet socio urbain et qui de ce fait peuvent être potentiellement associés à l'évaluation. Nous avons distingué dans le chapitre 4, quatre catégories de *stakeholders* : décideurs et concepteurs, metteurs en œuvre et opérateurs ; bénéficiaires directs et indirects et la société civile.

⁴⁷² Blondiaux (L.), *Op cit.*

Section 1. L'évaluation participative : un instrument au service de l'opérationnalisation de l'impératif participatif

Sous-Section 1. L'évaluation participative dans le cadre des CUCS et des PII : une dimension idéal-typique et normative

En France, le guide publié par la DIV sur l'évaluation des CUCS en 2007 envisage l'évaluation comme « devant être participative »⁴⁷³. En Catalogne, la *Lei de barris* prévoit la création d'un Comité de Suivi et d'Évaluation qui est envisagé comme un organe « qui a vocation à être clairement pluraliste et participatif »⁴⁷⁴. L'évaluation participative semble revêtir dans le cas de ces projets une dimension idéal-typique et normative. Il nous paraît indispensable avant d'aller plus loin de s'attarder sur la définition de ce paradigme en vogue.

Qu'est-ce que l'évaluation participative ?

L'évaluation dite participative constitue un univers très hétérogène dans la mesure où sous cette même appellation « se cachent une multiplicité de conceptions de l'évaluation »⁴⁷⁵. Nombreux sont les auteurs depuis les années 80 et surtout 90 à s'être intéressés à l'évaluation participative et à avoir cherché à en délimiter les contours. Face au foisonnement autour de ce courant, différents auteurs ont tenté d'élaborer une typologie des approches de l'évaluation participative. S. Jacob et L. Ouvrard (2009) à l'issue d'une analyse de la littérature existante sur ce sujet⁴⁷⁶ proposent une typologie de l'évaluation participative en trois catégories selon l'objet principal qu'elles poursuivent : opérationnelles, politiques ou pluralistes.

⁴⁷³ Le guide d'évaluation des CUCS « présente les principaux outils mobilisables pour une évaluation participative et continue des CUCS (...). L'évaluation des CUCS doit être une démarche continue et participative permettant de mieux piloter le projet territorial de cohésion sociale ». Cf. DIV, *Guide d'évaluation des CUCS*, Paris, Août 2007.

⁴⁷⁴ Propos d'entretien, DTPOP, *Generalitat* de Catalunya.

⁴⁷⁵ Jacob (S.), Ouvrard (L.), « L'évaluation participative. Avantages et difficultés d'une pratique innovante », *Cahiers de la Performance et de l'Évaluation*, n°1, 2009.

⁴⁷⁶ Jacob (S.), Ouvrard (L.), *ibid.*

La première catégorie rassemble les approches mettant l'accent sur la dimension politique. Selon A. Gregory, « Any evaluation which seeks to promote participation must be seen as a political act (...) the participation is about power and the exercise of power in politics »⁴⁷⁷. L'évaluation participative est ainsi appréhendée par ce courant comme une opportunité d'alimenter un modèle de démocratie accordant une place importante à l'implication d'un large spectre de *stakeholders* des programmes ou les politiques évaluées. Parmi ces approches l'on trouve : l'évaluation démocratique⁴⁷⁸ (Mac Donald 1987 ; Mc Taggart, 1991) l'évaluation inclusive⁴⁷⁹ (Mertens 1999), l'évaluation délibérative démocratique⁴⁸⁰ (House, Howe, 2000) ou encore l'évaluation émancipatrice (Fetterman 1994, 1996 ; Fetterman, Kaftarian, Wandersman 1996 ; Fetterman, Wandersman 2005). Dans ce dernier cas de figure, l'accent est mis sur l'impact de cette participation sur la démocratisation de la prise de décision. L'évaluation émancipatrice relève dans une certaine mesure d'un sous-ensemble de cette catégorie. L'*empowerment evaluation*, conçoit le processus évaluatif comme un espace permettant à ses participants d'accéder à une certaine forme de pouvoir politique leur permettant d'exercer ou de renforcer leur capacité d'action et de s'émanciper en tant que sujets de la *polis*.

La deuxième catégorie d'approches met plutôt l'accent sur l'utilisation des résultats issus de l'évaluation et sur l'amélioration des programmes. Parmi celles-ci l'on trouve par exemple : l'évaluation pratique participative⁴⁸¹ (Ayers 1987 ; Cousins, Earl 1992), ou encore l'*utilization focused evaluation* de Patton⁴⁸² qui constitue certainement l'une des plus connues.

⁴⁷⁷ Gregory (A.), « Problematizing participation: A critical Review of approaches to participation in evaluation theory », *Evaluation* 6, n° 2, Sage Publications, 2000, p 179-199.

⁴⁷⁸ L'évaluation démocratique met en exergue l'importance du pluralisme et cherche à ce que soient représentés au long du processus l'ensemble des intérêts en présence. Elle met l'accent sur l'importance de la démocratisation de l'évaluation.

⁴⁷⁹ L'évaluation inclusive met l'accent sur l'importance d'inclure au processus d'évaluation des groupes sociaux marginalisés (en raison de leur genre, de leur culture, de leur handicap, de leur appartenance ethnique, de leur religion etc.) L'évaluation est perçue comme un instrument de changement social.

⁴⁸⁰ L'évaluation délibérative démocratique met l'accent sur l'importance de l'objectivité des conclusions du processus d'évaluation. Afin d'éviter que celles-ci ne soient biaisées, il est indispensable d'y associer l'ensemble des parties prenantes à la politique ou au programme et de susciter une délibération autour des résultats du processus.

⁴⁸¹ L'évaluation pratique participative revêt un caractère essentiellement pragmatique. Cette approche cherche à accroître l'utilisation des résultats de l'évaluation à travers l'inclusion assez large des *stakeholders* au processus d'évaluation.

⁴⁸² Patton (M.Q.), *Utilization-Focused Evaluation*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2008.

D'après celle-ci, les évaluations doivent être jugées à l'aune de leur utilité, autrement dit de leur utilisation effective. Pour accroître les probabilités d'utilisation des évaluations, le processus doit être pensé dès ses débuts comme devant apporter une réponse aux besoins des destinataires de l'évaluation. Elle véhicule l'idée que plus l'implication acteurs dans le processus est importante, et ce dès la phase initiale de définition des questions évaluées, plus l'évaluation a des probabilités d'être utilisée effectivement par les acteurs.

La troisième catégorie d'approches perçoit la pluralité et la diversité des *stakeholders* participant au processus d'évaluation comme un atout pour la pertinence et la qualité des connaissances produites. Parmi cette catégorie l'on trouve des approches telles que la *responsive evaluation*⁴⁸³ (Stake 1983, Wadsworth 2001), l'évaluation de 4^{ème} génération⁴⁸⁴ (Guba et Lincoln 1989) ou encore l'évaluation pluraliste (Monnier 2003). Cette dernière met l'accent sur la nécessité de réunir le plus grand nombre possible de *stakeholders* autour de la table pour la conduite du processus d'évaluation en vue de prendre en compte les différents systèmes de valeurs qui coexistent et en vue d'une appréciation plus juste de la politique conduite. D'après E. Monnier :

« L'évaluation pluraliste c'est possible...une évaluation plus intelligente avec une meilleure compréhension du réel, les différents points de vue que l'on a autour de la table permet une meilleure appropriation des résultats, les conclusions et recommandations sont considérées comme crédibles vis-à-vis de ceux à qui elle est destinée ; le pluralisme crée de la transparence. Je pense aussi qu'une évaluation de la sorte elle a davantage de légitimité vis-à-vis des tiers. »⁴⁸⁵

Si l'on applique cette typologie à l'étude du CUCS et du PII, l'évaluation participative dans le prolongement de ce qui a été avancé plus haut, semble avoir été conçue comme un instrument au service aussi bien de visées opérationnelles que politiques.

⁴⁸³ Cette approche conçoit l'évaluation comme devant apporter une réponse aux praticiens sur le terrain à propos du sens et de la qualité de leurs pratiques.

⁴⁸⁴ Cette approche met l'accent sur la nécessité d'inclure de manière large et intensive l'ensemble des *stakeholders* de la politique à évaluer. Le but étant que l'ensemble des intérêts, représentations, valeurs et cadres cognitifs soient pris en compte lors de l'exercice évaluatif afin de pouvoir émettre un jugement collectif sur la politique à évaluer.

⁴⁸⁵ Propos d'entretien.

Une analyse de la littérature et de la rhétorique des responsables politico administratifs à propos des CUCS et des PII semble permettre de penser que si l'évaluation participative a été érigée en modèle de processus évaluatif dans le cadre des projets de développement social urbain, c'est en raison d'un double motif.

L'on attend de l'évaluation participative d'une part, qu'elle vienne renforcer les mécanismes démocratiques (participation citoyenne, pluralisme, transparence, légitimité des politiques). D'autre part, qu'elle permette de produire des connaissances plus riches et pertinentes à propos de la conduite et des résultats des projets socio urbains en vue d'accroître leur pertinence et leur efficacité. Nous verrons que quand bien même l'évaluation participative soit érigée en idéal-type, lors de la mise en œuvre sur le terrain ces ambitions semblent loin d'avoir été atteintes.

Sous Section 2. Mesurer l'implication des *stakeholders* dans le processus évaluatif

Nous allons chercher dans le cadre de ce chapitre à mesurer l'implication des *stakeholders* dans l'évaluation des CUCS et des PII. Avant d'aller plus loin, il convient de définir le concept de « configuration évaluative ». Le terme de configuration revêt plusieurs significations en sociologie. Il renvoie avant tout au concept forgé par Norbert Elias⁴⁸⁶ pour qui la configuration est un réseau d'interdépendances entre individus. Pour comprendre la société, il faut la saisir dans sa dimension relationnelle, à l'instar d'un jeu d'échecs où le déplacement d'un pion a une incidence sur le reste des pions. Si nous avons retenu le terme de configuration évaluative c'est d'une part parce qu'il met l'accent sur l'interdépendance entre acteurs ainsi que sur l'aspect dynamique animant les relations entre acteurs. D'autre part, cette notion ne nous pousse pas à qualifier a priori son degré d'ouverture (pluraliste/managérial) ni le type de relations (par exemple : horizontales/verticales) qui se nouent entre acteurs dans le cadre du processus évaluatif.

⁴⁸⁶ Elias (N.), *Qu'est-ce que la sociologie?*, Paris, Pocket, 1981, p. 84.

Le terme de configuration évaluative tel que nous allons ici l'utiliser, fait référence à l'ensemble de *stakeholders* impliqués dans le processus évaluatif⁴⁸⁷ de la politique, du programme ou du projet vis-à-vis duquel ils ont un intérêt lié. Dans le cas des projets de développement social urbain, il existe une multitude d'acteurs qui peuvent potentiellement être impliqués au processus d'évaluation des projets. La composition et la dynamique de ces configurations évaluatives sont assez révélatrices de la place effective que ces *stakeholders* ont vis-à-vis de la conduite de ces dispositifs et de leur capacité à avoir une incidence sur l'orientation de ces politiques. L'analyse de ces configurations nous permet de déterminer d'une part quels sont les *stakeholders* qui prennent part au processus d'évaluation et d'autre part de quelle manière ils interagissent lors du processus. Pour ce faire, nous allons prendre appui sur la littérature ayant cherché à identifier les différents facteurs permettant d'estimer l'ampleur de l'implication des *stakeholders* dans celui-ci.

Nous nous attacherons à fournir une appréciation numérique de la participation au sein de chacune des configurations évaluatives étudiées en prenant appui sur le travail de conception et d'opérationnalisation du concept d'évaluation participative développé par P.M. Daigneault et S. Jacob⁴⁸⁸.

Le travail auquel se livrent ces auteurs s'appuie sur les travaux de Cousins et Withmore (1998) ainsi que sur les des développements de Goertz (2006) et Gerring (1999) concernant la conceptualisation de l'évaluation participative. P.M. Daigneault et S. Jacob proposent un outil tridimensionnel : le PEMI (*Participatory Evaluation Measurement Instrument*) permettant de mettre en évidence les composantes qui semblent constituer l'essence de l'évaluation participative.

⁴⁸⁷Nous voudrions ici souligner la distinction entre ce que nous appelons 'configuration évaluative' et des termes voisins tels que : approches évaluatives ou modèles évaluatifs. Les termes d'approches évaluatives ou de modèles évaluatifs font davantage référence à une conception de l'évaluation, à un idéal-type théorique vers lequel la pratique devrait tendre alors que le terme 'configuration évaluative' fait référence au réseau d'acteurs qui sont effectivement impliqués dans le processus d'évaluation d'une politique donnée.

⁴⁸⁸Daigneault (P.M.), Jacob (S.), « Toward accurate measurement of participation: rethinking the conceptualization and operationalization of participatory evaluation », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, n°3, 2009, p 348. Un article plus récent vient asseoir la validité du modèle à l'aune d'une étude des cas dans le cadre desquels cette approche a été mobilisée. Cf. Daigneault (P.M.), Jacob (S.), Tremblay (J.), « Measuring Stakeholder Participation in Evaluation. An Empirical Validation of the Participatory Evaluation Measurement Instrument (PEMI) » *Evaluation Review*, vol. 36, n°4, 2012, p 243-271.

Il se compose d'indicateurs permettant de mesurer l'ampleur de l'implication des *stakeholders* dans le processus évaluatif : la diversité des acteurs impliqués dans le processus, l'étendue de la participation ainsi que le contrôle ou le pouvoir que les acteurs non évaluatifs⁴⁸⁹ exercent sur le processus d'évaluation.

1. La diversité des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation

Une action publique concerne de manière potentielle, directe ou indirecte un grand nombre de *stakeholders*. De ce fait, la palette d'acteurs pouvant être potentiellement associés au processus évaluatif est assez large et les degrés d'implication de ceux-ci dans le processus évaluatif peuvent être assez variables. Conformément à la typologie sur laquelle nous allons prendre appui il est possible de distinguer 4 grandes catégories de *stakeholders* : Décideurs et concepteurs ; metteurs en œuvre et opérateurs ; bénéficiaires directs et indirects ainsi que la société civile⁴⁹⁰.

Afin de mesurer la diversité des *stakeholders* non évaluatifs impliqués dans le processus, Daigneault et Jacob proposent d'associer une notation à ce premier facteur. La notation permet d'estimer le nombre de types d'acteurs impliqués dans le processus évaluatif indépendamment du nombre d'étapes du processus auxquelles ils participent⁴⁹¹.

1. Notation de la diversité des acteurs

Nombre de types d'acteurs non évaluatifs impliqués	Appréciation intuitive	Appréciation numérique
0	Pas de diversité	0.00
1	Diversité limitée	0.25
2	Diversité modérée	0.50
3	Forte diversité	0.75
4	Diversité totale	1.00

⁴⁸⁹ Nous utiliserons le terme de *stakeholder* tout au long de notre analyse pour faire référence aux acteurs non évaluatifs.

⁴⁹⁰ Nous renvoyons le lecteur au chapitre 4.

⁴⁹¹ Ainsi, le fait qu'un *stakeholder* soit associé à une ou l'ensemble des étapes du processus évaluatif ne fera pas l'objet d'une valorisation numérique différente.

2. L'étendue de la participation

La diversité des acteurs à elle seule paraît insuffisante pour mesurer le degré d'implication des différents acteurs au processus. Il convient alors de s'intéresser à un autre facteur : les étapes du processus d'évaluation auxquelles sont associés les acteurs non évaluatifs. Le processus peut être décomposé en 4 grandes étapes.

1. **La définition des questions évaluatives** et choix des domaines sur lesquels portera l'évaluation.
2. **Recueil de données et d'informations nécessaires à l'évaluation.** C'est lors de cette étape que l'information (qualitative, quantitative) conformément à la méthodologie et aux outils de recueil d'information qui auront été retenus (questionnaires, statistiques, interviews, focus groups, etc.).
3. **Formulation d'un jugement de valeur sur le projet et des recommandations** en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience, la pertinence ou la cohérence de celui-ci.
4. **Élaboration du rapport d'évaluation et diffusion des résultats de l'évaluation.** C'est lors de cette étape que les acteurs décideront à qui seront communiqués les résultats de l'évaluation, de quelle manière.

La notation qui est associée à ce facteur reflète le nombre d'étapes auxquelles sont impliqués les acteurs non évaluatifs indépendamment du nombre d'acteurs qui sont impliqués lors de chaque étape⁴⁹².

⁴⁹² Ainsi, lorsque plusieurs catégories de *stakeholders* sont impliquées dans une même phase du processus évaluatif cette étape ne sera comptée qu'une fois.

2.1. Notation de l'étendue de la participation

Nombre d'étapes dans lesquelles sont engagés les acteurs non évaluatifs	Appréciation intuitive	Appréciation numérique
0	Pas d'engagement	0.00
1	Engagement limité-faible	0.25
2	Engagement modéré	0.50
3	Fort engagement	0.75
4	Engagement total	1.00

3. Le contrôle du processus évaluatif

Ce troisième facteur permet d'estimer le degré de contrôle des *stakeholders* sur le processus d'évaluation. Autrement dit, il s'agit de qualifier le degré de maîtrise que ces derniers semblent avoir sur la conduite et sur l'orientation de celui-ci. Cet indicateur met en lumière les caractéristiques du jeu d'acteurs et des relations qui se nouent entre eux. Ainsi, un partage insuffisant du pouvoir serait le reflet de relations de pouvoir déséquilibrées entre les acteurs. La notation qui y est associée repose sur une appréciation intuitive et sur une connaissance informée du processus d'évaluation. Notre appréciation prendra appui d'une part sur les entretiens que nous avons conduit, sur l'observation participante que nous avons pu réaliser dans certains cas ainsi que sur l'étude de l'information existante sur le processus d'évaluation des projets.

3.1. Notation du contrôle exercé par les acteurs sur le processus évaluatif

Appréciation intuitive	Appréciation numérique
Contrôle exclusif de l'évaluateur et du commanditaire	0
Contrôle limité des acteurs évaluatifs	0.25
Contrôle partagé entre les acteurs non évaluatifs et les évaluateurs commanditaires	0.50
Contrôle substantiel des acteurs non évaluatifs	0.75
Contrôle total des acteurs non évaluatifs	1.00

4. La note globale de participation

À l'aide des trois facteurs proposés par Jacob et Daigneault il est possible d'obtenir une note globale de participation. Ce score final correspond selon les auteurs « à la notation minimale obtenue par l'évaluation sur une dimension ». De ce fait « Si une évaluation obtient des scores élevés pour les dimensions étendue et diversité, mais qu'en revanche, le contrôle du processus par les acteurs non évaluatifs a été faible, l'évaluation sera considérée comme faiblement participative »⁴⁹³.

4.1. Notation globale du processus évaluatif

Appréciation intuitive	Appréciation Numérique
Évaluation non participative (de type managériale)	0
Évaluation faiblement participative	0.25
Évaluation modérément participative	0.50
Évaluation fortement participative	0.75
Évaluation totalement participative	1.00

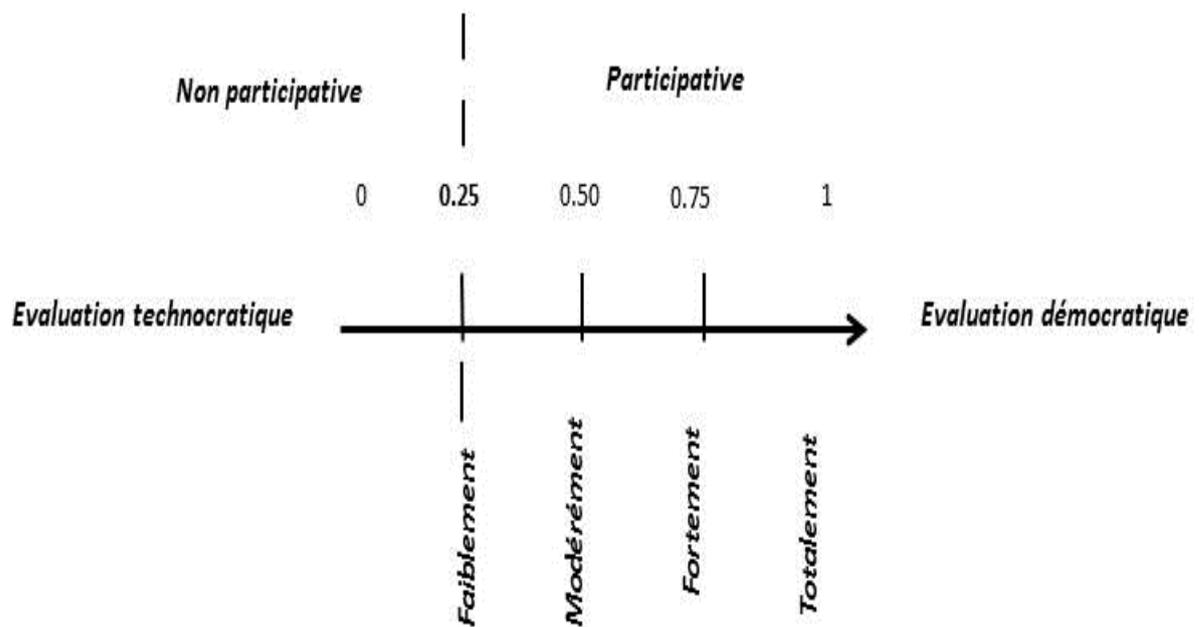
Cette note globale de participation permet d'avoir une idée d'ensemble du degré d'implication des *stakeholders* non évaluatifs dans le cadre de l'évaluation des projets de développement social urbain. La notation à attribuer au dernier facteur résulte un exercice plus complexe dans la mesure où elle repose sur un jugement informé. Il n'existe pas d'éléments quantifiables et entièrement objectivables qui puissent permettre d'aboutir à une notation numérique incontestable.

Ce dernier élément permet d'estimer si de manière globale le processus en question est plutôt participatif ou non. Le seuil entre la 'non-participation' et la 'participation' est estimé à 0.25. En dessous de cette valeur l'évaluation est considérée comme n'étant pas participative (technocratique).

⁴⁹³ Daigneault (P.M.), Jacob (S.), *Op cit*, p 342 (traduction).

À partir de 0.25, différents degrés de participation sont distingués : une participation faible (0.25), modérée (0.50), forte (0.75) ou pleinement démocratique (1). Cette dernière correspondrait à un processus au sein duquel les *stakeholders* prennent en charge l'ensemble des phases du processus évaluatif.

Figure 7. Qualification de la participation au processus évaluatif



Source : Adaptation du schéma de Daigneault et Jacob (2009) p 335

Tout outil visant à introduire une typologie, un classement ou une mesure comporte nécessairement des limites puisqu'il vise par définition à rendre compte de manière schématique d'une certaine réalité. Or, toute réalité est complexe et multifactorielle. Les typologies, classements et outils de mesure peinent toujours à rendre compte de certains aspects de la réalité qui leur échappent.

Toute conceptualisation du réel comporte nécessairement une simplification. Comme Daigneault et Jacob le soulignent eux-mêmes, il existe des limites au cadre proposé que les acteurs souhaitent continuer à préciser.

Le PEMI semble avoir quatre limites principales :

- La notation de « la diversité des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation' » considère toutes les tâches du processus évaluatif comme étant d'importance égale. Autrement dit, il n'existe pas de pondération de la notation en fonction du type d'étapes auxquelles les acteurs sont associés bien que certaines puissent être plus cruciales que d'autres. Se pose la question de savoir si la définition des questions évaluatives pourrait éventuellement être considérée comme une étape plus importante que celle de la diffusion des résultats de l'évaluation. La réponse n'est pas aisée, mais elle mérite d'être soulevée.
- La notation de 'la diversité de la participation' ne reflète pas la diversité de la participation aux différentes étapes. Autrement dit, l'indicateur ne reflète pas le nombre d'acteurs impliqués à chaque étape.
- Le 3^{ème} indicateur, le contrôle sur le processus d'évaluation, ne reflète pas l'intensité de l'implication des acteurs au processus d'évaluation or celle-ci peut être très hétérogène et avoir une influence clé sur la portée du processus évaluatif ainsi que sur la légitimité de ses résultats.

L'outil PEMI nous semble tout de même avoir plus d'avantages que de limites et constituer un élément très intéressant permettant de fournir une estimation globale sur le degré de participation qui semble exister au sein d'une configuration évaluative.

Sous-section 3. Le choix des évaluateurs des projets de développement social urbain

Lorsque l'on fait référence à la participation des acteurs à l'évaluation l'on s'intéresse aux *stakeholders* non évaluatifs. Se pose alors inévitablement la question des acteurs qui endosseront le rôle d'évaluateurs (leur identité, leur rapport à l'objet évalué etc.).

Les évaluateurs peuvent être définis comme les acteurs investis du pilotage et de la mise en œuvre du processus évaluatif. Plusieurs types d'acteurs peuvent se voir investis de ce rôle. L'élément principal de différenciation entre l'identité des différents évaluateurs réside sur leur degré d'implication dans la conduite de la politique, programme ou projet faisant l'objet de l'évaluation. Il est possible de distinguer sur la base de ce critère trois grandes modalités de conduite du processus évaluatif :

1. **L'évaluation est conduite en 'interne'** c'est-à-dire soit par un comité d'évaluation *ad hoc* consacré à l'évaluation de ce projet spécifique et créé à cet effet, soit par la même équipe qui est chargée de la maîtrise d'ouvrage du projet urbain.
2. **L'évaluation est conduite en 'interne' mais avec une 'assistance à maîtrise d'ouvrage'**. Autrement dit, l'équipe technique en charge de la conduite de l'évaluation fait l'objet d'un accompagnement dans cette démarche par un acteur externe, un consultant la plupart du temps, disposant d'une certaine expertise et de compétences spécifiques en ce domaine.
3. **L'évaluation est externalisée**, elle est entièrement conduite par un acteur externe à qui est commanditée l'évaluation du projet bien que sous le pilotage des collectivités territoriales concernées. Les acteurs externes peuvent être soit des consultants d'un cabinet soit un groupe de chercheurs spécialistes des sujets traités.

L'externalisation va de pair avec la question de la place des consultants dans la conduite de l'action publique. Les consultants semblent avoir à jouer tantôt le rôle d'expert, tantôt le rôle de formateur, tantôt le rôle de conseiller des acteurs politico administratifs chargés de produire l'action publique, tantôt « producteur d'intermédiation »⁴⁹⁴.

Le processus de modernisation de l'action publique est allé de pair avec une rationalisation accrue de l'État et de ses fonctions ainsi que d'une plus grande réflexivité à son égard.

⁴⁹⁴ Eme (B.), «L'incessante recréation d'économies de la proximité» dans Ginsbourger, (F.), Landrieu (J.(dir.), *Une autre nouvelle économie? Services mutualisés, ville et proximités*, Paris, Éd. De l'Aube, 2000.

La rationalisation est allée de pair avec le développement d'un savoir qui se veut technico-scientifique, reposant sur l'avis d'un acteur apolitique et pouvant prétendre à une objectivation sur la conduite de l'action publique. Or, le savoir et le pouvoir sont intimement liés, ce qui amène certains à se demander : « les consultants font-ils de la politique ? »⁴⁹⁵.

Il n'est pas évident de répondre à cette question dans la mesure où ces acteurs se situent à la limite entre le prestataire d'un service d'aide à la décision et un acteur politique dans la mesure où il participe à la production de l'action publique. Son action est amenée à avoir une incidence directe sur les modalités de conception et de conduite d'une politique publique.

Certains sont même allés jusqu'à parler de l'émergence d'une « consultocratie » (Hood, Jackson 1991) pour signifier le pouvoir de ces acteurs au sein de l'action publique.

En effet, la figure des consultants a connu un fort développement ces vingt voire trente dernières années en raison du processus de modernisation et de rationalisation de l'action publique, sa complexification ainsi que de la crise de légitimité qui affecte les États occidentaux modernes.

De ce fait, le recours aux savoir-faire et aux compétences d'acteurs extérieurs et indépendants de la sphère politico administrative qui à la fois en sont proches du fait de leurs compétences, expérience et qualification, s'est développée.

Le consultant et l'expert de manière plus générale « ne tient pas de lui-même sa légitimité - conférée par cette instance d'autorité qui le mandate-, mais il est choisi en fonction d'une compétence reconnue -détention d'un savoir et d'un savoir-faire- et son rôle est d'apporter à son mandant des éléments permettant de formuler un jugement ou une décision. »⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Poupeau (F.M.), Guéranger (D.), Cadiou (S.), « Les consultants font-ils de la politique ? », *Politiques et Management Public*, vol. 29, n°1, 2012, p 9-19.

⁴⁹⁶ Delmas (C.), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011, p 9.

Dans l'univers des politiques urbaines, les 'experts' constituent un ensemble assez hétérogène au sein duquel il est possible de distinguer d'une part des agents plus proches d'un monde académique et d'autres plus proches du pôle opérationnel et administratif.

En France, tout semble indiquer que « la porosité entre le milieu universitaire (la recherche) et le milieu des praticiens de l'action publique demeure encore assez faible »⁴⁹⁷. En Catalogne la porosité entre ces deux milieux semble être plus importante ; le partenariat au sein d'une institution comme IVALUA, dont nous avons parlé plus haut, entre la *Generalitat* et l'Université *Pompeu Fabra* (entre autres) est assez révélatrice à ce sujet. De ce fait, en France l'évaluation des politiques et des projets est le plus souvent confiée à un cabinet ou à un expert et très rarement au milieu universitaire alors qu'en Catalogne les acteurs publics semblent faire plus facilement appel aux chercheurs pour conduire des évaluations.

Dans le cas des CUCS, chaque site décide quelle sera la modalité de conduite de l'évaluation. Le guide d'évaluation des CUCS souligne que l'évaluation peut être conduite soit par les acteurs chargés de la maîtrise d'œuvre du projet (et ce de manière intégrale ou partielle) soit par un acteur externe associant une instance consultative spécifique et pluraliste dont notamment des représentants de l'État⁴⁹⁸ et des collectivités territoriales, le chef de projet CUCS, les chargés de mission thématiques (jeunesse, éducation, santé, citoyenneté etc.) mais également des habitants, des représentants d'opérateurs (associations 'porteurs de projet') ainsi que des experts ou des personnalités qualifiées dans les différents domaines d'intervention du CUCS. Dans la pratique, dans l'ensemble des cas étudiés l'évaluation a été entièrement externalisée c'est-à-dire confiée à un tiers, un cabinet de consultants qui travaille en rapport étroit avec l'équipe MOUS. Un seul site étudié a mis en place une formation à l'évaluation pour les techniciens et responsables de la conduite du projet socio urbain pour envisager à moyen long terme de conduire en interne l'évaluation. Certains sites font appel à un seul cabinet pour l'évaluation de l'ensemble des volets du CUCS.

⁴⁹⁷ Propos d'entretien, consultant d'un cabinet d'évaluation des politiques publiques.

⁴⁹⁸ Les directeurs généraux des services de la Préfecture de Région.

D'autres, confient à des cabinets distincts, selon leur domaine de compétences l'évaluation différents volets du projet. Par exemple, sur un même site trois cabinets interviendraient simultanément pour évaluer des domaines différents du projet : éducation, emploi, habitat et cadre de vie. Un chef de projet expliquait que le but recherché était alors de trouver un cabinet qui ait une expertise mais en fonction des thématiques qu'il fallait évaluer, donc le choix des cabinets s'est fait en fonction de l'expérience de ces cabinets dans les domaines qui nous intéressaient »⁴⁹⁹. Ce morcellement de la commande évaluative ne va pas sans susciter des questionnements sur ses conséquences potentielles. En effet, il semble logique de penser que celle-ci nuit à la vision d'ensemble que l'évaluateur peut avoir du projet et sur le jugement qu'il peut porter sur la cohérence de l'ensemble des interventions. Nous reviendrons plus loin (chapitre 6) sur l'impact des modalités de conduite du processus évaluatif sur le processus d'apprentissage qui peut découler de l'évaluation.

Dans le cas des PII, conformément à la *Lei de barris*⁵⁰⁰, la compétence en matière d'évaluation de ceux-ci revient au Comité de suivi et d'évaluation (CSE). Cette instance, dont la composition est fixée par la loi, a pour ambition d'être plurielle et participative. La loi prévoit que le comité se réunisse au moins trois fois par an et qu'il permette aux associations de participer au suivi de la mise en œuvre des projets sur leur quartier et à leur évaluation. Cet espace fut conçu à l'origine comme un espace de coordination, d'échange et de participation des différents acteurs.

Étant donné que la composition des CSE est la même sur l'ensemble des sites, la diversité des acteurs et l'étendue de la participation sont homogènes. Ce qui pourrait varier selon les sites ce serait éventuellement le degré de contrôle des *stakeholders* sur le processus évaluatif puisqu'il dépend plutôt des rapports qui se nouent entre les acteurs et de leur volonté (ou manque de volonté) de s'impliquer et de voir d'autres acteurs s'impliquer dans le processus évaluatif.

⁴⁹⁹ Propos d'entretien.

⁵⁰⁰ C'est l'article 12 de la loi qui énonce le rôle et les fonctions du comité de suivi et d'évaluation.

Pour être en mesure de renseigner les différents scores du PEMI il nous semble indispensable de nous livrer à une analyse préalable de l'implication des différents *stakeholders* dans le processus évaluatif. C'est sur la base de cette analyse du processus évaluatif que nous nous attacherons à renseigner les scores des différents aspects du PEMI.

Nous voulons ici souligner que dans la mesure où aussi bien côté français que côté catalan nous intéressons à 5 cas d'étude, nous avons décidé d'estimer les trois scores pour chaque cas d'étude pris individuellement⁵⁰¹. La moyenne de l'ensemble de ces scores nous permettra d'estimer de manière globale ce qui peut être dit de l'ensemble des cas français et de l'ensemble des cas catalans. Le fait d'avoir estimé les scores pour chacun des cas d'étude pris de manière individuelle nous permet de ne pas perdre de vue les hétérogénéités qui peuvent exister entre les différents cas d'étude. Bien au contraire, la moyenne de l'ensemble des cas étudiés nous permet de rendre la comparaison plus aisée et d'essayer de dresser un tableau de l'ensemble des processus que nous avons pu étudier dans le cadre de la France et de la Catalogne.

Section 2. L'implication des *stakeholders* du CUCS dans le processus évaluatif

Sous-Section 1. Analyse du processus évaluatif des CUCS

1. Un manque manifeste d'investissement de la sphère politico décisionnelle dans le processus d'évaluation

Le portage politique dont bénéficie l'évaluation semble constituer un élément clé de la portée de l'évaluation : l'utilisation dont elle fera l'objet, des processus d'apprentissage amorcés, des changements induits dans l'action conduite etc. Or, précisément, nos cas d'étude mettent en évidence un intérêt assez faible des élus vis-à-vis de la démarche évaluative de manière générale et un portage politique de l'évaluation assez faible.

⁵⁰¹ Tout de même par souci de confidentialité nous n'allons pas préciser à quel CUCS ou PII correspondent les différents scores. Nous allons désigner de manière générique les différents projets en leur assignant des chiffres : CUCS 1, PII 1 etc.

L'évaluation suscite un certain nombre de craintes et de réticences chez les *stakeholders* devant en assurer le pilotage et ce notamment chez les élus. Un consultant ayant à intervenir régulièrement dans le cadre de l'évaluation des CUCS considère que « *la faisabilité et l'utilité de l'évaluation dans son sens vecteur de changement sont conditionnés par l'existence d'un portage politique fort de l'évaluation* »⁵⁰². Or, le portage politique de l'évaluation des CUCS reste aujourd'hui insuffisant sur beaucoup de sites, ce qui semble être dû « *en grande partie à la méconnaissance de l'évaluation qui prédomine au niveau des élus, de même qu'une forte crainte des résultats et qui est perçue comme une forme de contrôle* »⁵⁰³. Les élus « *dans leur majorité regardent encore l'évaluation avec méfiance et réticence. Ils considèrent souvent à tort que leur légitimité démocratique issue du suffrage universel, risque d'être remise en cause par l'évaluation* »⁵⁰⁴.

De plus, bien souvent, les élus estiment que l'injonction évaluative qui pèse sur la politique de la ville est démesurée et qu'elle est trop évaluée. Ainsi un élu commentait à l'équipe technique en charge de la mise en œuvre d'un CUCS : « ne vous faites pas trop avoir par l'évaluation, on vous demande des choses qu'on ne demande à aucune autre politique de droit commun, c'est un truc sans fin ! »⁵⁰⁵.

Trois facteurs semblent avoir une importance décisive vis-à-vis de la faiblesse d'investissement des acteurs décisionnels et des élus dans le processus d'évaluation.

Le premier concerne le problème de la non-concordance du temps de l'évaluation et du temps du politique. Autrement dit, la non-concordance entre la temporalité des échéances électorales et celui des projets et du temps de leur évaluation. En effet, les CUCS ont été signés en 2007, or peu de temps après en 2008, ont eu lieu les élections municipales.

⁵⁰² Propos d'entretien.

⁵⁰³ Propos d'entretien, Chef de projet CUCS. Une illustration concrète de la réticence des élus vis-à-vis de la pratique évaluative est que la plupart des élus que nous avons contactés pour aborder le thème de l'évaluation des CUCS n'ont pas souhaité nous recevoir. L'argument qui a été souvent avancé était qu'il serait certainement plus intéressant pour nous de nous adresser directement à l'équipe en charge de leur mise en œuvre qui « connaît bien mieux ces sujets ».

⁵⁰⁴ Cauquil (G.), Belorgey (M.), *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Dunod, Paris, 2004, p 141.

⁵⁰⁵ Propos d'entretien.

Ceci n'est pas allé sans conséquences vis-à-vis du portage politique des projets et de leur évaluation. D'une part, l'appropriation par les nouveaux acteurs des enjeux du CUCS, de ses spécificités et des priorités de l'évaluation ne résultent pas aisés et requièrent un temps d'apprentissage.

D'autre part, dans le cadre d'une alternance au pouvoir, l'appropriation du projet résulte encore plus difficile. L'adhésion aux orientations et aux priorités fixées par le CUCS sous l'ancienne équipe municipale ne résulte pas évidente. Un chef de projet souligne à ce propos:

« Lors de l'arrivée de la nouvelle municipalité il n'y a pas eu d'aménagements vis-à-vis du CUCS puisque c'était difficile, les projets étaient lancés et les associations auraient subi les répercussions. Il n'y a eu que quelques aménagements à la marge. (...) L'équipe municipale actuelle doit s'occuper du CUCS signé par l'équipe municipale précédente... ils doivent se dire cela ne sert à rien si ce n'est pas nous qui l'avons fait. Du coup lors de l'évaluation en cours ils essayent de mettre en valeur et de ce centrer sur leurs réalisations, ils ciblent une période plus courte du projet : de l'arrivée de la nouvelle municipalité à maintenant»⁵⁰⁶.

Ainsi, sur l'un des sites que nous avons étudié, suite à l'alternance politique qui a découlé des élections municipales (départ d'une équipe de droite et arrivée d'une équipe municipale de gauche) les élus nouveaux venus ont refusé de s'investir dans l'évaluation d'un projet qu'ils n'avaient pas « choisi »⁵⁰⁷. Face à cette situation, la Préfecture a piloté à elle seule l'évaluation du projet ce qui n'a fait qu'accroître la conflictualité des rapports entre les acteurs et a compromis la validité de l'évaluation et son utilisation effective.

⁵⁰⁶ Propos d'entretien.

⁵⁰⁷ Propos d'entretien, chef de projet.

2. L'État à l'échelle territoriale : un certain scepticisme vis-à-vis de la démarche évaluative

Les acteurs du portage politique représentants de l'État, les sous-Préfets ou leurs homologues, semblent avoir souvent l'impression d'avoir à mettre en œuvre un outil qui ne fait pas partie de leur culture administrative et d'être laissés un peu pour compte face à l'injonction évaluative. À ce propos, un chef de bureau de l'action interministérielle soulignait « L'évaluation c'est scientifique, or nous ne sommes pas des scientifiques nous sommes des administratifs. En ce qui me concerne je n'ai pas été formé à l'évaluation, je suis formé à animer une réunion, diriger une équipe, rédiger une note etc. mais je ne suis pas formé à évaluer mais ce n'est pas la culture administrative française »⁵⁰⁸. Ils semblent avoir l'impression d'être livrés à eux-mêmes et d'avoir à mettre en place un instrument qu'ils ne maîtrisent pas.

La plupart d'entre eux semblent en outre percevoir l'exercice évaluatif comme un processus exigeant qui n'est pas forcément adapté aux besoins du terrain.

Un autre chef de bureau de l'action interministérielle de la Préfecture signalait à ce propos :

« On a eu une formation sur la manière dont on devrait conduire théoriquement l'évaluation, comme dans les livres vous savez ?... Avec tout le théâtre de l'efficacité, l'efficience, la pertinence etc. cela me paraît disproportionné par rapport aux besoins du terrain, l'évaluation doit être quelque chose d'opérationnel qui permette de se interpellier...Et de toute façon je reste tout de même sceptique sur les bienfaits de l'évaluation, telle qu'on la fait elle nous prend beaucoup de temps et d'argent pour pas grand-chose à la fin »⁵⁰⁹.

Les acteurs de la Préfecture semblent ainsi ne pas être toujours convaincus eux-mêmes de la nécessité de l'évaluation ni de ses apports.

⁵⁰⁸ Propos d'entretien.

⁵⁰⁹ Propos d'entretien. Chargé de la Politique de la ville, préfecture de département.

Les délégués du préfet, quant à eux, semblent avoir du mal à trouver leur place et n'être pas associés au processus d'évaluation. Or, ces acteurs ont, en général un contact privilégié avec le terrain et leur expérience pourrait constituer un apport important au processus évaluatif.

3. Les Conseils Généraux et Régionaux : des acteurs plutôt passifs

Lorsque le Conseil Régional et le Conseil Général figurent comme partenaires du CUCS, sauf exception, ils semblent jouer un rôle plutôt passif dans le processus d'évaluation des CUCS. Dans le cadre des CUCS étudiés, les Conseils Généraux ne semblent pas avoir été particulièrement investis dans aucune de ces démarches. Dans le cas des Conseils Régionaux, à l'exception d'un cas, ils ne semblent pas non plus avoir participé aux démarches d'évaluation des CUCS. Dans le cadre de nos entretiens nous avons essayé d'en identifier les causes. D'après les acteurs des CUCS à l'échelle territoriale, les Conseils Généraux semblent être peu familiarisés avec la démarche évaluative et préférant donc la confier aux autres partenaires notamment la ville. Les Conseils Régionaux eux, sont théoriquement plus familiarisés avec la démarche évaluative.

Tout de même, leur investissement dans le processus d'évaluation semble être à l'image de leur investissement dans le processus de conduite et de mise en œuvre des CUCS. Lorsque le Conseil Régional ou le Conseil Général s'investissent peu en amont, ils s'investissent peu dans la phase d'évaluation du projet. Le Conseil Régional de nos cas d'étude qui semble particulièrement investi dans le portage politique du projet l'est également dans la phase d'évaluation du projet. Il s'agit d'un site où la politique de la ville est particulièrement ancrée dans l'action publique territoriale.

4. Les metteurs en œuvre du CUCS à l'échelle de l'agglomération ou à l'échelle municipale : un vif intérêt vis-à-vis de l'évaluation

Les acteurs assurant la mise en œuvre des CUCS semblent constituer la catégorie de *stakeholders* la plus intéressée par l'évaluation, la considérant souvent comme une « opportunité à saisir pour prendre du recul »⁵¹⁰. Paradoxalement, dans la pratique ils semblent ne pas être toujours être associés au processus d'évaluation qui est le plus souvent conduit par un acteur extérieur.

Les acteurs assurant le portage technique soulignent dans la plupart des cas un désintérêt du politique vis-à-vis de l'évaluation. Dans certains cas, les acteurs chargés du portage technique face à une telle situation tentent de susciter l'intérêt et l'investissement des acteurs à qui il revient d'assurer le portage politique de l'évaluation. À titre d'exemple, sur l'un des sites le GIP DSU⁵¹¹, assurant le portage technique du projet, avait tenté de mettre en place une commission d'évaluation mais aucun élu n'a souhaité y participer d'après les équipes techniques chargées du pilotage des projets. Un chef de projet commentait à ce sujet : « Il y a deux ans on avait mis en place une commission évaluation au sein du GIP DSU mais aucun élu n'a voulu y participer. On a un peu abandonné.. on s'est dit que cette thématique ne les intéressait pas manifestement »⁵¹².

Sur l'un des sites, par exemple, un système d'évaluation en continu des dispositifs relevant de la politique de la ville a été mis en place, non pas à l'initiative des responsables du portage politique du projet (Représentants de l'État et des collectivités territoriales) mais de l'équipe chargée de son portage technique (équipes MOUS). Le chef de projet explique que cette initiative émane non pas d'une impulsion politique ou décisionnelle mais de la part des équipes chargées de la mise en œuvre des actions du CUCS.

⁵¹⁰ Propos d'entretien

⁵¹¹ Rappel : Groupement d'Intérêt Public de Développement social et Urbain. Cette structure permet de regrouper l'ensemble des partenaires (État, collectivités territoriales, CAF etc.) du CUCS sur la base du volontariat au sein d'une structure juridique unique et de mutualiser aussi bien les moyens financiers (au sein d'un seul budget) que les moyens humains car le personnel du GIP DSU se compose en majorité d'agents mis à disposition par les collectivités territoriales.

⁵¹² Propos d'entretien.

Les équipes techniques, chargées de la mise en œuvre des CUCS, semblent plus souvent beaucoup plus intéressées par l'évaluation que celles assurant le portage politique du projet. Cela est lié sans doute au fait qu'ils sont en emprise directe avec le terrain et qu'elles ressentent le besoin de « sortir le nez du guidon »⁵¹³, de « poser les choses à plat »⁵¹⁴ pour pouvoir mieux orienter les actions qu'ils conduisent.

5. Les autres *stakeholders* de la mise en œuvre : une implication extrêmement faible au processus évaluatif

a. Les associations, porteurs de projets

Nous avons vu auparavant que la place des associations dans la mise en œuvre de la politique de la ville semble paradoxale. La place qu'elles occupent dans cette phase en tant que porteurs de projets est cruciale or elles ne semblent pas être associées au pilotage du CUCS. Dans le cadre de l'évaluation, cette tendance vient se confirmer. Les associations ne semblent pas être associées au processus. Elles semblent être uniquement sollicitées pour fournir des bilans d'actions, des comptes rendus de l'utilisation des subventions accordées ainsi que des informations relatives aux résultats de leurs actions (nombre de bénéficiaires, questionnaires de satisfaction, etc.).

Les associations porteuses de projet semblent avoir beaucoup de mal à être reconnues comme des acteurs à part entière du processus, comme des véritables porteurs du CUCS et donc comme des acteurs devant participer au processus d'évaluation. Elles ne semblent pas être associées aux décisions relatives au pilotage et à la gouvernance du CUCS alors qu'elles auraient légitimement un rôle à jouer dans la mesure où elles sont en prise directe avec les bénéficiaires des actions, avec les populations des quartiers et estiment être dans ce sens des interlocuteurs pouvant apporter une expertise du terrain dont les autres acteurs ne disposent pas.

⁵¹³ Propos d'entretien.

⁵¹⁴ Propos d'entretien.

Sur l'ensemble des sites étudiés, il ne semble y en avoir que deux plus soucieux d'associer de manière plus directe les associations au processus évaluatif. Ces sites ont mis en place des expérimentations en termes de formations à l'évaluation. Un chef de projet soulignait à ce propos qu'« il est fondamental de former les associations à l'évaluation, il faut qu'elles partagent aussi cette démarche, et chercher à y introduire une culture d'évaluation »⁵¹⁵. En effet, si les associations sont-elles mêmes formées à la démarche évaluative l'exercice évaluatif sera d'autant plus aisé puisque les associations auront pu recueillir tout au long de la durée de leurs actions des éléments aussi bien quantitatifs que qualitatifs qui permettent d'évaluer les résultats et les impacts des actions.

b. Les centres de ressources

Les centres de ressources peuvent mettre à disposition des équipes décisionnelles et techniques des CUCS des outils pour préparer l'évaluation, ou bien proposer un accompagnement direct ou indirect pour la conduite de l'évaluation. Parmi les sites étudiés, un Centre de ressources a conduit une expérience intéressante en proposant aux acteurs CUCS de la région un accompagnement à la mise en œuvre de l'évaluation. L'objectif était de leur permettre d'acquérir une « culture méthodologique et une dynamique évaluative »⁵¹⁶.

Le Centre de ressources a donc entrepris une négociation avec le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR)⁵¹⁷ pour obtenir un financement *ad hoc* qui puisse leur permettre de mettre en place un accompagnement à l'évaluation pour les sites CUCS de la région et qui serait confié à un cabinet de consultants. Le SGAR a soutenu cette initiative et les sites qui le souhaitent pouvaient donc bénéficier de cet accompagnement. Le Directeur du Centre de Ressources percevait cette démarche comme une aide pour les sites leur permettant de « s'acculturer à l'évaluation, à acquérir des compétences, donner aux gens envie d'évaluer, de les assister dans cette mission qui est souvent perçue comme complexe et qui vient à

⁵¹⁵ Propos d'entretien.

⁵¹⁶ Propos d'entretien.

⁵¹⁷ Cette instance est chargée d'assister le Préfet de Région dans ses fonctions. Il est chargé par exemple de coordonner l'action des services régionaux de l'État et il veille à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales.

l'encontre un peu de leur logique court-termiste »⁵¹⁸. L'objectif était de les assister dans le processus d'élaboration du référentiel évaluatif sur la base des conventions CUCS ainsi que d'accompagner les sites à l'élaboration des questions évaluatives.

Cette initiative est née suite aux échanges du responsable du centre de ressources avec les sites CUCS qui se voyaient confrontés à l'exigence évaluative et qui se sentaient quelque peu démunis et dépassés par cette injonction. Les responsables politiques et techniques du portage des CUCS semblaient, d'après lui, avoir l'impression de n'avoir ni les moyens ni les outils pour faire face à cette injonction. Dans le cadre de notre observation participante nous avons pu constater cette réaction des équipes CUCS face à l'injonction évaluative. En effet, pour un certain nombre d'équipes non acculturées à la démarche évaluative cette injonction semblait très difficile à mettre en œuvre notamment par manque de savoir-faire, de compétences en la matière et de financements *ad hoc*. Pour le directeur du centre de ressources, il était donc « essentiel de les accompagner et outiller de manière très concrète face à leurs interrogations. »⁵¹⁹ Presque la totalité des sites CUCS de la région ont souhaité participer à la démarche.

Tout de même, une analyse *ex post* des fruits de cette assistance à l'élaboration d'un référentiel et d'un travail visant à rendre évaluables les CUCS montre qu'ils ne semblent pas avoir été très faibles.

En effet, sur les sites que nous avons étudié deux ont participé à cette démarche et ils ne semblent pas avoir été en mesure de se réapproprier le référentiel, ni d'avoir réellement conduit un processus d'évaluation en continu. Les référentiels, selon les récits de l'évaluation des protagonistes du processus, semblent plutôt avoir été « mis dans un tiroir »⁵²⁰ faute de savoir les mettre à profit de l'action conduite au quotidien. Une fois élaborés ils ne semblent pas avoir été en mesure de les mettre au profit du pilotage de l'action conduite. L'accompagnement à l'évaluation ne semble pas avoir été en mesure de leur permettre de s'approprier le référentiel ni les questions évaluatives.

⁵¹⁸ Propos d'entretien.

⁵¹⁹ Propos d'entretien.

⁵²⁰ Propos d'entretien.

6. Les bénéficiaires directs, indirects et la société civile : les grands absents du processus évaluatif

Sur l'ensemble des sites étudiés les habitants des territoires concernés par le CUCS ne semblent avoir été associés à l'évaluation des projets. Sur les sites où les habitants ont pris part à l'évaluation ce fut toujours de manière indirecte sous forme de consultation. Sur l'un des sites a été mise en place par exemple la passation d'un questionnaire permettant d'estimer l'impact de certaines actions sur la population du quartier ainsi que leur degré de satisfaction vis-à-vis de leurs résultats.

De manière globale, les modèles de pilotage de l'évaluation sur les sites étudiés ne semblent pas avoir créé des espaces *ad hoc* cherchant à impliquer les habitants au processus d'évaluation. Les modalités que pouvait revêtir la participation des habitants ne semble pas avoir été pensée en amont lors de l'élaboration des CUCS étudiés. Cela peut être mis en relation avec le scepticisme des élus ou autrement dit un manque de volonté politique de développer la participation des habitants. D'après les metteurs en œuvre du CUCS, les raisons qui peuvent permettre d'expliquer l'inexistence de véritables espaces pour la participation des bénéficiaires des programmes évalués sont nombreuses. Parmi celles-ci l'on trouve : le manque de savoir-faire dans la gestion de la participation citoyenne, le manque de moyens financiers ainsi que le manque de temps.

En effet, la mise en place d'espaces propices à la participation citoyenne à l'évaluation est souvent perçue comme une tâche supplémentaire qui viendrait se rajouter à leur charge de travail. Cependant, le motif principal invoqué par les acteurs du CUCS, du manque d'implication des habitants dans l'évaluation des projets, demeure le manque de volonté politique.

Sous-Section 2. Mesurer le niveau global de participation au sein des CUCS

1. Diversité des acteurs participant au processus évaluatif

CUCS	Notation diversité des acteurs
CUCS 1	1 (0.25)
CUCS 2	2 (0.50)
CUCS 3	1 (0.25)
CUCS 4	3 (0.75)
CUCS 5	3 (0.75)
Moyenne globale	2 (0.50)
Appréciation globale correspondante	Diversité modérée

De manière générale, bien qu'il y ait des différences assez importantes entre le degré de diversité entre les différents cas d'étude, il semble qu'il y ait en moyenne deux types de *stakeholders* impliqués dans le processus évaluatif. Nous avons vu plus haut que les décideurs et concepteurs du CUCS semblent être peu investis dans le processus, de fait, ils ne semblent ne pas s'impliquer dans le processus sur 3 sites sur 5. Les metteurs en œuvre constituent les acteurs les plus impliqués, investis dans le processus d'évaluation sur l'ensemble des sites. Les habitants semblent être impliqués au processus évaluatif (bien que ce soit sous forme de consultation ponctuelle) sur 3 de ces sites. Aucun des sites n'obtient la notation maximale dans la mesure où la société civile n'est représentée au sein d'aucun de ces processus.

2. L'étendue de la participation

CUCS	Notation étendue de la participation
CUCS 1	1 (0.25)
CUCS 2	2 (0.50)
CUCS 3	2 (0.50)
CUCS 4	3 (0.75)
CUCS 5	3 (0.75)
Moyenne globale	2 (0.50) ⁵²¹
Appréciation globale correspondante	Engagement modéré

⁵²¹ Moyenne globale de 0,55 arrondie à 0,50.

En amont du processus évaluatif, la plupart des étapes du processus d'évaluation des CUCS étudiés associent de manière quasi exclusive les metteurs en œuvre et/ou les décideurs. Dans la mesure où la plupart du temps l'évaluation est externalisée, l'évaluateur définit toujours avec l'équipe chargée de la mise en œuvre les questions évaluatives.

En aval, les élus les moins impliqués laissent entre les mains des équipes techniques le soin de formuler un jugement de valeur qui leur sera soumis à validation. Les plus impliqués forment conjointement avec l'équipe technique un jugement de valeur sur les résultats des projets. Ensuite, la phase d'élaboration du rapport d'évaluation est considérée comme relevant d'une compétence plutôt technique et qui est entièrement confiée aux évaluateurs dans les cas étudiés. Finalement, la phase de diffusion des résultats de l'évaluation est une phase qui semble inexistante la plupart du temps. Autrement dit, les résultats de l'évaluation font l'objet d'une diffusion restreinte, ils restent la plupart du temps considérés comme des résultats concernant les décideurs et les acteurs assurant le pilotage technique des projets.

Les bénéficiaires semblent être très rarement associés au processus. Ils semblent ponctuellement associés à la phase de recueil de données sur les résultats ou l'impact du programme. Ils semblent être rarement informés des résultats de l'évaluation.

Quant à la phase d'élaboration du rapport d'évaluation et de diffusion des résultats de l'évaluation, elle semble ne pas donner lieu à une implication des acteurs. Si implication il y a ce sera de la part de l'équipe de la mise en œuvre et plus rarement des décideurs. Qui plus est, les résultats ne font pas souvent l'objet d'une diffusion large mais se limitent à être transmis aux décideurs et aux metteurs en œuvre. Nous reviendrons plus loin sur la question de la diffusion des résultats et de son implication en termes d'*accountability* et de transparence.

Au vu de cet ensemble d'éléments, l'étendue de la participation semble être plutôt homogène entre les cas d'étude et oscille entre 2 et 3 c'est à dire entre modérée et forte. En moyenne, l'étendue de la participation dans le cas des CUCS semble pouvoir être qualifiée de plutôt modérée tout comme la diversité de la participation.

3. Contrôle sur le processus évaluatif

CUCS	Contrôle sur le processus évaluatif
CUCS 1	0
CUCS 2	0.25
CUCS 3	0.25
CUCS 4	0.75
CUCS 5	0.75
Moyenne globale	0.50
Appréciation globale correspondante	Contrôle partagé entre les acteurs non évaluatifs et les évaluateurs commanditaires

Le degré de contrôle des *stakeholders* sur le processus semble très hétérogène. Sur certains sites il semble être très faible voire inexistant - autrement dit les *stakeholders* non évaluatifs ne semblent avoir que très peu voire aucune emprise sur le processus évaluatif- alors que sur d'autres il semble être assez fort. Cela dépend du rapport des *stakeholders* non évaluatif avec l'évaluateur et des rapports que les *stakeholders* entretiennent entre eux. Lorsque les relations entre les acteurs du CUCS sont particulièrement conflictuelles les acteurs semblent être peu impliqués au processus évaluatif qu'ils confient entièrement à un acteur extérieur.

Le cas du CUCS 1, bien qu'il semble être plutôt exceptionnel mérite d'être souligné. Sur ce site, l'évaluation a été conduite sans une réelle implication des *stakeholders* (diversité : 1 ; étendue : 1) qui ne semblent pas avoir de prise réelle sur le processus conduit (0). Il faut signaler que sur ce site les relations entre l'État et la municipalité étaient particulièrement conflictuelles. L'évaluation a été conduite par un cabinet de consultants qui a conduit la démarche en n'impliquant les acteurs que lors de la phase de recueil de données (quantitatives, entretiens conduits avec les acteurs) et qui sur cette base a fourni un rapport d'évaluation.

Sur les autres sites, les *stakeholders* semblaient avoir une certaine emprise (plus ou moins forte, ce qui explique les différentes notations : 0.25 et 0.75) sur le processus évaluatif leur permettant d'avoir une incidence si besoin sur la manière de le conduire, sur la méthodologie à retenir etc.

4. Note globale de la participation

CUCS	Diversité	Étendue	Contrôle	Note globale de participation
CUCS 1	1 (0.25)	1 (0.25)	0 (0)	0
CUCS 2	2 (0.50)	2 (0.50)	1 (0.25)	0.25
CUCS 3	2 (0.50)	2 (0.50)	1 (0.25)	0.25
CUCS 4	3 (0.75)	3 (0.75)	3 (0.75)	0.75
CUCS 5	3 (0.75)	3 (0.75)	3 (0.75)	0.75
Moyenne	2 (0.50)	2 (0.50)	2 (0.50)	0.4 ⁵²²

Au vu de l'ensemble des notations la note globale de participation obtenue par les CUCS semble correspondre à une évaluation plutôt modérément participative.

Section 3. L'implication des *stakeholders* du PII dans le processus évaluatif

Sous-Section 1. Analyse du processus évaluatif des PII

1. Le CSE: un espace de suivi et d'évaluation des PII ?

La mise en place des PII s'accompagne systématiquement de la création d'une instance *ad hoc* investie de la mission de suivi et d'évaluation des projets : les Comités d'évaluation et de suivi des projets. Un règlement prévoit que les CSE se composent de représentants de la *Generalitat* (7), de la municipalité (5) ainsi que des habitants et des agents socio-économiques du quartier (6)⁵²³. Voici un exemple de la composition concrète d'un CSE :

⁵²² Arrondie à 0.50

⁵²³ Commerçants, représentants de services publics implantés sur le quartier (écoles, équipements sportifs etc.)

Tableau 22. Exemple de la composition d'un CSE

Composition des CSE	<i>Generalitat</i>	Municipalité	Habitants et agents économiques et sociaux du quartier
Exemple de composition d'un CSE	Coordinateur des PII et de la <i>Ilei de barris</i> (DTPOP ⁵²⁴)	Coordinateur du PII au sein de la municipalité (chef de projet)	2 associations d'habitants du quartier
	Département d'architecture et d'amélioration des espaces urbains	Direction du Logement, de l'espace public et de l'urbanisme	1 association culturelle
	Département des Affaires Sociales et de la famille ⁵²⁵	Direction des Affaires Sociales ⁵²⁷	1 association de commerçants
	Département de Santé ⁵²⁶		
	Département d'Économie et de finances		
Total	5	3	3

Parmi les représentants potentiels de la *Generalitat* au sein de ces espaces, l'on trouve par exemple, le responsable de la coordination des PII de la DTPOP, un agent de la direction générale d'architecture et d'amélioration des espaces urbains ainsi que de représentants des différents départements de la *Generalitat* chargés de la coordination des programmes complémentaires aux PII (ex. un agent de la direction de la santé pour le compte du programme *salut als barris*). En pratique, seul le responsable de la gestion des PII au sein de la DTPOP semble se rendre aux CSE de manière systématique.

⁵²⁴ Rappel : Département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics.

⁵²⁵ Notamment en raison de sa compétence en matière d'inclusion sociale.

⁵²⁶ Notamment en raison de son rôle de coordinateur et de financeur des programmes complémentaires aux PII, *salut als barris* dont on a parlé plus haut.

⁵²⁷ Souvent appelée 'Area Serveis a la persona'.

Les équipes chargées de la mise en œuvre des PII semblent interpréter cette absence comme révélatrice du faible poids de cette instance vis-à-vis du suivi et de l'évaluation des projets : « Si cette instance avait un véritable poids dans l'orientation, le suivi et l'évaluation des projets je pense qu'il est évident qu'il y aurait plus qu'un représentant de la *Generalitat* aux réunions du CSE »⁵²⁸.

Parmi les représentants potentiels de la municipalité au sein de ces espaces l'on trouve : des responsables politico administratifs chargés du pilotage et de la coordination des PII, des techniciens chargés de la mise en œuvre du PII ainsi que des représentants d'autres services municipaux en lien avec la mise en œuvre du projet (par ex. la Direction des affaires sociales).

En pratique, les élus semblent se rendre rarement aux réunions du CSE sur les sites étudiés, ce qui est interprété par un certain nombre d'acteurs comme une manifestation du manque de portage politique de l'instance et de l'évaluation :

*« Les décideurs ne se rendent à ce genre de réunions que s'il s'agit d'espaces décisionnels réels où les décisions prises peuvent avoir une incidence directe sur l'orientation des programmes, or là, la plupart des temps n'assistent aux réunions des CSE que des agents administratifs qui ne disposent pas de pouvoir décisionnel... c'est assez parlant sur la faiblesse du poids de ces espaces »*⁵²⁹.

Le règlement prévoit également qu'il y ait 6 représentants aussi bien des habitants du quartier que des agents économiques et sociaux du quartier. Dans la pratique, environ la moitié semblent assister aux réunions des CSE. Un de nos interlocuteurs, commentait à cet égard que le choix des associations qui participent au CSE est loin d'être anodine : « sur ce site nous avons fait ce que tout le monde a cherché à faire c'est-à-dire, choisir les associations d'habitants que nous savions ne poseraient pas de problème et ne s'opposeraient pas aux projets »⁵³⁰.

⁵²⁸ Propos d'entretien.

⁵²⁹ Propos d'entretien.

⁵³⁰ Propos d'entretien.

Dans l'esprit de la loi, les CSE avaient vocation à constituer de véritables instances plurielles et participatives, des espaces horizontaux de travail en commun jouant un rôle clé dans l'évaluation des projets. D'après les récits de nos interlocuteurs, dans la pratique ces espaces, qui quand bien même réunissent autour de la table un échantillon représentatif de la pluralité des *stakeholders*, ne semblent constituer que des espaces n'ayant pas de véritable poids dans le suivi et l'évaluation des projets.

Ils semblent donner lieu plutôt à un exercice de reddition de comptes au fil duquel sont renseignées et mises en valeur les réalisations des projets.

La démarche qui semble se mettre être mise en place au sien de ces espaces et qui est qualifiée d'évaluative semble relever bien plus d'une démarche de bilan que d'un processus évaluatif. À cet égard, l'un des responsables du pilotage des PII commente « dans les faits ces espaces constituent des réunions de restitution où sont passées en revues les actions déployées pendant les six derniers mois mais c'est tout. Cela ne débouche pas sur un processus de réflexivité sur l'action conduite qui puisse être qualifié d'évaluatif »⁵³¹.

Plus haut, nous avons évoqué la différence entre ces deux pratiques : le bilan se présente plutôt comme la description d'une réalisation ou d'une reddition de compte de l'action conduite alors que l'évaluation suppose de questionner les différents registres de l'action (efficience, la cohérence, l'efficacité, etc.) afin d'améliorer son pilotage. Ainsi, bien que la création des CSE représente une tentative de mise en place d'un espace *ad hoc* et pluriel pour conduire l'évaluation des PII, les conditions ne semblent pas réunies en amont pour qu'il soit en mesure de conduire à un exercice évaluatif. En effet, ce sont les conditions d'évaluabilité des projets qui doivent être réinterrogées. Le fait qu'il n'y ait pas eu en amont une tentative d'amorcer une réflexion autour des objectifs stratégiques et opérationnels de chacun des projets et qu'il n'y ait pas eu d'élaboration d'un référentiel associé à des indicateurs spécifiques aux actions conduites dans le cadre de chaque PII, semble constituer un frein à ce que puisse être mise en place d'une véritable démarche évaluative.

⁵³¹ Propos d'entretien, municipalité de Barcelone.

2. Les associations et les représentants des agents économiques et sociaux : une implication restreinte et passive

Bien que ces *stakeholders* soient représentés (en nombre) au sein des CSE de manière aussi importante que le reste des *stakeholders* (la *Generalitat* ou la municipalité) ne signifie pas pour autant que leur degré d'implication soit également important.

De fait, les associations et les représentants des agents économiques et sociaux semblent jouer qu'un rôle tout à fait marginal et plutôt passif au sein des CSE. Le déroulement des séances des CSE est assez parlant à cet égard. Les équipes techniques chargées de la mise en œuvre présentent un power point décrivant l'ensemble des actions qui ont été conduites et celles qui ont été finalisées, ainsi que les éventuelles modifications apportées au plan initial d'action. Plus qu'un échange, il s'agit d'un exposé du degré d'avancement des différentes actions du projet vis-à-vis duquel les habitants ne jouent qu'un rôle passif et au cours duquel ces derniers se limiteront éventuellement à poser quelques questions sur des aspects concrets de la mise en œuvre des actions urbanistiques : emplacement, aménagement, etc.

Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer la création au sein d'une municipalité catalane d'un organe *ad hoc* ayant pour but de susciter la participation citoyenne et de conduire un processus évaluatif qui puisse leur permettre d'estimer les résultats et l'impact des actions conduites : Le Conseil Plénier. Celui-ci rassemble en son sein l'ensemble des associations et des entités qui participent à la conduite du projet sur le territoire ainsi que les responsables des services municipaux divers impliqués dans la mise en œuvre du projet. Cette instance joue un rôle assez important en matière de suivi des projets, il se compose de sous-groupes thématiques travaillant sur les différents volets du projet et pouvant émettre des propositions de changement d'orientation de certains aspects du projet. Nous avons évoqué dans la partie relative à la participation des citoyens, le succès de cette instance en tant qu'organe de suivi et de participation des citoyens à la conduite des projets. Toutefois, en matière d'évaluation cette instance ne semble pas avoir réussi à jouer son rôle. Le chef de projet du PII en question estime que cela est dû à un facteur majeur :

« Les membres de cette instance, et moi le premier, ne disposons pas du savoir-faire nécessaire pour conduire une évaluation, nous ne maîtrisons ni les outils ni les méthodes évaluatives...nous avons de la bonne volonté mais ce n'est pas la bonne volonté qui permet de conduire une évaluation. Je pense que cela aurait été différent si l'on avait été accompagnés dans la démarche par des personnes compétentes en la matière qui auraient pu nous aider à mettre en place un référentiel et nous l'approprier »⁵³².

Dans la mesure où ces acteurs ne disposaient pas de financements spécifiques pour faire appel à un appui extérieur qui puisse les accompagner dans la démarche d'évaluation, ce site a conduit cette démarche dans la limite de leurs compétences.

Sous-Section 2. Mesurer le niveau global de participation au sein des PII

1. Notation de la diversité des *stakeholders*

PII ⁵³³	Notation diversité
PII 1	3 (0.75)
PII 2	3 (0.75)
PII 3	3 (0.75)
PII 4	3 (0.75)
PII 5	3 (0.75)
Moyenne globale	3 (0.75)
Appréciation globale correspondante	Forte diversité

Comme nous l'avons mentionné antérieurement, la notation de la diversité des acteurs tient compte du nombre de *stakeholders* non évaluatifs associés au processus.

⁵³² Propos d'entretien.

⁵³³ Dans le cas de Barcelone étant donné que nous avons étudié et réalisé des entretiens sur 4 sites (districts) pour cet exercice nous n'avons retenu qu'un seul cas d'étude : le PII du district de Barceloneta dans la mesure où il s'agit de l'un des cas Barcelonais dont nous disposons le plus d'informations recueillies sur le terrain pouvant nous permettre de mesurer plus aisément l'implication des différents *stakeholders* au processus évaluatif.

Chaque PI fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation par une instance ad hoc : le Comité de Suivi et d'évaluation dont la composition est fixée par un règlement. Elle est la même pour l'ensemble de ces espaces ce qui explique l'homogénéité des scores de diversité des *stakeholders* impliqués au processus d'évaluation des projets.

Pour mesurer la diversité des acteurs nous considérons ici que l'équipe technique chargée de mettre en œuvre les projets joue le rôle d'évaluateur dans la mesure où c'est ce *stakeholder* qui joue le rôle de pilotage du processus. La notation représente donc le nombre de *stakeholders* impliqués dans le processus en dehors des metteurs en œuvre. La diversité semble pouvoir être qualifiée de forte dans la mesure où la *Ilei de barris* prévoit qu'il y ait une représentation de l'ensemble des *stakeholders* des projets au sein du CSE : décideurs et concepteurs, metteurs en œuvre et opérateurs, bénéficiaires directs et indirects.

5. L'Étendue de la participation

PII	Notation étendue de la participation
PII 1	3 (0.75)
PII 2	3 (0.75)
PII 3	3 (0.75)
PII 4	3 (0.75)
PII 5	3 (0.75)
Moyenne globale	3 (0.75)
Appréciation globale correspondante	Engagement fort

L'étendue de la participation semble être également homogène et plutôt assez forte. L'implication des *stakeholders* à l'évaluation semble concerner la plupart des étapes du processus évaluatif. Tout de même, les acteurs ne sont pas impliqués en amont du processus pour déterminer l'orientation de la démarche évaluative (domaines évalués, questions évaluatives) puisque le cadre évaluatif est élaboré par la *Generalitat* et laisse peu de marge de manœuvre aux acteurs⁵³⁴. Les autres étapes du processus évaluatif semblent impliquer avant tout les techniciens, metteurs en œuvre des projets.

⁵³⁴ Nous reviendrons sur cette question plus loin.

Les bénéficiaires sont associés à l'étape du recueil de données et sont souvent consultés sur le degré de satisfaction des actions conduites dans le cadre des projets et sur l'impact de ses actions sur leur cadre de vie. La formulation du jugement vis-à-vis du projet urbain semble être élaborée par les responsables du portage technique du projet puis soumis à validation des acteurs du portage politique.

La diversité des acteurs impliqués semble être très importante en aval du processus dans la mesure où les résultats du rapport d'évaluation sont soumis aux acteurs du CSE qui réunissent l'ensemble des acteurs du projet ainsi que les bénéficiaires directs et indirects. De plus, ces résultats semblent avoir fait l'objet d'une vaste campagne de diffusion auprès des bénéficiaires des projets⁵³⁵. Nous verrons dans le chapitre 6 que les CSE constituent des espaces d'*accountability*, de reddition de comptes vis-à-vis de l'ensemble des acteurs du projet plus que des espaces de concertation ou de coproduction d'un jugement de valeur et de conclusions sur le projet en question.

3. Contrôle sur le processus évaluatif

PII	Contrôle sur le processus évaluatif
PII 1	0.25
PII 2	0.25
PII 3	0.25
PII 4	0.25
PII 5	0.25
Moyenne globale	0.25
Appréciation globale correspondante	Contrôle limité des acteurs non évaluatifs

Le degré de contrôle des acteurs non évaluatifs sur le processus semble être assez faible sur la plupart des sites. De manière générale, les acteurs semblent avoir assez peu d'emprise sur la conduite et l'orientation du processus évaluatif dans la mesure où le cadre évaluatif leur est imposé par la *Generalitat* et ils n'ont pas de marge de manœuvre ni d'emprise véritable sur le processus évaluatif.

⁵³⁵ Dans le cadre du chapitre 6 nous reviendrons sur ce point.

6. Notation globale du processus évaluatif

PII	Diversité	Étendue	Contrôle	Note globale de participation
PII 1	3 (0.75)	3 (0.75)	1 (0.25)	0.25
PII 2	3 (0.75)	3 (0.75)	1 (0.25)	0.25
PII 3	3 (0.75)	3 (0.75)	1 (0.25)	0.25
PII 4	3 (0.75)	3 (0.75)	1 (0.25)	0.25
PII 5	3 (0.75)	3 (0.75)	1 (0.25)	0.25
Moyenne	3 (0.75)	3 (0.75)	1 (0.25)	0.25

La diversité de la participation et l'étendue de la participation du processus d'évaluation semblent pouvoir être qualifiées de fortes. Cependant, le contrôle dont les *stakeholders* disposent sur le processus évaluatif semble pouvoir être qualifié de faible. De ce fait, le processus évaluatif semblerait pouvoir être qualifié plutôt de faiblement participatif.

Ce constat peut permettre d'avancer que l'implication *stakeholders* au processus évaluatif des PII revêtirait un caractère plutôt formel que réel.

Section 4. Synthèse comparative

Sous-Section 1. Décryptage d'une participation hétérogène des stakeholders au processus évaluatif

1. La Diversité des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation

Notation / Cas d'étude	France	Catalogne
Moyenne globale	2 (0.50)	3 (0.75)
Appréciation correspondante	Modérée	Forte

La diversité des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation semble être plus élevée dans le cas de la Catalogne que dans le cas de la France. Côté français, la diversité est variable selon les sites mais elle est globalement moins importante que du côté catalan.

2. L'Étendue de la participation des acteurs au processus d'évaluation

Notation / Cas d'étude	France	Catalogne
Moyenne globale	2 (0.50)	3 (0.75)
Appréciation correspondante	Engagement modéré	Engagement fort

L'étendue de la participation semble être plus importante côté catalan que côté français. En moyenne, il semble que les acteurs soient associés à 1 ou 2 phases du processus évaluatif alors que côté catalan ils le sont en moyenne à 3 phases.

3. Le Contrôle sur le processus d'évaluation

Notation / Cas d'étude	France	Catalogne
Moyenne globale	0,50	0.25
Appréciation correspondante	Contrôle partagé entre les acteurs non évaluatifs	Contrôle limité

4. Note globale de participation

Notation / Cas d'étude	France	Catalogne
Moyenne globale	2 (0,50)	1 (0,25)
Appréciation correspondante	Évaluation modérément participative	Évaluation faiblement participative

Au vu de l'ensemble des éléments analysés à travers nos terrains d'étude, les configurations évaluatives des PII et des CUCS semblent osciller entre une participation faible et modérée.

Alors que la diversité et l'étendue de la participation semblent en moyenne plus importants côté catalan que côté français, en moyenne, le contrôle des *stakeholders* sur le processus d'évaluation semble plus important côté français.

La notation la plus faible qu'obtiennent les PII concerne le contrôle sur le processus évaluatif ce qui fait que la notation globale de participation soit 0,25, c'est-à-dire, une évaluation faiblement participative. Côté français, en moyenne, l'ensemble des facteurs obtiennent la même notation soit 0,50 ce qui permet de qualifier l'évaluation de modérément participative. La connaissance que nous avons pu acquérir sur le terrain à propos des différents projets de développement social urbain nous semble permettre de confirmer que la divergence majeure entre ces deux cas pris comme un tout, se situe au niveau du contrôle qui est exercé par les *stakeholders* sur le processus évaluatif.

Le contrôle des *stakeholders* sur le processus d'évaluation paraît être davantage partagé dans le cadre des CUCS que des PII alors qu'en matière de diversité et d'étendue de la participation celle des PII semble être plus importante. Cela laisse supposer que, dans le cadre des PII, l'implication des *stakeholders* revêt un caractère plutôt formel, dans la mesure où certes davantage d'acteurs semblent être conviés à participer au processus évaluatif et à davantage d'étapes de celui-ci mais leur degré d'implication semble être assez restreint.

Dans le cas français, certes la palette de *stakeholders* impliqués semble être moins large, leur implication aux différentes étapes de l'évaluation moins importante mais leur capacité à avoir une influence sur la conduite du processus évaluatif semble être plus importante.

La manière dont semblent être corrélés la diversité et l'étendue de la participation par rapport au contrôle dont disposent les acteurs sur le processus évaluatif dans les deux cas a attiré notre attention. La diversité et l'étendue de la participation semblent évoluer de manière inversement proportionnelle au contrôle sur le processus évaluatif. Autrement dit, plus le réseau d'acteurs est dense (nombre de *stakeholders* impliqués) et plus l'étendue de la participation est forte, plus le contrôle que les acteurs ont sur le processus évaluatif semble être faible. Ainsi, dans le cas de la France, la diversité et l'étendue de la participation semblent pouvoir être qualifiées de modérées alors que le contrôle sur le processus évaluatif semble être plutôt partagé. Inversement, dans le cas de la Catalogne, alors que la diversité et l'étendue de la participation semblent pouvoir être qualifiés d'importants (forts), le degré de contrôle qu'ont les acteurs sur le processus évaluatif semble pouvoir être qualifiée de faible.

Cela nous pousse à nous interroger de manière plus générale sur les effets pervers de l'élargissement 'formel' des espaces de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Il semblerait possible de formuler l'hypothèse que plus ces espaces sont 'ouverts' et pluriels, plus il est difficile que le pouvoir du contrôle au sein de ces espaces soit partagé. Tout semble se passer comme si plus l'étendue et la diversité au sein des configurations étaient importantes, plus les phénomènes d'asymétrie des rapports entre acteurs risqueraient d'empêcher une répartition du pouvoir de contrôle sur le processus.

En ce qui concerne les modalités de portage politico technique de l'évaluation côté français, elles semblent être assez variables d'un site à l'autre. Il n'existerait pas de modèle unique, une large marge de manœuvre est laissée aux acteurs territoriaux pour les fixer. Côté catalan par contre, les modalités de portage politico technique sont spécifiées, ainsi l'ensemble des sites bénéficiant d'un PII doivent constituer des Comités de Suivi et d'évaluation dont la composition est fixée par un règlement de la *Generalitat*. Les modalités de portage politico technique sont de ce fait assez homogènes entre les différents sites.

Les injonctions évaluatives se concrétisent de manière différente et donnent lieu à des modèles de portage de l'évaluation des projets de développement social urbain assez distincts. En Catalogne la loi prévoit la mise en place obligatoire d'un organe *ad hoc* pour assurer, le suivi et le portage politique et technique de l'évaluation.

En France, parmi les cas étudiés, il n'existe aucune structure *ad hoc* pour assurer le portage politico technique de l'évaluation. En Catalogne, des structures *ad hoc* ont été mises en place. Tout de même, le rôle de ces espaces demeure très faible. Ils semblent avoir été investis d'une mission d'évaluation qu'ils ne peuvent mener à bien. Ces espaces ne semblent pas être investis d'une véritable mission d'évaluation et la démarche qu'ils conduisent semble relever plutôt du bilan. Les CSE comme nous le verrons dans le chapitre 6, ne constituent en réalité que des espaces réduits à la reddition de comptes et au compte rendu des projets.

Les notes globales de participation nous amènent à soulever quelques aspects concernant la notation. Il est ici intéressant de s'interroger sur l'importance de chacun des éléments permettant de mesurer l'implication des acteurs dans le processus évaluatif et sur la pondération de chacun d'entre eux. En effet, nous voulons soulever une question concernant la notation globale de participation et la soumettre à réflexion : la note globale de participation doit-elle découler d'une moyenne des trois facteurs (où l'ensemble des facteurs sont considérés comme ayant une importance égale)⁵³⁶ ou plutôt d'une moyenne pondérée au sein de laquelle chacun des facteurs se voit attribuer un coefficient proportionnel à son importance au sein du processus évaluatif ? À l'aune de ce qui ressort de nos cas d'étude, il nous semble que cette dernière hypothèse pourrait se justifier. En effet, le degré de contrôle des acteurs sur le processus évaluatif nous semble être un élément déterminant concernant le type de participation qui se met en place. Ils semblent refléter davantage la 'réalité' de la participation alors que les deux premiers facteurs reflètent l'aspect formel dans la mesure où il est difficile de faire la part entre l'implication 'formelle' d'un *stakeholder* et l'implication 'réelle'. Dans le cas du CSE par exemple l'implication des différents *stakeholders* est plus formelle que réelle.

Sous-Section 2 : La difficile opérationnalisation de la participation citoyenne

Aussi bien les CUCS que les PII cherchent, tout au moins en théorie – conformément à l'esprit de la loi des quartiers catalane et à la politique de la ville française- à développer une implication assez large des *stakeholders*, non seulement dans la mise en œuvre mais aussi dans le cadre de l'évaluation *des projets*. Dans la pratique, nous avons vu qu'en raison d'un manque de volonté politique et de des difficultés inhérentes à son opérationnalisation, la participation est surtout envisagée comme 'information' ou au mieux comme 'consultation' aussi bien dans le cas de la Catalogne que de la France. Pour reprendre le terme d'Arnstein, la participation semble relever plutôt du *tokenism*.

⁵³⁶ De même que les assistants de recherche de Daigneault et Jacob ont pu le suggérer en 2012. Cf. Daigneault (P.M.), Jacob (S.), *Op cit.*

Le principal obstacle à la participation des habitants et des représentants associatifs aussi bien aux différentes phases de mise en œuvre du projet socio urbain qu'à l'évaluation semble être le manque de volonté politique des élus locaux de participer à un développement voir à une institutionnalisation de la participation citoyenne. Lorsque la participation n'est pas envisagée dans la conception et la mise en œuvre du projet il est improbable qu'elle aboutisse dans la phase de l'évaluation. En effet, la participation des habitants à l'évaluation d'un projet semble être à l'image de leur implication dans le processus de conduite du projet.

Par ailleurs, la démarche participative est conçue, à quelques exceptions près, surtout par les élus mais aussi par les techniciens, comme une démarche très coûteuse en termes de temps et d'investissement et pour laquelle ils ne disposent pas forcément de savoir-faire. L'injonction participative au moment de la phase évaluative est conçue comme étant difficilement opérationnalisable. La conséquence qui en découle est que la participation des habitants à l'évaluation est mise en œuvre à travers des outils de consultation plus que de participation.

Dans le cas de la Catalogne, il a existé une tentative d'institutionnalisation de la participation, à travers la mise en place d'un espace *ad hoc* pour la participation des citoyens : le CSE. Dans la mesure où la composition des CSE est fixée par règlement, les municipalités ne pouvaient déroger à cette obligation. De ce fait, de manière formelle, au sein de tous les CSE, une place est faite à la participation citoyenne.

Ainsi, dans la pratique, aussi bien dans le cas français que dans le cas catalan, il s'avère que les habitants ne sont associés à l'évaluation des projets socio urbains que de manière indirecte et que leur participation prend surtout et quasi exclusivement la forme soit d'une information (découlant du devoir de rédevabilité des pouvoirs publics) soit d'une consultation.

Nous avons vu qu'aussi bien du côté catalan que du côté français, la participation des habitants au processus d'évaluation est surtout envisagée comme 'information' ou au mieux comme 'consultation' aussi bien dans le cas de la Catalogne que de la France.

Au vu de l'ensemble d'éléments que nous avons pu aborder au long de ce chapitre, il nous semble important de développer une réflexion autour de la portée d'un processus d'évaluation au sein duquel l'implication des *stakeholders* est encore timorée. Quelles sont les retombées ou les implications pratiques vis-à-vis de la portée du processus évaluatif lorsque celui-ci est faiblement (dans le cas de la Catalogne) et modérément (dans le cas de la France) participatif ?

Le caractère limité de la participation des *stakeholders* à la conduite du processus évaluatif met en évidence que l'ambition participative des projets de développement social urbain ne semble pas avoir été tout à fait à la hauteur des attentes. Ainsi, l'évaluation n'a pas été en mesure de constituer un espace permettant d'élargir la sphère des producteurs du *policy making*.

Nous avons évoqué dans la partie consacrée aux prolégomènes que les différents modèles évaluatifs étaient sous-tendus par une certaine conception philosophico politique de la démocratie.

D'après A. Hanberger, les différents modèles de configurations évaluatives viennent renforcer une certaine conception de la démocratie. Cet auteur met en relation les différents modèles d'évaluation avec les trois grands idéaux types de démocratie que l'évaluation peut venir consolider :

« An evaluation can be developed more or less in support of elitist, participatory or discursive evaluation (...) the way the evaluation is carried directly or indirectly supports certain democratic institutions or values. There is more than one democratic orientation evaluators can promote and utilize (...) Evaluation can more generally promote the existing democratic model and what are considered as important institutions and values or give way to alternative models of democracy »⁵³⁷.

⁵³⁷ Hanberger (A); « Evaluation of and for Democracy », *Evaluation* 12, n° 1, 2006, p 17 -37.

Ainsi, les configurations évaluatives sont susceptibles d'alimenter un modèle démocratique plutôt « élitiste »⁵³⁸, « représentatif »⁵³⁹ ou « délibératif »⁵⁴⁰.

La faiblesse du caractère participatif des configurations évaluatives qui semblent se mettre en place dans le cadre des CUCS et des PII analysés semblent être en mesure de renforcer des modèles de démocratie proches du modèle élitiste ou représentatif.

Tout de même, les finalités au service desquelles l'évaluation sera déployée dépend non seulement du type de configuration évaluative (participative ou pas) mais également du jeu d'acteurs, des intérêts et des stratégies des acteurs, de leurs préférences, de leur intérêt vis-à-vis du processus évaluatif, etc. (Hanberger, 2013). De ce fait, il est important de se pencher sur les usages de l'évaluation qui sont faits dans le cadre de ces configurations évaluatives.

Ces configurations évaluatives 'produisent' des pratiques, donnant lieu à une multiplicité d'usages de l'instrument évaluatif. Ce sont justement ces usages que nous analyserons dans le cadre du chapitre 6.

⁵³⁸ Ce type de démocratie se caractérise, d'après A. Hanberger par la compétition d'élites politiques pour le pouvoir dans le cadre de sociétés ouvertes. Ce modèle part du postulat que les citoyens peuvent contrôler leur gouvernement en choisissant ceux qui seront les gouvernants parmi les élites en compétition. Les citoyens ordinaires sont invités à participer dans le cadre d'élections démocratiques. Les citoyens ne jouent pas un rôle direct dans l'élaboration des politiques.

⁵³⁹ Ce que Hanberger appelle La théorie de la démocratie participative est celle qui repose sur le postulat que la qualité la plus importante d'une démocratie est la participation. Conformément à cela, les citoyens exercent leur pouvoir lorsqu'ils participent, c'est-à-dire lorsqu'ils assument pleinement leur rôle au sein de la polis.

⁵⁴⁰ A. Hanberger entend par 'démocratie discursive' un modèle d'inspiration habermassienne qui va plus loin que la démocratie participative. La délibération publique de citoyens libres et égaux devient ainsi le moyen privilégié de la prise de décision.

CHAPITRE 6. LES USAGES DE L'ÉVALUATION AU SEIN DES RÉSEAUX DE GOUVERNANCE

Comme nous l'avons vu plus haut, les projets socio urbains étudiés se caractérisent par une action multi scalaire, complexe et enchevêtrée. En effet, ils sont conçus et mis en œuvre par des réseaux d'acteurs aux compétences et aux statuts hétérogènes qui interagissent en vue d'une action commune. Nous allons chercher au fil du chapitre à identifier la manière dont l'évaluation est saisie par ces réseaux de gouvernance. Il est important d'avoir présent à l'esprit que la conduite d'une action publique en réseau induit des défis majeurs en termes d'*accountability*, de transparence, de cohérence, de légitimité et de visibilité de ses effets pour n'en nommer que quelques-uns. L'évaluation semble constituer l'un des instruments d'action publique qui s'offrent aux acteurs pour surmonter ces nombreux défis.

L'analyse des usages de l'évaluation nous permettra de mettre en lumière l'interaction qu'il peut exister entre cet instrument et le réseau qui le met en œuvre. Il s'agit là de mieux saisir la contribution de l'évaluation au processus de gouvernance et de manière plus large, à la conduite de l'action publique.

Section 1. Typologie et caractérisation des principaux usages sociopolitiques de l'évaluation

Sous-Section 1. À propos des usages de l'évaluation

L'évaluation en tant qu'instrument d'action publique⁵⁴¹ peut faire l'objet d'une pluralité d'usages socio-politiques. L'« usage » doit être ici compris comme la finalité au service de laquelle est mise en œuvre l'évaluation par les acteurs qui s'en saisissent. Au terme « usages » de l'évaluation, certains auteurs préfèrent celui de « fonction » de l'évaluation (Spenehauer, 1995 ; Hanberger 2011). Nous avons choisi de ne pas utiliser ce terme dans la mesure où il nous semble intrinsèquement lié aux analyses fonctionnalistes de R.K. Merton et T. Parsons. Afin de nous démarquer de cette approche, nous avons opté pour l'utilisation du terme d'usages de l'évaluation qui nous semble être moins ambigu.

Le terme « d'usage » dans l'acception qu'il revêt ici doit être en outre distingué du terme « utilisation » mobilisé dans la littérature anglo-saxonne (King et Pechman 1984 ; Weiss 1988, Patton, 1997, Shulha & Cousins, 1997, Alkin, Tault, 2003) et qui désigne plutôt l'incidence effective que ce processus peut avoir vis-à-vis de la politique publique faisant l'objet de l'évaluation.

De manière plus précise, notre objectif au long de ce chapitre, sera de mettre en lumière les rapports que les acteurs du réseau de gouvernance entretiennent avec l'instrument évaluatif. Ces acteurs se trouvent contraints de mettre en œuvre un processus évaluatif mais ils disposent d'une marge de manœuvre qui leur permet de le mettre au service d'objectifs divers selon leurs stratégies, leurs intérêts et leurs besoins.

⁵⁴¹ À propos de la qualification de l'évaluation en tant qu'instrument d'action publique et de la définition d'instrument nous renvoyons le lecteur au chapitre sur les prolégomènes.

Nous allons ici chercher à identifier les finalités de l'évaluation non pas tant formelles, c'est-à-dire telles que présentées dans le cadre des discours institutionnels, des textes législatifs ou des circulaires administratives mais plutôt celles qu'elle poursuit dans la pratique, sur le terrain, dans le cadre de sa mise en œuvre par les acteurs territoriaux.

Nous avons vu dans le chapitre consacré aux prolégomènes que l'évaluation constitue un instrument éminemment politique. Il doit donc être appréhendé tantôt comme un instrument d'action, tantôt comme un instrument de pouvoir permettant de réguler aussi bien les interactions entre acteurs d'un système (*ad intra*) qu'entre le système et les acteurs qui lui sont extérieurs (*ad extra*). Les éléments développés dans les chapitres 4 et 5 nous seront particulièrement utiles pour comprendre les usages qui sont faits de l'évaluation dans la mesure où ils sont intimement liés au jeu d'acteurs qui existent au sein des réseaux.

Dans le cadre de nos cas d'étude tout semble indiquer que les acteurs se saisissent de l'évaluation avant tout pour des usages que nous appellerons d'ordre « symbolique » plutôt que pour des usages d'ordre « opérationnel ».

Les usages d'ordre « symbolique » (Boswell 2009, Hanberger 2011, Power 2007, Schneider et Ingram 1997) sont ceux qui viennent créer ou renforcer une croyance qui permet à un acteur ou à un groupe d'acteurs de conserver ou d'asseoir sa position d'autorité. L'on distinguera à l'intérieur de cette catégorie trois usages qui sont intimement liés : l'*accountability*, le contrôle et la légitimation.

Les usages d'ordre « opérationnel » sont ceux qui permettent de susciter une réflexivité chez les producteurs de l'action publique dans l'objectif ultime d'accroître l'efficacité, l'effectivité, la pertinence et la cohérence de celle-ci. L'on distinguera à l'intérieur de cette catégorie deux usages : l'apprentissage et son corollaire, le changement qu'il peut induire.

Il est important de souligner que la construction d'une typologie de ces usages est une opération intellectuelle de réduction de la complexité mais qu'en réalité ils sont fortement imbriqués.

À titre d'exemple, l'apprentissage et le changement qui peuvent résulter peuvent avoir une influence directe sur le degré d'*accountability* des acteurs décisionnels et par là avoir une incidence sur le degré de légitimité politique.

Nous avons cherché, à l'aide d'un tableau, à définir et à caractériser chacun de ces usages de l'évaluation, la manière dont ils pouvaient être déployés, leurs apports et leur incidence potentielle. Nous nous pencherons sur le rôle que l'évaluation peut avoir à jouer aussi bien au sein du réseau d'acteurs impliqués dans le processus (régulation des rapports entre acteurs : négociation, contrôle, etc.) que sur l'environnement externe : les bénéficiaires et la société civile de manière plus large.

Tableau 38. Typologie des principaux usages de l'évaluation des politiques publiques

1.1. Usages d'ordre 'symbolique'

L'évaluation comme instrument d'/de	Modalités de mise en œuvre	Apport de l'évaluation et incidence potentielle sur la gouvernance et sur les <i>stakeholders</i>	Auteurs ayant analysé cet usage de l'évaluation
<i>Accountability</i>	Externe ou horizontale	L'évaluation est saisie comme un instrument de reddition de comptes démocratique c'est-à-dire comme un moyen pour les pouvoirs publics partenaires du CUCS de rendre compte de leur action aux habitants, à la société civile dans son ensemble.	Mac Keena (1983) Behn (2001) Van Den Meer, Edelenbos (2006)
<i>Contrôle</i>	Interne ou horizontale	L'évaluation est saisie comme un instrument de contrôle: un moyen par lequel certains <i>stakeholders</i> tentent d'orienter la conduite d'autres <i>stakeholders</i> . Il permet à certains <i>stakeholders</i> d'acquérir un pouvoir certain au sein du réseau d'acteurs.	Hanberger (2009, 2011, 2012) Zapico Goni (2007)

L'évaluation comme instrument d'/de	Modalités de mise en œuvre	Apport de l'évaluation et incidence potentielle sur la gouvernance et sur les <i>stakeholders</i>	Auteurs ayant analysé cet usage de l'évaluation
Légitimation	Procédurale	Le recours à l'évaluation, indépendamment de la qualité de l'évaluation, est susceptible d'avoir une incidence sur les représentations que les citoyens se font du pouvoir politique (transparence, responsabilité etc.)	Weiss (1998) Patton (1997) Pelz (1978) Brunsson (2006) Vedung (2008) Boswell (2009) Hanberger (2011)
	Probante	Elle s'appuie sur les résultats de l'évaluation qui permettent de prouver sur la base de données objectivables, le bien fondé d'un programme par exemple.	

1.2. Usages d'ordre 'opérationnel'

L'évaluation comme instrument d'/de	Modalités de mise en œuvre	Apport de l'évaluation et incidence potentielle sur la gouvernance et sur les <i>stakeholders</i>	Auteurs ayant analysé cet usage de l'évaluation
Apprentissage et changement	Aide à la décision	Produit des connaissances sur le processus de <i>policy making</i> et apporte un éclairage sur l'impact de l'action conduite, sur les processus etc. L'apprentissage se fait en vue d'un changement potentiel susceptible d'accroître l'efficacité, la pertinence et la cohérence de l'action publique.	Weiss (1972, 1981) Cousins et Leithwood (1986) Patton (1986) Forss, Cracknell, Samser (1994) Van der Knaap (1995) Preskill et Torres (2000, 2001) Alkin et Tault (2003)
	Incidence cognitive	Impact de l'évaluation sur les schémas mentaux, sur les représentations cognitives des <i>stakeholders</i> à propos de l'action conduite, des autres <i>stakeholders</i> , etc.	Preskill, Torres et Piontek (2005) Van Den Meer, Edelenbos (2006) Leeuw et Furubo (2008) Hanberger (2011)

Notre terrain semble révéler que l'évaluation des CUCS et des PII est perçue et saisie par les acteurs territoriaux avant tout comme un instrument d'*accountability*, de contrôle et donc de pouvoir, ainsi que comme un instrument permettant d'asseoir ou renforcer la légitimité des *policy makers* et de l'action conduite. Nous verrons qu'il semble y avoir un certain nombre d'obstacles pour qu'elle puisse constituer un levier important d'apprentissage (et de changement) vis-à-vis du pilotage des projets de développement social urbain.

Sous-Section 2. Les usages de l'évaluation d'ordre 'symbolique' : l'évaluation comme instrument d'*accountability*, de contrôle et de légitimation

1. L'évaluation : un vecteur potentiel d'*accountability*

Il est certain que la conduite de l'action publique conduite dans le cadre de systèmes de gouvernance multiniveaux soulève de nombreux défis en matière d'*accountability* (Papadopoulos, 2005). Cela est dû en premier lieu à la dilution des responsabilités politiques dans le cadre d'une action publique partenariale : *in fine* qui gouverne lorsque personne ne gouverne ? (Favre 2003). Un système d'action multiniveaux enchevêtré et complexe fait qu'il soit difficile d'établir les responsabilités respectives des acteurs vis-à-vis des actions conduites et de leurs résultats. Lorsque les politiques résultent d'une négociation et d'une collaboration entre différents *stakeholders* au sein d'une telle configuration alors qui est responsable de leurs résultats ?

Qui plus est, l'intervention d'acteurs qui ne sont pas assujettis par une forme de redevabilité directe envers les citoyens ou envers les pouvoirs publics, ou encore la forte imbrication des interventions des différents acteurs qui risque de réduire la visibilité des actions entreprises ne sont que quelques-uns des défis auxquels les acteurs du système de gouvernance multiniveaux doivent trouver des réponses (Papadopoulos, 2005).

Dans un tel contexte, face aux défis de la « responsabilité partagée » (Bovens 1998), l'évaluation constitue un instrument qui permet de mettre en place des mécanismes de redevabilité au sein des systèmes de gouvernance.

L'évaluation apparaît ainsi comme un vecteur de transparence permettant d'accroître la connaissance sur les actions qui sont menées et comme un instrument de réduction des incertitudes liées à l'action en réseau (Van Der Meer, Endelbos, 2006 ; Hanberger, 2012). Elle apparaît également comme un instrument permettant d'émettre un jugement sur l'efficacité, les *outputs* et les *outcomes* de la politique vis-à-vis de leurs objectifs (Stufflebeam 2001). En clair, elle apparaît comme un vecteur potentiel d'*accountability*.

Avant d'aller plus loin il convient de définir ce terme, difficilement traduisible en français, et qui est souvent signifié par l'expression 'reddition de comptes' ou encore par le concept de « redevabilité ». D'après M. Bovens, l'*accountability* peut être définie comme « a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and justify her or his conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face many consequences »⁵⁴². Autrement dit, A rend des comptes à B lorsqu'il se doit de rendre compte de ses actions et de ses décisions qu'il est contraint de justifier (Schedler, 1999). Il s'expose en outre à assumer les conséquences d'une conduite qui ne serait pas conforme aux principes qui ont été établis en amont. L'*accountability* suppose que soient réunis au moins trois éléments : un ensemble de standards au regard desquels une entité doit rendre des comptes, un mécanisme capable de mettre en relation, une entité redevable et celui qui est éligible à demander des comptes et la capacité du mécanisme à sanctionner le non-respect des standards par l'entité redevable.

D'après G. O' Donnell⁵⁴³, il convient de distinguer l'*accountability* horizontale et verticale. La première se réfère à la reddition de comptes entre pouvoirs publics et de manière plus large, entre acteurs du même réseau. L'*accountability* verticale est exercée lorsque les pouvoirs publics ou l'ensemble d'acteurs d'un réseau rendent des comptes de leur action à des tiers : bénéficiaires, société civile etc.

⁵⁴² Bovens, (M.), « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, 2007, p 450.

⁵⁴³ O'Donnell (G.), *Op cit.*, p 29-52.

L'évaluation est susceptible d'alimenter aussi bien une reddition de comptes horizontale que verticale. Elle sera plutôt verticale lorsqu'elle permet aux citoyens de formuler un jugement de valeurs informé vis-à-vis de l'action conduite par les pouvoirs publics sur la base d'un ensemble de données objectivables qui sous-tendent le rapport d'évaluation.

L'évaluation permet de juger véritablement les pouvoirs publics non seulement sur les moyens mis en œuvre pour atteindre un résultat recherché mais également sur les conséquences de leurs actions qui « constituent de fait la vraie mesure de la performance des autorités publiques »⁵⁴⁴.

2. Un instrument de contrôle ?

Le recours à l'évaluation au sein du réseau d'acteurs est assujéti à une tension permanente entre le fait de constituer un outil de reddition de comptes entre les acteurs du réseau et le fait de constituer plutôt un instrument de contrôle. La frontière entre ces deux usages est assez étroite. Dans la pratique, l'évaluation semble être susceptible d'avoir une influence sur le jeu d'acteurs et de conférer ou de réaffirmer la position d'« acteur dominant » d'un *stakeholder* au sein du réseau de gouvernance. Dans ce cas, l'instrument lui confère le pouvoir d'ajuster l'orientation de l'action du reste des acteurs à ses visées et à objectifs. Cet acteur parvient ainsi à acquérir une certaine maîtrise sur les nombreuses « zones d'incertitude »⁵⁴⁵ que comporte l'action partenariale en réseau. L'évaluation joue dans ce cas le rôle d'un mécanisme réducteur d'incertitude permettant aux acteurs chefs de file (l'État dans le cas de la France, et à la *Generalitat* dans le cas de la Catalogne) de garder une emprise sur l'utilisation des financements versés aux acteurs territoriaux.

⁵⁴⁴Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999.

⁵⁴⁵Au sein d'un système chaque acteur dispose, indépendamment de sa position au sein de celui-ci, une zone au sein de laquelle il rend son action imprévisible ou incertaine. Cf. Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, (1977), Paris, Ed. du Seuil, 1981.

Quelle est la différence majeure entre l'*accountability* horizontale et le contrôle ? Le contrôle et l'indépendance de l'acteur assujetti au contrôle semblent plutôt incompatibles alors que l'*accountability* et l'indépendance ne le sont pas. Le contrôle implique d'avoir un pouvoir certain sur la conduite de l'acteur tandis que l'*accountability* implique plutôt que les acteurs expliquent et justifient leur conduite vis-à-vis d'un forum donné.

Ce qui sera développé à propos de cet usage est à mettre en relation directe avec la dynamique du jeu d'acteurs et les asymétries des rapports que nous avons abordés dans le cadre du chapitre 4.

3. Évaluation et légitimation procédurale et/ou probante

Une action conduite dans le cadre d'un système de gouvernance multiniveaux suscite paradoxalement un certain nombre d'attentes en matière de légitimation alors qu'elle soulève un certain nombre de problèmes en termes de légitimité. En effet, l'élargissement du cercle des *policy makers* aux différents *stakeholders* des politiques conduites peut constituer, certes, un vecteur de légitimité accrue des actions conduites et de leurs producteurs. Cependant, cela suppose que soient relevés un certain nombre de défis. Tout d'abord, la légitimité politique dans le cadre d'une action multi partenariale et multi scalaire peut être plus difficile à construire et à maintenir, dans la mesure où les responsabilités sont plus dissolues et les *outputs* des actions conduites semblent plus difficilement saisissables. L'évaluation peut contribuer dans un tel contexte à construire ou à renforcer la légitimité d'un système fragmenté en apportant une justification probante du bien-fondé de l'action du système d'acteurs en question. Weiss soulignera à ce propos : « The evaluation provides an aura of substance and legitimacy »⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ Weiss (C.H.), « Have we learned anything new about the use of evaluation? », *American Journal of Evaluation*, vol.19, n°1, 1998, p 25.

L'évaluation constitue ainsi un instrument pouvant participer à la création ou au renforcement de mécanismes de légitimation procédurale ou probante. L'on parle de légitimation procédurale⁵⁴⁷ lorsque le seul fait d'avoir recours à un instrument d'action publique, en l'espèce à l'évaluation, a une incidence sur les représentations que les gouvernés se font des pouvoirs publics en place et envoie un signal positif sur l'action conduite. Cet usage de l'évaluation correspond à ce que Vedung (1997) appelle 'usage tactique'⁵⁴⁸ et ce que d'autres auteurs nomment 'usage symbolique' (King, Pechman, 1984 ; Leviton, Hughes, 1981 ; Pelz 1978 ; Young, Comtois 1979). La sociologie politique, a de maintes fois, mis en évidence que les organisations politiques peuvent tirer leur légitimité uniquement de la rhétorique et de l'affichage (Boswell 2009, Brunsson 2006).

L'on parle plutôt de légitimation probante lorsque les pouvoirs publics tirent leur légitimité de leur performance. La révolution des conséquences (Duran, 2010) semble aller de pair avec le développement de mécanismes de justification du pouvoir qui semblent être de plus en plus fondés sur le contenu de l'action publique ainsi que sur ses outputs⁵⁴⁹ et ses *outcomes*⁵⁵⁰. L'OCDE signalait récemment dans l'un de ses rapports: « The criteria of economy, efficiency, effectiveness and quality are being accepted as operational criteria of general interest, these become essential in supporting the legitimacy of government »⁵⁵¹.

La vérifiabilité de l'impact de l'action des pouvoirs publics a une incidence majeure en premier lieu sur le type de données auxquelles peut avoir accès le gouverné pour porter un jugement sur l'action des gouvernants. Elle véhicule une légitimité fondée sur la performance de l'État- la cohérence de l'action conduite, sa pertinence et surtout ses résultats.

⁵⁴⁷ Ce terme nous semble concilier l'ensemble des différences conceptuelles et être plus précis.

⁵⁴⁸ C'est ce qu'Evert Vedung appelle en anglais « tactical use ». Il s'agit de donner l'impression que quelque chose se passe, envoyer un signal positif. Cf. Vedung (E.), *Op cit.*, p 275.

⁵⁴⁹ Les *outputs* constituent les extrants opérationnels, c'est-à-dire les biens et services produits dans le cadre d'une action publique.

⁵⁵⁰ Les *outcomes* constituent l'impact social, économique et politique dus à la mise en place de l'action publique.

⁵⁵¹ OCDE, *In Search of results: Performance Management Practices*, 1997, p 8.

L'évaluation va plus loin que les outils classiques dans la mesure où elle apporte un éclairage sur le processus de *policy making*, sur les objectifs poursuivis par les actions conduites, sur les *outcomes* de celles-ci ainsi que sur l'impact de l'action publique. F.B. Wan Der Meer et J. Edelenbos soulignent à cet égard: «*evaluation supports and facilitates accountability and transparency by assessing policy output and outcomes (and comparing these with policy goals), by assessing the efficiency of policy implementation and sometimes also by assessing the extent to which actual results can be ascribed to the policy*». ⁵⁵²

Les pouvoirs publics doivent alors rendre des comptes sur le lien entre l'action conduite et son impact.

La dimension idéologique et politique du pouvoir constitue bien sur un élément clé de la légitimité politique, mais ne constitue plus le seul élément de celle-ci. La quête d'une rationalisation de la conduite de l'action publique va de la main avec une exigence accrue des outils de justification du pouvoir. S. Jacob évoque la quête d'une justification probante de l'action des pouvoirs publics ⁵⁵³. Nous n'allons pas ici nous étendre davantage sur les potentialités de l'évaluation comme instrument de légitimation ou de légitimité dans la mesure où nous l'avons abordé dans le chapitre 3 consacré à la sociogenèse de l'évaluation dans le cadre des PII et des CUCS. Dans ce chapitre nous allons nous intéresser à la manière dont les acteurs du réseau de gouvernance se saisissent de l'évaluation, une fois posée l'obligation d'évaluer, comme instrument pour légitimer leur action.

⁵⁵² Van Der Meer (F.B.), Edelenbos (J.), "Evaluation in Multi-Actor Policy Processes: Accountability, Learning and Co-operation", *Evaluation*, vol. 12, n°2, 2006, p 201-218.

⁵⁵³ Jacob (S.), « Opération chloroforme ou la réinvention de l'état rationnel: l'évaluation des données probantes », *Criminologie*, vol. 42, no 1, 2009, p 201-223.

Sous-Section 3. Les usages de l'évaluation d'ordre 'opérationnel' : l'évaluation comme instrument d'apprentissage et levier potentiel du changement

Plus le cadre de production d'une action publique est incertain et complexe, plus le processus d'apprentissage sur les mécanismes et les résultats de ce système de production acquiert une importance cruciale (Scharpf, 2007). En effet, dans le cadre d'un système de gouvernance multiniveaux, le recours à des instruments permettant d'assurer la gouvernabilité d'un tel environnement apparaît comme une nécessité. Elle permettrait avant tout, d'une part, d'avoir un éclairage sur la manière dont les actions conduites par les différents acteurs interagissent et s'enchevêtrent, et d'autre part sur ce que ces actions produisent. Dans un tel contexte, l'évaluation peut constituer un levier d'apprentissage et de changement, certains vont même jusqu'à parler d'un instrument stratégique d'intelligence politique (Valovirta, Hjelt, 200).

L'apprentissage peut alimenter aussi bien un usage de l'évaluation instrumental que conceptuel. Le premier fait référence à la capacité de l'évaluation (comme processus et comme résultat) à produire de l'information et du savoir à propos d'une action conduite et de ses effets ou impacts. Dans ce sens, l'évaluation constitue avant tout un outil d'aide à la décision, un support pour le décideur rationnel.

En effet, l'évaluation est souvent définie comme un outil d'aide à la décision, qui permet d'apporter un éclairage sur le *policy making* en vue d'une réflexion sur une politique ou un programme, tel le phare qui permet à la tripulation du navire de rectifier sa trajectoire si besoin est.

Le deuxième usage fait davantage référence à la capacité de l'évaluation à avoir une incidence sur les schémas mentaux⁵⁵⁴, les représentations et les valeurs de référence relatifs à l'action conduite.

⁵⁵⁴Nous retiendrons ici la définition de P. Witz des schémas mentaux : « une théorie que l'individu détient de la réalité. En façonnant la perception des opportunités cette théorie influence ses comportements. » Cf. Witz (P.), « Évolution institutionnelle, schémas mentaux et gouvernement des entreprises: le cas Krupp-Thyssen », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, vol. 2, n°1, 1999, p 117-143.

La connaissance acquise n'a pas nécessairement un impact à court terme sur le processus décisionnel et c'est précisément ce que Weiss appelle : *enlightment function of evaluation*⁵⁵⁵ et ce que d'autres auteurs anglophones appellent *a conceptual use of evaluation* (Rich 1977 ; King, Pechman 1984 ; Leviton, Hughes 1981).

L'apprentissage constitue un processus qui peut être défini comme « *a relatively enduring alteration of thought or behavioural intentions that are concerned with attainment of the precepts of a policy belief system* »⁵⁵⁶. En effet, l'apprentissage découle d'un processus qui repose sur l'appropriation d'une connaissance qui fait l'objet d'une interprétation⁵⁵⁷. Ces informations permettent de formuler un jugement de valeur à propos de la politique conduite. Ce dernier constitue l'un des usages de l'évaluation les plus fréquemment mis en avant par la littérature spécialisée sur le sujet.

Lorsqu'on s'intéresse à la genèse américaine de l'évaluation ainsi qu'au contexte dans lequel elle a connu ses premiers développements, force est de constater qu'elle a été envisagée avant tout comme un vecteur d'apprentissage et de changement⁵⁵⁸.

Dans le processus d'apprentissage gouvernemental il est essentiel de considérer que la connaissance revêt une dimension éminemment politique *dans la mesure où elle permet d'accéder à un certain pouvoir*.

⁵⁵⁵ Weiss (C.H.), «Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. Policy Analysis», vol. 3, n°2, 1977, p 531-545.

⁵⁵⁶ Sabatier (P.A.), Jenkins-Smith (H.), (eds.), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1993, p 19.

⁵⁵⁷ L'apprentissage est un processus qui peut venir réaffirmer le cadrage cognitif des acteurs mais aussi le remettre en cause. Une information peut entrer en conflit avec les valeurs dominantes, les intérêts et les stratégies des acteurs et l'on parle alors de dissonance cognitive, dans ce cas-là, l'apprentissage suppose un réajustement de schémas de pensée et du comportement de l'acteur.

⁵⁵⁸ Pour remédier aux effets dévastateurs de la crise de 1929, le Gouvernement Roosevelt décida de prendre une série de mesures économiques et sociales entre 1933 et 1939 dans le cadre du New Deal. C'est dans ce contexte de crise socioéconomique d'une grande ampleur et d'un effort financier considérable de la part de l'État pour tenter de redresser la situation américaine que naissent les premières tentatives d'évaluation des programmes sociaux. Les initiatives américaines sont nées d'une nécessité de recueillir l'information à propos de l'action des pouvoirs publics vis-à-vis de certains dispositifs dont le coût était très élevé ainsi que de l'intérêt qu'avaient les décideurs de connaître l'impact des programmes publics.

L'interprétation dont fera l'objet la connaissance produite relative à une politique publique dépendra des valeurs, intérêts et positionnements des acteurs qui investissent cette connaissance, ce qui nous rappelle la fameuse affirmation de N. Mandela *where you stand depends on where you sit*.

Depuis les années 2000, le courant anglo-saxon de *Evidence Based Policy Making* (EBPM) (Sanderson 2002 ; Baron 2001 ; Anderson 2004) dit courant des données probantes en français a donné lieu à de nombreux débats à propos de la place et l'incidence de la connaissance produite au moyen de l'évaluation vis-à-vis du processus de *policy making*. Les tenants de l'approche mettent en avant l'idée selon laquelle il serait possible de gouverner en prenant appui sur l'évidence de ce qui marche, de mettre uniquement en place des programmes dont les fondements et les résultats auraient fait leurs preuves. Ce courant octroie une place centrale à l'évaluation perçue comme l'instrument principal d'analyse et de mise en évidence des programmes ou de politiques 'gagnantes' ou 'perdantes'.

L'évaluation jouerait dans ce cadre un rôle de détection des recettes du succès qui puissent éclairer et constituer le fondement du processus du *policy making*. Les principales critiques qui ont été adressées à ce courant sont qu'il conçoit le processus du *policy making* comme un espace apolitique, non idéologique mais purement rationnel et objectif, ce qui fausse toute analyse.

Plusieurs auteurs ont mis en garde contre une vision trop optimiste et presque salvifique de l'évaluation et qui justement semble être mise en avant par les tenants de l'EBPM.

Dans la mesure où la connaissance ne commande pas l'action, la question cruciale qui se pose est celle de l'incidence effective ou réelle de l'instrument évaluatif sur la décision publique. Autrement dit, l'évaluation a-t-elle une incidence informative ou performative ? Certains auteurs tels que P. Hassenteufel constatent avec regret « la faible articulation entre évaluation et décision. Cette coupure (...) n'est pas seulement liée aux réticences du commanditaire à tenir compte de l'évaluation mais aussi à d'autres processus. »⁵⁵⁹.

⁵⁵⁹ Hassenteufel (P.), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p 215.

En tout cas, il est certain que le lien entre l'apprentissage qui peut découler d'un processus d'évaluation et le changement qu'il peut induire est loin d'être automatique et ce même lorsque les acteurs sont bien disposés, s'investissent et tentent de créer un pont entre les deux (Forss, Cracknell, Samset, 1994).

Le changement est ici compris comme l'évolution observée au sein de l'action publique (à l'échelle d'une politique, d'un programme ou du paradigme global d'action etc.) entre un moment t et moment t_1 . Il peut être volontaire ou involontaire ; en tout cas il est le résultat d'un concours de circonstances. Le changement n'est pas un résultat mathématique d'une équation simple, il ne suffit pas de mettre en œuvre un instrument pour qu'il produise un changement : de multiples facteurs entrent en ligne de compte. La capacité de changement des pouvoirs publics et du *policy making* a fait couler beaucoup d'encre. De manière schématique, on peut distinguer une dichotomie entre deux grandes conceptions au sein de l'action publique. Tous les théoriciens du changement s'accordent pour dire que certes les politiques publiques ne peuvent être comprises que par leur passé, mais c'est justement le degré de dépendance de l'action publique à leur passé qui fait débat.⁵⁶⁰

Les politiques et l'action des pouvoirs publics telle qu'elles sont aujourd'hui dépendent en partie de leur histoire (Pt-1), des instruments mobilisés, des acteurs qui la conduisent et la mettent en œuvre ainsi que du contexte dans lequel l'action est conduite (contexte institutionnel et de la stratégie politique dont elle fait partie). L'évaluation peut intervenir dans cette équation du changement au titre d'instrument et participer ainsi indirectement à sa survenue. L'évaluation renseigne le décideur sur certains aspects de la politique (acteurs, instruments, design politique) et permet d'éclairer les décideurs, mais elle ne dicte pas le changement.

⁵⁶⁰ Tel est le point de vue défendu par les incrémentalistes (Lindblom) ainsi que par les auteurs de la *path dependence* (Pierson) ou de l'héritage (Rose and Davies). La faiblesse de la marge de manœuvre est mise en avant par ces approches d'après lesquelles il serait difficile de se soustraire au passé. De ce point de vue, les instruments visant à introduire un changement potentiel dans l'action publique n'auraient qu'une portée marginale voire aucune portée. L'autre point de vue qui est mis en avant suggère que la rupture avec le passé est possible et ne représente pas toujours une contrainte incontournable vis-à-vis des évolutions de la politique et de son avenir. Les auteurs ayant cherché à concilier la stabilité et le changement sont par exemple J.L. Jones et F.R. Baumgartner auteurs de la théorie de l'équilibre ponctué (*punctuated equilibrium*). Cf. True (J. L.), Jones (B. D.), Baumgartner (F. R.), "Punctuated-equilibrium theory" dans P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1999, p 97-115.

Comment expliquer le changement ?⁵⁶¹

L'équation du changement

$$Pt = (Pt-1) + I + A + C$$

Facteurs qui interviennent pour qu'un changement au niveau de l'action publique puisse avoir lieu : Pt (Policy today) ; Pt-1 (Policy yesterday) ; I (Instruments) ; A (Actors) ; C (Context)

Pt-1 : Toute politique est au moins en partie déterminée par son passé

I : Instruments d'action mobilisés pour permettre de mettre en œuvre le changement (qu'ils soient juridiques, incitatifs, contraignants etc.) : l'évaluation peut être rangée dans cette catégorie

A : Le changement est porté par un groupe d'acteurs politiques, administratifs, citoyens (selon les ressources, caractéristiques, stratégies, volonté, pouvoir etc. aura un rôle plus ou moins important dans le processus de changement)

C : Contexte, tout changement s'inscrit dans un contexte endogène et exogène (social, économique, politique, international etc. qui peut être plus ou moins favorable à ce que le changement s'opère).

Peter Hall définit le changement comme « *a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in the light of past experiences and new information, learning is indicated when policy changes as a result of such a process* »⁵⁶². Cet auteur distingue trois formes de changement possibles des politiques publiques. Pour lui, les politiques publiques se composent d'objectifs qu'elles poursuivent, d'outils et de modalités de mise en œuvre de ces outils. Par exemple, une politique publique visant à réduire les problèmes de revenu des personnes âgées pourra prévoir un outil pour atteindre cet objectif. Il peut s'agir par exemple, d'une allocation pour cette population cible. La modalité de mise en œuvre de l'allocation sera le seuil de revenu fixé pour pouvoir bénéficier d'une telle allocation. P. Hall distingue trois niveaux de changement, les deux premiers correspondent à des changements secondaires d'application de la politique (moyens, modalités d'opérationnalisation) qui ne remettent pas en cause la logique fondamentale des politiques passées et qui correspondent à la continuité du paradigme en place, c'est-à-dire que les objectifs et les représentations de celle-ci ne changent pas fondamentalement.

⁵⁶¹ Pour l'élaboration de cette équation du changement nous nous sommes inspirés des équations présentées dans l'article : Baumgartner (F.R.) ; Jones (B.D.), « A model of choice for public policy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, no. 3, 2005, p 325-351.

⁵⁶² Hall (P.), « Policy Paradigm, social learning and the State », *Comparative Politics*, vol.25, N°3, 1993, p. 275-296.

Le troisième degré de changement relèverait plutôt d'un changement de paradigme. Ce changement de paradigme renvoie à un changement au niveau des valeurs de référence qui sous-tendent une politique.

Tableau 38. Le changement selon P. Hall

Type de changement (selon la typologie de P. Hall)	Caractéristiques du changement
1^{er} ordre : Gestion ordinaire	<ul style="list-style-type: none"> • Révision de l'utilisation des instruments mobilisés⁵⁶³
2^{ème} ordre : Changement au niveau opérationnel, au niveau des instruments	<ul style="list-style-type: none"> • Introduit de nouveaux instruments, nouvelles manières de conduire l'action publique, modifie les modalités d'opérationnalisation des outils de mise en œuvre du programme public.
3^{ème} ordre : Changement de paradigme	<ul style="list-style-type: none"> • Révision de fond des objectifs poursuivis par la politique, modification des instruments mobilisés dans le cadre de sa mise en œuvre

L'évaluation peut constituer un levier de changement potentiel et ce, de premier, deuxième ou troisième ordre selon la typologie de Hall. Le premier et le deuxième type de changement découlent d'une appréhension des résultats d'une politique, de son impact, de sa pertinence ou de sa cohérence par exemple. Il s'agit dans le premier cas d'une question relative plutôt à l'opérationnalisation de la politique (moyens déployés pour la mise en œuvre, délimitation du public bénéficiaire, modalités de financement, efficience de la politique) alors que le troisième type de changement découle d'une interrogation sur le fond de l'action publique c'est-à-dire sur son sens et son orientation globale : la pertinence et la cohérence de la politique.

⁵⁶³ Par exemple, les pouvoirs publics se rendent compte que l'allocation n'est pas le moyen le plus pertinent pour permettre de réduire les problèmes de revenu des personnes âgées et décide de mettre en place des mesures fiscales préférentielles, par ex. dans ce cas aussi bien l'outil de la politique que les paramètres sont modifiés.

L'évaluation peut également avoir un impact, recherché ou pas, non pas sur la politique elle-même mais sur les acteurs du processus. Dans ce cas elle participerait d'un processus d'apprentissage organisationnel. C'est donc également à cette échelle que se mesure l'impact de l'évaluation. Le changement s'observe non pas uniquement au niveau de la politique mais également au niveau de structures, des acteurs et des dynamiques existant entre ceux-ci.

La conduite de l'action publique dans le cadre de systèmes de gouvernance soulève de nombreux défis en matière d'apprentissage et de changement. L'évaluation constitue un instrument pouvant venir accroître la connaissance des rouages du système d'action et de ses effets, pour permettre aux acteurs du réseau d'action publique de porter un jugement de valeur sur leur action, d'en tirer des enseignements et d'être en mesure de réorienter l'action conduite, que ce soit sur la forme ou sur le fond.

Forts de ce cadre théorique nous allons pouvoir analyser les configurations évaluatives et les usages de l'évaluation qui s'y développent dans nos cas d'étude.

Section 2. Les usages socio politiques de l'évaluation dans le cadre des CUCS

Sous-Section 1. L'évaluation : un instrument de contrôle horizontal et le rendez-vous raté de l'*accountability* verticale

Nous avons vu dans le cadre du chapitre 4 que l'État semble vouloir conserver au sein du réseau d'acteurs chargés de la gouverner de la politique de la ville un rôle de pilotage. De ce fait, les relations entre l'État et les collectivités territoriales semblent être souvent marquées par le sceau de la méfiance et par des frictions aboutissant à une concurrence autour du leadership politique des projets.

Le type de rapports que les acteurs territoriaux nouent avec l'État vont empreindre le processus évaluatif et avoir une incidence directe sur le rôle que l'évaluation va jouer au sein d'un tel système d'action.

L'ensemble des récits évaluatifs des acteurs territoriaux semblent percevoir bien souvent le recours à l'évaluation comme un moyen de contrôle de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales. Les acteurs territoriaux l'interprètent souvent comme une stratégie qui permettrait à l'État de conserver sa place de maître du jeu contractuel. Ainsi, pour certains acteurs territoriaux, si l'évaluation a été rendue obligatoire c'est parce que l'État y voit « le seul moyen de contrôler de manière quasi systématique la manière dont sont dépensées les sommes qu'il investit »⁵⁶⁴. Les acteurs territoriaux (chefs de projet des municipalités, EPCI, associations 'porteuses de projets' etc.) ont souvent le sentiment que l'État tente de se réappropriier la politique et que ce qui intéresse le pouvoir central est de savoir ce qui a été dépensé et comment. L'un de nos interlocuteurs commente à ce propos dans le cadre d'une réunion de pilotage du CUCS, avec un certain agacement : « L'État entre de plus en plus dans le détail pour savoir ce qui se fait vraiment, la manière dont l'argent est utilisé, s'il est entré dans les tuyaux et dans quels tuyaux ... »⁵⁶⁵.

Derrière cet usage de l'évaluation, les collectivités territoriales sembleraient percevoir un manque de reconnaissance de leur place en tant que partenaires au sein du projet et un risque de voir leur marge de manœuvre découlant de la décentralisation quelque peu remise en cause. Certains vont jusqu'à affirmer que « la tutelle directe étant supprimée, il est parfois tentant de réintroduire le contrôle via des dispositifs d'évaluation »⁵⁶⁶. D'autres diront que cela s'inscrit dans les stratégies de l'État qui s'extrait des territoires pour mieux les gouverner à distance⁵⁶⁷.

⁵⁶⁴ Propos d'entretien, Chef de projet CUCS.

⁵⁶⁵ Propos d'entretien, Chef de projet CUCS.

⁵⁶⁶ Luchaire (Y.) (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle: actes du colloque des 5 et 6 novembre 2004 Paris*, L'Harmattan, 2006, p 31.

⁵⁶⁷ Epstein (A.), *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*, Esprit, Novembre 2005.

Un autre de nos interlocuteurs, un Sous-Préfet à la ville explique à cet égard que :

« ce qui intéresse le Préfet c'est de savoir ce qu'ont produit les 800 000 euros que l'on a investi dans le CUCS de cette agglomération...Ce n'est pas toujours évident de lui faire comprendre que ce n'est pas si simple, déjà tout est cofinancé donc savoir quel investissement a produit quoi c'est complexe et en plus on est face à des publics en extrême difficulté, savoir s'il y a une meilleure réussite scolaire grâce au fait que l'on ait financé une aide aux devoirs depuis six mois, un an... ce n'est pas simple de le savoir. »⁵⁶⁸

Au sein des relations entre l'État et les collectivités territoriales l'équilibre à trouver entre le rôle qui revient à l'État en tant que garant de la cohésion sociale et la marge de manœuvre qui doit être laissée aux acteurs territoriaux semble difficile à trouver et cela transparaît dans les rapports qui se nouent entre acteurs du réseau au moment de l'évaluation.

Par ailleurs, en ce qui concerne les rapports du réseau avec l'environnement extérieur, l'évaluation ne semble pas vraiment saisie comme un instrument d'*accountability* permettant aux acteurs du CUCS de rendre compte de l'action entreprise vis-à-vis d'une part des habitants des quartiers et d'autre part de la société civile.

En effet, sur la quasi-totalité des sites, les résultats de l'évaluation ne semblent pas avoir été diffusés. Ils ne semblent avoir fait l'objet uniquement d'une communication interne. Qui plus est, la diffusion interne des résultats du projet semble asymétrique. Sur certains sites, les metteurs en œuvre des CUCS (chefs de projet, associations) n'ont pas eu accès au rapport final d'évaluation qui était destiné exclusivement aux décideurs politico-administratifs.

568 Propos d'entretien.

À ce sujet, l'un des chefs de projet de l'un de ces sites commente :

« Le cabinet X a été mandaté pour faire une évaluation du CUCS, c'est l'État et les services de la ville (les grandes directions) qui ont fait ce travail ensemble. Au niveau local (des quartiers) nous avons fait une remontée de la situation sur les quartiers, un point sur les objectifs du référentiel etc. Ce qui est dommage c'est qu'au niveau des chefs de quartier, on n'a pas eu de retour, on n'a pas su comment a été faite l'évaluation, ce qui s'est dit. À quoi a-t-elle servi alors ? »⁵⁶⁹

Les rapports d'évaluation restent perçus comme étant, avant tout, des outils de travail internes. Sur l'ensemble des cas étudiés, seul un site a diffusé de manière large les résultats de l'évaluation au moyen d'une publication mise à disposition du grand public.

L'évaluation, dans le cas des CUCS, ne semble donc pas constituer un instrument ni de participation (comme nous l'avons vu dans le chapitre 5) ni même d'*accountability* verticale mais plutôt un mécanisme de contrôle horizontal (de l'État vis-à-vis des acteurs territoriaux).

Sous-Section 2. L'évaluation : un instrument de négociation de la politique de la ville et de légitimation de la nouvelle géographie prioritaire

L'ensemble des *stakeholders* du CUCS semblent s'accorder pour dire que l'un des enjeux principaux de l'évaluation de cette génération de contrats de ville consiste dans la révision de la politique de la ville. Autrement dit, l'évaluation des CUCS est envisagée en partie comme un instrument d'une révision en profondeur de la politique de la ville qui passe par une réduction inéluctable du nombre de quartiers prioritaires ainsi que par de nouvelles modalités de contractualisation. Afin de poser un cadre pour la négociation avec les collectivités locales, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et le Secrétariat d'État à la Politique de la ville ont élaboré un livre vert de la géographie prioritaire en 2009.

⁵⁶⁹ Propos d'entretien, chef de projet CUCS.

Les rapports accablants de Cour des Comptes sur l'efficacité et l'efficience de la politique de la ville sont certainement l'un des principales causes de cette révision en profondeur de la géographie prioritaire.

L'État a engagé depuis quelques années un processus de réflexion, qui n'a pas encore abouti, sur les futures modalités de contractualisation de la politique de la ville. Les futurs partenariats pourraient revêtir la forme de contrats uniques : une seule et même contractualisation pour l'ensemble des dispositifs relevant de la politique de la ville et ce qu'ils concernent plutôt l'urbain ou le social (la dualité PRU-CUCS cesserait d'exister). Un seul contrat viendrait englober la pléthore de formules contractuelles territoriales qui existent dans le domaine du développement social urbain.

La réforme qui devait conduire à la révision de la géographie prioritaire aurait dû initialement être conduite en 2012 mais elle a été repoussée à plusieurs reprises par le premier ministre François Fillon. La réforme a finalement été remise jusqu'en 2014 et pour ce faire les CUCS ont été reconduits jusqu'en 2014. Le nouveau gouvernement socialiste s'est attaqué à la réforme de la politique de la ville, les groupes d'étude avec les différents acteurs de la politique de la ville sont lancés et courant 2014 la réforme de la politique de la ville pourrait voir le jour. L'objectif premier est de redéfinir les critères qui permettent aux quartiers de pouvoir bénéficier des dispositifs de la politique de la ville afin de concentrer les interventions publiques sur les territoires les plus fragiles.

Les acteurs s'accordent pour dire que l'un des enjeux cruciaux du CUCS est précisément la préparation de la révision de la géographie prioritaire. Cependant, la place de l'évaluation dans le processus de révision de la géographie prioritaire fait l'objet de deux lectures différentes parmi les acteurs de la politique de la ville.

Aux yeux de certains acteurs, l'évaluation semble constituer un instrument clé de la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville ainsi que de la négociation qu'engagera l'État avec les partenaires territoriaux autour des contours de la politique de la ville sur chacun de leurs territoires.

Tout l'enjeu, estiment-ils, est de chercher à la fois à mettre en valeur les apports des montants investis sur leur territoire tout en montrant leur nécessité, afin de pouvoir obtenir une reconduction des crédits étatiques engagés. L'État de son côté tenterait de limiter sa participation financière, et de se retirer progressivement des sites sur lesquels ils estiment qu'un investissement *ad hoc* n'est plus pleinement justifié. Ce contexte rend, d'après les acteurs territoriaux, les négociations particulièrement houleuses.

D'autres acteurs territoriaux sont plus partagés sur le poids véritable de l'évaluation en tant qu'instrument de réflexion autour de la redéfinition de la géographie prioritaire. Pour eux, l'évaluation des CUCS ne constitue pas l'élément déterminant de la future négociation de la géographie prioritaire mais plutôt un outil parmi d'autres qui viendra asseoir les fruits d'une négociation pleinement politique. Ces acteurs territoriaux semblent percevoir l'évaluation comme un « bras de fer »⁵⁷⁰ à engager avec l'État à propos de la géographie prioritaire, « les élus sont inquiets de la volonté de l'état de resserrer la géographie prioritaire et se préparent à entamer une négociation houleuse »⁵⁷¹ commente un chef de projet CUCS. D'après ces acteurs, la redéfinition de la géographie prioritaire découlerait surtout d'une négociation purement politique entre les élus (les maires) et l'État (par l'intermédiaire de la figure des Préfets de Région). Un chef de projet estime par exemple que « certes l'enjeu de l'évaluation du CUCS c'est justement de préparer l'après CUCS et qu'elle constituera une base pour la négociation de l'après CUCS, mais cela se jouera surtout au niveau politique »⁵⁷². Parmi nos interlocuteurs, certains, vont jusqu'à dire que l'évaluation des CUCS donne l'illusion de constituer un outil qui permettra de préparer la refonte de la politique de la ville sur des critères « rationnels , objectifs et chiffrables »⁵⁷³ alors qu'en réalité elle serait uniquement le fruit d'un « marchandage politique »⁵⁷⁴, d'une négociation entre acteurs territoriaux et acteurs étatiques .

⁵⁷⁰ Propos d'entretien.

⁵⁷¹ Propos d'entretien.

⁵⁷² Propos d'entretien.

⁵⁷³ Propos d'entretien.

⁵⁷⁴ Propos d'entretien, Responsable d'un Centre de Ressources.

Qui plus est, aux yeux de ces acteurs, les enjeux de l'évaluation semblent inégaux selon le profil des CUCS : les « petits » et les « grands »⁵⁷⁵.

Les « grands » CUCS, c'est-à-dire, ceux qui concernent les quartiers sensibles des grandes agglomérations qu'il ne serait « pas imaginable de ne plus faire bénéficier du CUCS »⁵⁷⁶ (ex. certains quartiers de Lyon, Toulouse, Marseille etc.) mais également ceux qui relèvent historiquement des quartiers emblématiques de la politique de la ville. Autrement dit, les sites sur lesquels se sont déroulés des émeutes urbaines et/ou qui sont des premiers sites historiques à avoir bénéficié de ces dispositifs. L'enjeu de l'évaluation serait beaucoup plus important pour les « petits » CUCS, pour beaucoup entrés bien plus récemment dans le cadre de la politique de la ville, et bénéficiant de budgets beaucoup plus restreints. Ainsi, dans le cadre de la réduction et de la concentration des moyens financiers à laquelle veut procéder l'État à l'issue de l'évaluation des CUCS, les « petits » CUCS, bénéficiant à des quartiers qui relèvent d'un niveau de priorité 2 ou 3 et qui bénéficient d'un budget relativement faible, risqueraient de ne plus voir leur contrat reconduit alors que les « grands » CUCS ne risqueraient de voir leur CUCS non renouvelé. Cela serait lié à la nécessité d'un maintien d'une présence symbolique de l'État au sein des quartiers où la politique de la ville est ancrée depuis bien des années en raison des difficultés auxquelles ils ont dû faire face. D'après les délégués du Préfet auprès des quartiers sensibles que nous avons rencontré, l'État « ne pourrait pas se désengager de ces quartiers, tout du moins pas de manière officielle et pas du jour au lendemain »⁵⁷⁷.

Ainsi, par exemple un délégué auprès du préfet explique que bien que le CUCS Y- concernant un quartier historique bénéficiant de la politique de la ville depuis les émeutes urbaines dans les années 1990- n'ait pas conduit d'évaluation du CUCS puisqu'ils sont sûrs de voir le contrat renouvelé pour une nouvelle période.

⁵⁷⁵ Propos d'entretien d'un Sous-Préfet à la Ville.

⁵⁷⁶ Propos d'entretien.

⁵⁷⁷ Propos d'entretien.

D'après ce délégué du Préfet, l'État ne peut pas se retirer de ce territoire et donc la conduite de l'évaluation ne conditionne pas sa reconduction : « Lors du dernier Contrat de Ville on n'a rien fait en matière d'évaluation (...) On sait que notre site sera retenu pour les prochains contrats donc nous n'avons pas d'inquiétude par rapport à cela. C'est vrai que du coup cette certitude ne nous a pas poussé à nous décarcasser pour conduire une évaluation »⁵⁷⁸.

De la même manière, un correspondant d'État chargé de la politique de la ville, tient un discours semblable. Il compare deux agglomérations, l'une risque de faire face à la non reconduction de son CUCS et l'autre peut être assurée de sa reconduction. Il explique que cela a une incidence certaine vis-à-vis de la prise au sérieux de la démarche. Plus l'enjeu est grand, plus la démarche évaluative est susceptible d'être conduite et prise au sérieux, plus l'enjeu est 'faible' plus elle risque de « passer à la trappe »⁵⁷⁹ :

*« L'agglomération Y est meilleure élève que nous en matière d'évaluation, je pense que cela est dû en partie au fait que les responsables savent qu'ils font partie de ces sites qui pourraient ne plus bénéficier d'un CUCS ou de la politique de la ville et qui risquent de ne plus voir leur CUCS reconduit faute de moyens et de pouvoir tout financer. Alors que l'agglomération Y non, on sait que ce serait aberrant qu'il n'y ait plus de CUCS ici, ce n'est pas envisageable. Et du coup, c'est vrai ça ne nous pousse pas beaucoup à conduire une évaluation lorsqu'on sait que de toutes manières le CUCS sera reconduit »*⁵⁸⁰

Ainsi, selon les sites l'enjeu de l'évaluation vis-à-vis de la future contractualisation de la politique de la ville semble être assez variable. De manière paradoxale, l'enjeu semble plus importants pour les sites bénéficiant d'un saupoudrage financier et étant entrés récemment dans la politique de la ville que pour les sites bénéficiant d'importants financements et bénéficiant de la politique de la ville depuis de nombreuses années.

⁵⁷⁸ Propos d'entretien.

⁵⁷⁹ Propos d'entretien.

⁵⁸⁰ Propos d'entretien, Correspondant d'État chargé de la politique de la ville.

Ainsi, le poids de l'évaluation dans le processus de révision de la politique de la ville semble somme toute assez hétérogène selon les sites et l'ancrage historique de la politique sur leur territoire.

Sous-Section 3. L'évaluation: une opportunité de 'jouer la carte de la proximité' et de renforcer la légitimité des élus locaux

Dans le cadre de l'évaluation des CUCS de nombreuses méthodes permettant de recueillir l'avis de la population vis-à-vis des actions conduites semblent avoir été retenues. Il s'agit d'outils qui semblent être appréhendés notamment par les élus, comme des outils de communication politique particulièrement intéressants à plus d'un égard. À titre d'exemple, sur l'un des sites étudiés, dans le cadre du processus évaluatif est menée une enquête téléphonique auprès d'une population représentative de celle du quartier concerné par le CUCS. Chaque année, 1000 habitants tirés au sort sont sollicités pour répondre à des questions relatives à l'évolution de leur quartier et à la manière dont ils le perçoivent. Les élus semblent apprécier particulièrement cet outil « qui passionne les élus qui par ailleurs ne sont pas non plus passionnés par l'évaluation (...) ces outils ne cessent de prendre de l'ampleur»⁵⁸¹. Un responsable d'un centre de ressources politique de la ville nous dit à ce propos : « Les enquêtes habitant sont une méthode fortement portée par certains élus pour apprécier l'efficacité de la politique. C'est quelque chose qui parle aux élus.»⁵⁸² Les élus semblent percevoir l'évaluation comme un outil de communication politique particulièrement adapté à leurs besoins et leur permettant de mettre en valeur l'action qu'ils entreprennent sur ces quartiers.

Autre exemple, sur un autre site une démarche appelée « le diagnostic en marchant » a été mise en place dans le cadre de l'évaluation *in itinere* des projets de développement social urbain. Cette méthode d'observation revêt la forme d'une visite collective des quartiers (élus, techniciens, habitants, metteurs en œuvre des projets, responsables associatifs etc.) lors de laquelle sont recensés et discutés les problèmes et les besoins de celui-ci.

⁵⁸¹ Propos d'entretien, Chef de projet.

⁵⁸² Propos d'entretien.

D'après les équipes techniques les objectifs poursuivis sont de plusieurs ordres : poser un diagnostic sur les dysfonctionnements du quartier ainsi que les travaux qui seraient à réaliser. Le diagnostic s'achève avec un échange avec les habitants pour tenter de dégager quelques solutions. Cette méthode est surtout utilisée pour l'évaluation relevant de l'urbain au sens propre du terme : Les ordures ménagères/les encombrants, le nettoyage des lieux publics, le tri sélectif, l'entretien des espaces verts, des plantations, l'aménagement d'espaces publics, d'espaces jeux, les voiries, l'assainissement, l'éclairage public, le stationnement, la signalétique, le fleurissement des façades, la pollution, le transport urbain, la sécurité, etc. Cet outil est également très apprécié par les élus dans la mesure où il leur permet « d'échanger avec les habitants »⁵⁸³, « de montrer que nous nous intéressons à leurs problèmes et que nous prenons en compte leur avis »⁵⁸⁴.

Les acteurs responsables du portage technique des projets expliquent que les seuls outils de l'évaluation qui semblent intéresser davantage les élus sont ceux permettant notamment de « prendre la température du quartier à mi-mandat »⁵⁸⁵ et d'estimer le « degré de satisfaction de la population vis-à-vis des projets conduits »⁵⁸⁶. Cet outil semble permettre aux élus de jouer la carte de la proximité et de renforcer la visibilité et la légitimité de l'action qu'ils conduisent.

Sous-Section 4. Les défis de l'externalisation de l'évaluation en termes d'apprentissage et de changement

Les acteurs sur le terrain chargés de la mise en œuvre conçoivent l'évaluation comme un instrument d'apprentissage et de changement potentiel. Ils la considèrent comme un « outil de pilotage »⁵⁸⁷ potentiel qui est particulièrement nécessaire à leurs yeux.

⁵⁸³ Propos d'entretien.

⁵⁸⁴ Propos d'entretien.

⁵⁸⁵ Propos d'entretien.

⁵⁸⁶ Propos d'entretien.

⁵⁸⁷ Propos d'entretien.

L'un des chefs de projet rencontrés commente à propos de l'évaluation qu'elle est susceptible d'« apporter une feuille de route pour améliorer les programmes ou les dispositifs que l'on mène »⁵⁸⁸. Pour les acteurs chargés de la mise en œuvre des projets, l'évaluation constitue un « moment privilégié qui leur permet de prendre du recul par rapport à l'action, sortir le nez du guidon »⁵⁸⁹. Ils conçoivent ce processus comme un moment qui leur permet de s'interpeller et réorienter la direction des actions conduites si nécessaire.

La complexité de l'architecture de la politique de la ville, la multiplicité et l'enchevêtrement des dispositifs sont l'une des principales raisons qui poussent les acteurs chargés de la mise en œuvre à percevoir l'évaluation comme une occasion de revenir sur deux questions fondamentales : qui fait quoi et comment ? Le lecteur se souvient certainement des éléments abordés dans le cadre du chapitre 2 mettant en lumière d'une part, les difficultés inhérentes au pilotage des CUCS dont notamment le défi de l'articulation de 'l'urbain' et du 'social' et d'autre part, la difficulté à assurer une cohérence et une complémentarité de l'action conduite dans le cadre des différents volets des CUCS. Dans un tel contexte, les acteurs chargés de la mise en œuvre des CUCS sur le terrain semblent percevoir l'évaluation comme une opportunité de mise en cohérence de l'action engagée.

Ainsi, un chef de projet exprime la nécessité des metteurs en œuvre de prendre du recul sur l'action entreprise et d'avoir recours à un instrument permettant d'apporter davantage de visibilité sur l'action entreprise :

« Parfois c'est difficile de se retrouver dans tous ces dispositifs, il faudrait être surs d'éviter le doublon et être dans la complémentarité. Or, les dispositifs se chevauchent. Dans le CUCS on a prévu 4000 enfants à suivre dans le cadre du volet éducation (...)

⁵⁸⁸ Propos d'entretien.

⁵⁸⁹ Propos d'entretien.

Dans le cadre du Plan de Réussite Éducative (dispositif national) on retrouve ces mêmes 4000 enfants bénéficiaires. Il y a peut-être des enfants qui ne bénéficient ni du CUCS ni du PRE⁵⁹⁰ et qui auraient pu bénéficier d'une de ces mesures.. Or, justement, seule une évaluation peut nous éclairer sur ces sujets.»⁵⁹¹

L'imbrication des dispositifs ainsi que leur chevauchement expliquent le besoin que ressentent ces acteurs de prendre du recul par rapport à l'action conduite : « Nous techniciens on est des détaillistes, on fait presque de l'épicerie on est trop proches du terrain, des dispositifs et de leur gestion. C'est vrai qu'on a du mal à prendre du recul pour avoir une vision plus globale, plus stratégique or on nous demande de faire un projet de territoire. Il faut prendre de la hauteur par rapport à tout ça »⁵⁹².

Tout de même, il semble y avoir deux obstacles majeurs à ce que l'évaluation constitue un véritable levier d'apprentissage et de changement. Le premier serait le manque de soutien politique, le manque d'investissement des élus et donc le manque de portage politique des projets et de leur évaluation.

Les équipes techniques semblent s'investir et essayer de mener de l'avant des démarches évaluatives alors que les acteurs chargés du portage politico stratégique des projets, ne semblent pas, dans la plupart des cas, s'investir et s'intéresser à l'action conduite à ce niveau. Ainsi, le processus peut difficilement avoir un impact réel sur l'action conduite. De ce fait, la portée de l'apprentissage et du changement induit sera surtout de 2^{ème} ordre si on reprend la typologie de P. Hall. D'après les récits du processus d'évaluation, celle-ci ne semble pratiquement pas induire des changements de 3^{ème} ordre qui nécessiteraient un portage politique.

⁵⁹⁰ Projet de Réussite Éducative. Nous renvoyons le lecteur à la note de bas de page qui lui est consacrée dans le chapitre 3.

⁵⁹¹ Propos d'entretien.

⁵⁹² Propos d'entretien.

L'autre obstacle à ce que l'évaluation constitue un véritable levier d'apprentissage et de changement semble découler des défis que soulève l'externalisation quasi-systématique du processus d'évaluation⁵⁹³ et de la faible implication des acteurs responsables de la mise en œuvre des projets dans le processus évaluatif.

Les motifs qui poussent les responsables techniques et politiques à choisir l'externalisation comme mode de conduite de l'évaluation peuvent être assez hétérogènes. Les propos d'un chef de projet résumant bien l'ensemble des arguments qui ont pu être avancés par les responsables des projets urbains que nous avons interviewé :

*« Mener une évaluation uniquement interne ce n'est pas forcément le plus simple : cela demande du temps, des compétences, des moyens humains dont on ne dispose pas forcément et une capacité à rassembler tous les acteurs autour de la table. L'externalisation n'a pas fait l'objet d'un long débat, il a plutôt été décidé de manière consensuelle. »*⁵⁹⁴

Un chef de projet nous explique que de manière générale il a l'impression que « L'évaluation reste aujourd'hui perçue comme quelque chose qui doit être confié à un tiers... »⁵⁹⁵. De toute évidence les décideurs, ainsi que les techniciens ont une préférence pour l'évaluation externe. Aux yeux des décideurs, une évaluation externe peut jouir davantage de légitimité dans la mesure où elle est conduite par des 'experts' indépendants. Dans le cadre des relations conflictuelles qui se nouent entre les acteurs l'externalisation apparaît aux yeux de l'ensemble des acteurs comme la solution la plus appropriée.

Aux yeux des metteurs en œuvre l'évaluation apparaît également comme un processus qu'il est plus convenable d'externaliser ou tout au moins de conduire dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage dans la mesure où ils n'estiment pas posséder le savoir-faire nécessaire pour conduire une évaluation.

⁵⁹³ Nous avons vu dans le chapitre 5 que sur l'ensemble des sites, l'évaluation a été externalisée c'est-à-dire confiée à un tiers, à un cabinet de consultants (voire à plusieurs cabinets).

⁵⁹⁴ Propos d'entretien.

⁵⁹⁵ Propos d'entretien.

Les défis que semble poser l'externalisation de l'évaluation sont nombreux. Tout d'abord, l'externalisation rend plus difficile le processus d'appropriation des conclusions, des recommandations qui se dégagent de l'évaluation. Bien souvent, cette appropriation a du mal à se faire, les acteurs n'ayant pas été suffisamment impliqués dans le processus évaluatif et ayant parfois du mal à percevoir la pertinence de ces conclusions vis-à-vis de leur action.

Un chef de projets souligne à cet égard, que :

« La réappropriation de l'évaluation est un enjeu important. Lorsque l'évaluation devient un outil que seul le cabinet maîtrise et quand il s'en va il ne sert plus à rien on a gaspillé de l'argent et du temps pour rien. Nous avons souvent eu l'occasion d'être confrontés à ce problème et c'est ce qui constitue un peu la limite des évaluations qui sont externalisées, la dernière évaluation justement elle n'a servi à rien et c'était pour ce motif-là. Le cabinet qui avait réalisé l'évaluation sur le contrat de ville avait réalisé une étude assez fouillée, avec beaucoup de données quantitatives. Le rapport d'évaluation était assez consistant donc pas forcément facile à digérer ni pour les techniciens, ni pour les élus, ni pour les acteurs de terrain. L'entrée choisie par le cabinet n'a pas été suffisamment opérationnelle, et les acteurs du terrain ont été insuffisamment impliqués à la démarche. Pour résumer en termes de contenu la dernière évaluation en fait en termes de contenu oui elle avait des choses très intéressantes mais sinon elle n'a servi à rien, personne ne se l'est appropriée. Il faut aussi tenir en compte qu'il y a des facteurs certes intrinsèques à l'évaluation et d'autres plus conjoncturels liés au manque de stabilité des équipes, de toutes les équipes de la politique de la ville et qui rend difficile l'appropriation de l'évaluation : les chefs de projet ça a changé 3 ou 4 fois, la présidence du GIP a changé trois fois»⁵⁹⁶.

Ainsi, l'appropriation des résultats de l'évaluation semble être plus difficile lorsque l'implication des *stakeholders* au processus évaluatif est plutôt faible ou modérée.

⁵⁹⁶ Propos d'entretien.

Dans un tel contexte, le travail de retraduction et de réappropriation des questionnements évaluatifs, des informations, des analyses, des conclusions de l'évaluation semble constituer un défi particulièrement difficile à relever.

Le morcellement de la commande évaluative semble être un autre des problèmes soulevés par l'externalisation. En effet, certains sites, la moitié des cas étudiés, font appel à un seul cabinet pour évaluer l'ensemble des volets du projet qu'ils souhaitent évaluer. D'autres, confient à des cabinets distincts, selon leur domaine de compétences, l'évaluation des différents volets du projet. Par exemple, sur un même site trois cabinets de consultants sont intervenus simultanément pour évaluer des domaines différents du projet : éducation, emploi, habitat et cadre de vie ce qui accroît de manière significative la complexité du processus. Un chef de projet expliquait que le but recherché était « de trouver un cabinet qui ait une expertise mais en fonction des thématiques qu'il fallait évaluer, donc le choix des cabinets s'est fait en fonction de l'expérience de ces cabinets dans les domaines qui nous intéressaient »⁵⁹⁷. Les problèmes que pose ce morcellement de la commande évaluative sont nombreux notamment au niveau de la cohérence d'ensemble et l'intégralité du projet mais les acteurs du portage technique et politique semblent vouloir privilégier l'expertise thématique.

Les conclusions avancées par les évaluations externalisées semblent être peu pertinentes et peu adaptées aux besoins des acteurs du terrain et déconnectées de la réalité du jeu d'acteurs à l'échelle territoriale:

« Parfois on va nous dire vous faites cela vous vous plantez il faudrait faire comme ça. Mais ce qu'ils ne réalisent pas c'est que parfois on fait les choses d'une certaine façon, tout le monde sait qu'on se plante en faisant cela mais il y a les intérêts des uns des autres qu'il faut prendre en compte, c'est une manière consensuelle de faire et donc ce n'est pas si simple que ça, on fait comme cela parce que politiquement c'est ce qui est envisageable...il faut ménager les choses (...)

⁵⁹⁷ Propos d'entretien.

Pour moi il y a un véritable écart entre la théorie et la pratique de l'évaluation, les démarches proposées par les cabinets, sont trop exigeantes, trop contraignantes, peu opérationnelles »⁵⁹⁸.

L'externalisation de l'évaluation semble soulever autant de questionnements et de défis que de réponses apportées. D'un côté, elle permet de garantir une certaine transparence et légitimité du processus ainsi qu'une compétence en matière de conduite du processus évaluatif (maîtrise des méthodes, des outils etc.). D'autre part, elle semblerait rendre l'appropriation des résultats du processus plus difficiles par rapport à un processus conduit par les acteurs de la politique. Si bien l'implication des acteurs au processus évaluatif semble être un levier pour l'apprentissage et l'appropriation des résultats, elle ne semble pas constituer toutefois une condition suffisante. Nous verrons que dans le cas des PII bien que « l'évaluation » soit conduite par les acteurs de la politique évaluée elle ne semble pas pour autant aboutir à un processus d'apprentissage plus aisé.

Section 3. Les usages socio politiques de l'évaluation dans le cadre des PII

Sous-Section 1. Les Comités de Suivi et d'Évaluation (CSE) : des espaces d'*accountability* verticale et de contrôle horizontal

Les CSE dans l'esprit de la *Ilei des barris* avaient vocation à constituer des espaces participatifs impliquant les différents *stakeholders* des PII au suivi et à l'évaluation de ceux-ci. Sur le terrain, les CSE constituent plutôt des espaces où la *Generalitat* est en mesure de mettre en place des mécanismes de contrôle vis-à-vis des municipalités responsables de la mise en œuvre des projets. « *Le CSE est uniquement une instance formelle de contrôle de gestion !* » commente un chef de projet⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ Propos d'entretien.

⁵⁹⁹ Propos d'entretien.

Cette analyse du rôle des CSE semble faire l'unanimité parmi l'ensemble des chefs de projet que nous avons rencontré. Les responsables politico administratifs partagent aussi cette analyse et perçoivent le comité de suivi et d'évaluation plutôt comme un espace au sein duquel la municipalité cherche à justifier en premier lieu, vis-à-vis de la *Generalitat*, de quelle manière l'argent a été investi et quel est le degré d'avancement des projets. Pour eux, le CSE est « un organe purement formel de contrôle des acteurs territoriaux impliqués dans la mise en œuvre du PII »⁶⁰⁰. Les chefs de projets expliquent que « Les CSE se concrétisent dans des réunions de restitution aux présents de l'avancement des projets ainsi que des montants investis dans les différentes actions qui le composent »⁶⁰¹, que « ce qui intéresse les représentants de la *Generalitat* qui assistent à ces réunions c'est de vérifier comment les choses se mettent en place et comment a été dépensé l'argent »⁶⁰². Dans le cas où la *Generalitat* estimerait que les réalisations ne sont pas satisfaisantes elle pourrait alors potentiellement envisager de suspendre le versement des financements. De ce fait, l'évaluation semble constituer également un instrument de négociation entre acteurs territoriaux et la *Generalitat* dans le cas où la municipalité demande à pouvoir bénéficier d'un contrat de quartier pour être en mesure de bénéficier de financements supplémentaires pendant encore un an et pouvoir ainsi achever l'ensemble des opérations en cours. En effet, le gouvernement autonome a conditionné l'octroi d'un appui financier supplémentaire qui prolonge le PII pour une période de deux ans non renouvelable- à l'achèvement de l'ensemble des projets du PII.

Les CSE constituent en outre, des espaces *d'accountability* verticale envers les associations représentant les habitants du quartier ainsi que des agents économiques et sociaux. Les acteurs sont informés sur le degré d'avancement des réalisations et sur la manière dont l'argent a été dépensé. Les habitants peuvent ainsi prendre acte de deux manières différentes de ce qui leur est communiqué : à court terme en demandant davantage de justifications, et à plus long terme orienter leur vote lors de la prochaine échéance électorale.

⁶⁰⁰ Propos d'entretien.

⁶⁰¹ Propos d'entretien.

⁶⁰² Propos d'entretien.

L'implication des habitants semble constituer en réalité dans ce contexte beaucoup plus une légitimation de la décision déjà prise, des actions déjà conduites par les acteurs municipaux, soucieux de se montrer transparents.

Dans le cadre de l'étude menée sur la participation citoyenne dans le cadre des PII de la *Ilei de barris*, Marti-Costa et Parès⁶⁰³ se sont penchés sur le fonctionnement d'un certain nombre de CSE. Dans la mesure où les CSE analysés par les chercheurs sont différents de ceux que nous avons retenus pour notre étude, il s'avère intéressant de se pencher sur les conclusions de ce travail de terrain. Le premier constat que vont en tirer les auteurs, et qui vient rejoindre notre analyse, c'est précisément la faiblesse du caractère délibératif de l'instance. Celle-ci constitue plutôt un espace ponctuel d'information sur le déroulement de la mise en œuvre du projet et son degré d'avancement. En effet, les acteurs qui sont associés à ce processus semblent y participer en tant que spectateurs.

La plupart des chefs de projet et des responsables politico administratifs interviewés semblent s'accorder sur une certaine déception vis-à-vis de ce qu'est l'évaluation.

L'un des chefs de projet va jusqu'à dire « si l'évaluation c'est ça, rendre des comptes à la *Generalitat* et devoir justifier la manière dont nous avons dépensé l'argent, je ne pense pas que je serais très enthousiaste pour me lancer dans une autre démarche d'évaluation une prochaine fois »⁶⁰⁴. Le risque de cette situation est que l'expérience de cette démarche évaluative contribue à forger chez les *stakeholders* des PII une conception restrictive (l'évaluation est perçue comme étant surtout un outil de contrôle et d'*accountability*) et plutôt négative ou limitée de ce qu'est l'évaluation.

⁶⁰³ Marti- Costa (M.), Parès (M.), *Op cit.*, p 139.

⁶⁰⁴ Propos d'entretien.

Sous-Section 2. L'évaluation en tant qu'outil de communication politique

L'évaluation semble être saisie par ailleurs, par les élus municipaux, comme un outil de communication politique. Dans l'ensemble des cas étudiés, à l'issue de l'évaluation des PII, la municipalité a publié ou avait l'intention de publier un document de synthèse diffusé auprès des habitants et du grand public, en cherchant à mettre en valeur les principaux résultats de l'évaluation, les projets accomplis, les montants investis et les transformations urbaines opérées. En effet, l'évaluation est perçue par les élus comme une vitrine potentielle leur permettant d'afficher les actions conduites pendant leur mandat. De ce fait, les élus municipaux semblent accorder une grande importance au fait que les résultats de l'évaluation conduite par le CSE soient publiés soit dans un ouvrage qui retracera l'ensemble des opérations du projet socio urbain du quartier, avec des images et des statistiques soit dans un bulletin du quartier à destination d'un large public dans un langage accessible à la portée de tous.

En effet, aux yeux des élus municipaux, l'évaluation est un exercice particulièrement pertinent sur un point, elle constitue un vecteur de communication sur les projets qui ont été financés et mis en œuvre au cours de leur mandat.

L'un des chefs de projet soulignera à cet égard que :

« Les élus sont dans le qu'est-ce qu'on fait ? Ils sont dans le pragmatisme de pouvoir obtenir des informations sur lesquelles ils puissent communiquer, au fond ce qu'ils veulent c'est un bilan des réalisations (...) Ce qui intéresse aux élus dans cette évaluation c'est de mettre en valeur : « qu'est-ce qu'a fait la ville dans tel ou tel domaine ?.. C'est logique... ils se disent que c'est ce que les habitants attendent »⁶⁰⁵.

⁶⁰⁵ Propos d'entretien.

Dans le même sens, un consultant soulignait à ce propos que « le politique dans la pratique, bien que dans la rhétorique il puisse en être autrement, il est dans une logique du court terme en ce qui concerne les résultats. Il se dit, il nous faut des résultats visibles à un an sur lesquels on peut communiquer. »⁶⁰⁶ Ce qui intéresse donc les élus ce sont donc des outils évaluatifs qui lui permettent d'avoir un retour sur ce que pensent les habitants du quartier sur lequel est conduit le PII.

Un chef de projet commente à ce sujet que « Les élus aiment communiquer sur ces résultats lorsqu'ils leur sont favorables surtout à l'approche d'une échéance électorale »⁶⁰⁷ et ils sont prêts à investir dans ce type de démarches. Ainsi, la plupart des sites étudiés ont souhaité compléter la démarche évaluative qui leur était demandée par la *Generalitat* par des enquêtes de satisfaction auprès des habitants. L'évaluation semble perçue comme un instrument leur permettant de se forger une certaine image : transparence, responsabilité. Cela suppose qu'il « puisse expliquer les raisons, et que l'on soit apte à faire connaître les raisons qui permettent de 'justifier' ces dernières »⁶⁰⁸.

Le degré de satisfaction des habitants vis-à-vis du projet urbain semble être aux yeux des élus et des équipes municipales, l'élément le plus important dans l'appréciation de la réussite ou de l'échec d'un projet.

Dans le cadre des entretiens, lorsque nous les interrogeons sur les critères les plus importants à leurs yeux pour juger de la réussite ou de l'échec d'un programme, l'ensemble des interlocuteurs des municipalités ont cité en premier lieu la satisfaction des bénéficiaires directs. Viennent ensuite, en deuxième plan seulement, les résultats que révèle l'évaluation ou l'impact du projet lui-même sur l'environnement urbain, économique ou social du quartier ou sur d'autres aspects (tels que la transversalité, la participation citoyenne etc.).

⁶⁰⁶ Propos d'entretien.

⁶⁰⁷ Propos d'entretien.

⁶⁰⁸ Duran (P.), *Op cit.*, p 26.

Sous-Section 3. L'évaluation : un outil d'apprentissage et de changement ?

Nous avons souligné plus haut que l'apprentissage et le changement sont étroitement liés à l'implication des *stakeholders* au processus évaluatif. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'étendue et la diversité de la participation des *stakeholders* au processus évaluatif sont plutôt élevés. Cependant, le contrôle que ces acteurs semblent avoir sur le processus d'évaluation est plutôt faible et par conséquent le processus d'évaluation semble être plutôt faiblement participatif.

Les *stakeholders* des PII n'ont pas été associés à l'élaboration du cadrage méthodologique de « l'évaluation »⁶⁰⁹ (choix des indicateurs, élaboration des questions évaluatives) mais que celui-ci a été défini de manière unilatérale par la *Generalitat*, il semble difficile d'envisager qu'elle puisse aboutir à un véritable processus d'apprentissage. Ainsi, les *stakeholders* territoriaux ne semblent avoir aucune marge de manœuvre pour adapter ces processus à leurs besoins, à leurs questionnements, aux spécificités de leurs PII respectifs. Les chefs de projet soulignent unanimement la limite du cadrage évaluatif imposé par la *Generalitat* : ils semblent avoir beaucoup de mal à s'approprier les indicateurs qui leurs semblent peu pertinents vis-à-vis des actions conduites et peu révélateurs des enjeux des PII. De ce fait, la plupart nous confient qu'ils se contentent de fournir les données demandées et par manque de temps et de savoir-faire ne cherchent pas à alimenter une réflexion plus profonde sur les actions conduites.

La pertinence des indicateurs retenus par la *Generalitat* pour évaluer l'impact des PII ne fait pas l'unanimité ni parmi les chefs de projet ni parmi les élus. Ainsi, sur certains sites les équipes chargées de la mise en œuvre des projets ont souhaité se pencher sur la possibilité de conduire une véritable démarche évaluative adaptée à leurs besoins et aux spécificités de leurs projets. La plupart des équipes ayant souhaité amorcer une démarche évaluative se sont tournées vers la *Diputació* afin de solliciter un accompagnement technique pour la mise en œuvre du processus.

⁶⁰⁹ Nous mettons ce mot entre guillemets dans la mesure où nous avons vu que l'exercice conduit relève dans la pratique davantage d'une élaboration de bilan que d'un véritable processus évaluatif.

La *Diputació* s'est tournée à son tour vers l'*Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques* pour savoir s'il serait possible de mettre en place un accompagnement à la conduite d'une telle démarche puisque les sites ne disposaient pas de compétences en la matière ni de financements *ad hoc* pour ce faire. IVALUA n'a pas souhaité s'engager dans un tel processus dans la mesure où, l'institution estimait que les indicateurs n'étaient pas forcément pertinents pour évaluer les projets et qu'il n'existait pas de base de données *ad hoc* (*neighbourhood statistics*) permettant de conduire une véritable évaluation. Pour la directrice d'IVALUA les indicateurs et le processus évaluatif tel qu'il a été conçu par la *Generalitat* ne permettent pas d'aboutir à un processus d'apprentissage vis-à-vis de l'impact des projets. Ils permettraient tout au plus d'évaluer le processus de mise en œuvre des projets : cohérence des programmes, degré de réalisation, etc. Ainsi, les acteurs ayant souhaité conduire une telle démarche n'ont pas été en mesure de la mettre en place faute de compétences, de financement et de portage politique.

Cet ensemble de conditions ne semblent pas être favorables à l'appropriation de l'évaluation par les *stakeholders* destinataires de l'injonction évaluative. Les conditions ne semblent pas être réunies pour que l'évaluation puisse être véritablement un outil d'éclairage et d'apprentissage.

Section 4. Synthèse comparative

Sous-Section 1. L'évaluation entre contrôle horizontal et *accountability* verticale

L'évaluation semble être déployée dans le cadre de nos cas d'étude, aussi bien dans le cas de la France que de la Catalogne, par des acteurs en quête d'un contrôle accru de la manière dont l'argent est dépensé (la *Generalitat* ou l'État) par les décideurs et des metteurs en œuvre territoriaux. De ce fait, les acteurs territoriaux semblent percevoir l'évaluation avant tout comme un outil de contrôle qui permet soit à l'État soit à la *Generalitat* de garder une certaine maîtrise de la manière dont sont déployées les actions à l'échelle territoriale et sur la manière dont sont dépensés les financements.

Dans le cas de la France, dans la mesure où les rapports entre acteurs du réseau partenarial sont souvent conflictuels, les acteurs territoriaux ont une tendance encore plus accentuée à percevoir l'usage que l'État fait de l'évaluation à l'égard des contrats territoriaux, un outil lui permettant de conserver sa place de maître du jeu contractuel.

Dans le cas des CUCS, l'évaluation semble être en plus le support des négociations relatives à la révision de la géographie prioritaire dont la décision *in fine* revient à l'État. Dans le cas des PII l'évaluation semble être également le support des négociations relatives au prolongement potentiel de deux ans des projets afin de pouvoir finaliser les actions du PII qui n'auraient pas pu être mises en œuvre pendant la durée du PII.

En ce qui concerne les rapports des partenaires avec les bénéficiaires et la société civile de manière plus large, force est de constater que si bien dans le cas de la Catalogne l'évaluation joue un rôle d'*accountability*, dans le cas de la France il n'en est pas ainsi.

En effet, en Catalogne l'évaluation fait l'objet de manière quasi-systématique d'une diffusion très large auprès des habitants du quartier en question et de la société civile en général alors qu'en France les résultats de l'évaluation la diffusion des résultats de l'évaluation demeure très restreinte en France. Cela ne va certainement pas sans conséquences sur l'apprentissage et de changement qu'elle peut être amenée à assurer.

Le fait que les acteurs territoriaux voient derrière l'évaluation avant tout un instrument de contrôle semble jouer un rôle non négligeable vis-à-vis de la motivation et de l'investissement des acteurs dans le processus évaluatif. Dans le cas français qui plus est, la conflictualité des rapports entre acteurs territoriaux et acteurs étatiques contribue à renforcer davantage le scepticisme vis-à-vis de l'intérêt de cette démarche.

La question qui mérite d'être posée est celle des effets contre-productifs que peut produire une injonction évaluative qui ne fait pas l'objet d'une appropriation par les acteurs qui en sont les destinataires. Dans le cas des PII, dans la plupart des cas, les *stakeholders* se voient confrontés pour la première fois à une exigence évaluative et ils ne semblent pas avoir de compétences pour y faire face.

Sous-Section 2. L'évaluation comme instrument de communication politique et de légitimation

Nous avons souligné que les élus, tout d'abord, et ce, qu'il s'agisse d'élus français ou catalans, ne semblent manifester un intérêt que vis-à-vis des outils évaluatifs qui semblent leur permettre d'alimenter une stratégie de communication politique et de valoriser les actions conduites pendant leur mandat. Les autres facettes de l'évaluation ne semblent pas susciter davantage l'intérêt des élus. Ils s'intéressent aux outils évaluatifs en tant qu'ils constituent des instruments de mesure de la satisfaction de la demande sociale. Autrement dit, ceux qui leur permettent de prendre la température du degré de satisfaction des citoyens vis-à-vis de l'action urbaine qui a été conduite et de mettre en scène leur rôle.

Cela contribue à entretenir la représentation des élus en tant qu'acteurs ayant pour responsabilité principale de répondre aux demandes et revendications des citoyens. Cela alimente aussi l'image de l' élu qui se doit « d'être à l'écoute, de sentir voire ressentir les mécontentements, les difficultés, les envies de l'ensemble des habitants pour apparaître suivre à tout moment leur volonté et résoudre leurs problèmes »⁶¹⁰.

D'après J. L. Briquet⁶¹¹ le métier de l' élu local peut se décomposer en deux registres : le localiste et managérial-gestionnaire. Dans le cadre du premier registre l' élu se doit d'alimenter son image « d'intercesseur entre les administrateurs et les administrés »⁶¹² montrant ainsi qu'il se constitue en relais des demandes et des besoins des habitants du territoire. Par-là l' élu monte qu'il est à l'écoute, qu'il s'intéresse à l'avis des électeurs et qu'il cherche à les satisfaire. Dans le cadre du deuxième registre, l' élu est perçu comme un « gestionnaire du territoire »⁶¹³ qui doit agir en toute transparence (faire figure de 'bon administrateur des finances publiques') et qui doit se monter efficace et moderne.

⁶¹⁰ Fontaine (J.), Le Bart (C.) (dir.), *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, p 18.

⁶¹¹ L'exercice du métier politique, Cours Université Paris 1, année universitaire 2012-2013.

⁶¹² Fontaine (J.), Le Bart (C.) (dir.), *ibid.*, p 23.

⁶¹³ Fontaine (J.), Le Bart (C.) (dir.), *Op cit.*, p 23.

L'évaluation ou l'étiquette 'processus évaluatif' qui est apposée sur certaines pratiques contribuent à alimenter précisément ces deux registres du métier que l'élu se doit d'entretenir s'il veut être confirmé dans son rôle et être en mesure de pouvoir se voir être réinvesti de son mandat lors de la prochaine échéance électorale.

Cet instrument contribue à alimenter une image des élus et des responsables politico décisionnels d'acteurs transparents, de gestionnaires rationnels et responsables, soucieux de rendre compte de leur action aux citoyens.

C'est ce dernier élément qui fait la différence aux yeux des élus et des acteurs décisionnels entre l'évaluation et le reste des instruments qui permettent également d'estimer le degré de satisfaction des bénéficiaires.

La posture des élus semble quelque peu paradoxale dans la mesure où ils souhaitent connaître et répondre à la demande sociale tout en gardant une certaine distance vis-à-vis de celle-ci. Le paradoxe de la posture du politique vis-à-vis de la participation est bien illustré à travers cet exemple : à la fois la souhaiter et la redouter en raison d'une peur sous-jacente d'alimenter un contre-pouvoir et de perdre la marge de manœuvre et la liberté vis-à-vis de son action.

Sous-Section 3. Le rendez-vous raté de l'apprentissage et du changement

Certaines conditions semblent être plus favorables à ce que l'évaluation puisse être un levier d'apprentissage et de changement. Deux aspects doivent être considérés, l'apprentissage relatif à la politique publique faisant l'objet de l'évaluation et l'acquisition par les acteurs des projets de capacités évaluatives.

Le premier aspect, c'est-à-dire la capacité des acteurs et d'un organisme à les faire siens semble être directement liée au degré d'implication des *stakeholders* dans le processus évaluatif. En effet, dans les cas où l'implication de ces acteurs au processus est faible ou modérée, le travail de retraduction et de réappropriation des questionnements évaluatifs, des informations, des analyses, des conclusions de l'évaluation ne sera pas aisée.

En effet, il semble logique de penser que plus la diversité des acteurs associés à la diffusion des résultats de l'évaluation est importante plus elle est en mesure d'être un instrument d'apprentissage et de changement important. Plus la diversité des acteurs est restreinte plus ses potentialités en tant qu'instrument d'apprentissage et de changement de la politique conduite seront faibles.

C'est dans la mesure où ces acteurs ont été associés au processus évaluatif que les connaissances qui en émanent seront susceptibles de susciter un apprentissage concernant l'action conduite et le *policy making*. De nombreux chercheurs et praticiens se sont intéressés aux conditions qui favoriseraient que l'évaluation soit en mesure de produire un changement effectif au niveau de la politique conduite. Les approches centrées sur l'utilisation des résultats, dont celle de Patton qui est la plus connue, ont cherché à identifier les facteurs pouvant favoriser ou au contraire freiner l'utilisation effective de ceux-ci. Patton (1986), le critère qui est essentiel pour l'utilisation des évaluations c'est l'inclusion des utilisateurs de l'évaluation au processus ainsi que la sélection d'un cadre évaluatif adapté aux utilisateurs, à leur situation et à leurs besoins. La fonction d'apprentissage et de changement que peut engendrer une évaluation est intrinsèquement liée au degré d'implication des différents *stakeholders* au processus évaluatif.

Dans nos cas d'étude l'évaluation en tant qu'instrument de production de connaissances et par là d'apprentissage et de changement paraît être insuffisamment exploitée dans les deux cas. Nous formulons l'hypothèse que la raison principale de cela est la faiblesse de l'implication des *primary users* (Patton 2012) qui peuvent être définis comme des individus ou des groupes d'individus concernés en première ligne par les résultats (ou les *outcomes*) du processus d'évaluation et qui peuvent les mobiliser comme un outil d'aide à la décision. Nos cas d'étude mettent en évidence d'une part, le manque d'implication des décideurs politico administratifs dans le processus évaluatif, autrement dit le manque de portage politique de l'évaluation et d'autre part, une implication comparativement parlant plus importante des metteurs en œuvre surtout dans le cas des CUCS, mais qui reste tout de même faible.

Les utilisateurs de l'évaluation sont ceux qui ont la volonté, l'autorité et la capacité de mettre à profit les connaissances qui se dégagent du processus d'évaluation. Or, l'éclairage que donne l'évaluation sur l'action conduite ne peut aboutir à un changement substantiel sans l'impulsion des *primary users* et tout particulièrement des décideurs.

Si seul l'échelon technique responsable de la mise en œuvre des projets se saisit des résultats de l'évaluation les changements qui peuvent éventuellement résulter de l'appropriation des résultats seront surtout des changements de premier ordre, c'est-à-dire concernant davantage les modalités d'opérationnalisation des outils de mise en œuvre du programme public. La connaissance produite peut dans ce cas-là éventuellement susciter un changement de 1^{er} ou de 2^{ème} ordre mais pas de 3^{ème} ordre.

Ceci nous renvoie à ce que nous avons analysé dans le chapitre 5 à propos de la place des *stakeholders* dans le processus d'évaluation. Les *stakeholders* ne semblent pas disposer d'une « capacité égale d'impulser les changements dans l'action conduite »⁶¹⁴. Pour que l'évaluation puisse avoir une réelle influence sur la réflexivité de l'action publique il faut qu'au long du processus soient associés à *minima* les décideurs et les metteurs en œuvre.

Une évaluation est plus susceptible de porter des fruits, de susciter une dynamique d'apprentissage et de réflexion autour de l'action publique qui puisse donner lieu à un changement potentiel si les *primary users*, ayant le pouvoir d'infléchir, de réorienter et de mettre en œuvre la politique en question, sont étroitement impliqués au processus. Si bien il semble que l'association de ces acteurs est indispensable à l'utilisation de l'évaluation, il s'agit d'une condition nécessaire mais pas suffisante dans la mesure où elle n'assure pas à elle seule que le processus puisse avoir un impact sur l'action publique conduite.

En effet, comme nous avons pu le voir dans le chapitre 5, dans le cas des PII, par exemple, l'implication des *stakeholders* semble être plutôt importante en étendue et en diversité. Cependant, ces *stakeholders* ne semblent pas avoir un pouvoir de contrôle sur le processus évaluatif qui soit important et de ce fait les fruits du processus évaluatif sont limités en tant qu'instrument d'apprentissage et de changement.

⁶¹⁴ Baron (G.), *Évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique, Étude de l'évaluation d'un programme européen*, Paris, L'Harmattan, 2001, p 113.

Cela nous pousse à estimer que bien d'autres facteurs rentrent en jeu tels que de facteurs organisationnels (internes) mais également de facteurs contextuels (externes).

Dans le cas des CUCS, l'implication des *stakeholders* semble être moins importante en étendue et diversité que dans le cas des PII mais le contrôle sur le processus évaluatif est plus important.

La faible implication des acteurs au processus évaluatif et l'externalisation quasi systématique sont deux facteurs qui semblent avoir une incidence directe sur l'apprentissage des acteurs en termes d'acquisition des capacités évaluatives.

L'acquisition de ces compétences est intrinsèquement liée à l'institutionnalisation de la pratique au sein d'une administration, d'un secteur d'action publique ou d'un échelon territorial. Dans le chapitre 3, nous avons évoqué le fait que les injonctions évaluatives peuvent participer au processus d'institutionnalisation au sein d'une région ou d'un pays. Or, celle-ci est étroitement liée à l'acquisition de compétences évaluatives par les *stakeholders* faisant l'objet de l'injonction évaluative. Si ceux-ci sont insuffisamment impliqués dans le processus évaluatif, ils n'acquièrent pas (ou peu) de compétences évaluatives telles que les connaissances méthodologiques, la conception d'une démarche d'évaluation, la formulation de questions évaluatives, la structuration d'un référentiel etc. Il en résulte alors que l'injonction évaluative a du mal à constituer un véritable levier d'institutionnalisation de l'évaluation.

Dans la pratique l'évaluation apparaît comme une ressource de pouvoir avant tout, permettant de l'induire, de l'accroître et de l'entretenir bien avant d'être une source de connaissance et de réflexivité sur l'action conduite. En tant que ressource de pouvoir elle contribue à la mise en place de mécanismes de contrôle horizontal, d'*accountability* verticale mais elle constitue simultanément une opportunité de construire ou d'alimenter la légitimité des pouvoirs publics territoriaux.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous voici parvenus à l'issue de cette recherche consacrée à l'impératif évaluatif, à sa sociogenèse, ses acteurs et les usages sociopolitiques dont elle fait l'objet – objet traité par l'étude des projets de développement social urbain multiniveaux en France et en Catalogne.

L'interrogation majeure à l'origine de cette recherche peut se résumer en trois questions imbriquées : Comment naît une injonction évaluative ? Quels sont les acteurs associés au processus d'évaluation ? Quelles sont leurs finalités quand ils se saisissent de cet instrument et le déploient ?

Tout notre propos au long de cette thèse – et c'est peut-être ce qui en fait la particularité – aura été d'offrir au lecteur-évaluateur une vision d'ensemble sur le 'cycle de vie' d'une évaluation, d'en décrypter les rouages et de restituer la manière dont l'instrument est déployé : depuis son avènement jusqu'aux usages dont il fait l'objet par les acteurs territoriaux qui s'en saisissent. Il s'agit ainsi d'un travail de déconstruction, visant au dévoilement, autant que faire se peut, des « coulisses » de la mise en œuvre d'un processus évaluatif à l'échelle territoriale.

En Espagne, au vu du développement encore embryonnaire de cette thématique comme objet de recherche, les études s'intéressant aux pratiques évaluatives à l'échelle territoriale, dans une perspective de sociologie politique, demeurent *terra incognita*, ou presque. Une telle situation de faible état des savoirs constitue toujours un défi pour le chercheur qui s'aventure sur des terrains mal balisés sans guère de repères auxquels se rattacher. Néanmoins, cela ouvre des perspectives de recherche particulièrement stimulantes, dans la mesure où tant d'aspects de l'objet de recherche sont encore à développer.

Pour ce qui concerne la France, les recherches quant à l'essor de l'évaluation des politiques publiques à l'échelle territoriale du point de vue de sociologie politique, se développent de plus en plus⁶¹⁵. Dès lors, la présente thèse entend contribuer à la capitalisation des savoirs dans le domaine de la sociologie politique de l'évaluation, « chantier » en cours qui semble aujourd'hui assez prometteur.

L'exercice de déconstruction du cycle de vie d'une évaluation ainsi réalisé permet d'apporter certains éléments de réponse aux questions initialement posées. Tout d'abord, il importe de revenir sur la sociogenèse de l'injonction évaluative. Notre étude de terrain nous a permis de mettre en évidence que son avènement est très propice dans certains contextes. Nos cas d'étude révèlent que les périodes de transition politique, lorsque le politique cherche à asseoir ou à accroître sa légitimité, constituent des fenêtres d'opportunité des plus favorables à l'introduction de l'évaluation des politiques publiques, mise au service de cet objectif de légitimation. L'étude du cas catalan semble aussi montrer que les phénomènes de transfert international de modèles et de répertoires d'instruments de politiques publiques peuvent jouer un rôle clé dans l'introduction de l'impératif évaluatif en tel ou tel secteur d'action publique. Ainsi, a-t-on pu observer que l'importation du modèle URBAN par le gouvernement autonome catalan avait joué un rôle crucial dans l'introduction de l'injonction évaluative dans le cadre des PII de la *llei de barris*.

En outre, l'étude comparée de ces deux sociogenèses semble mettre en évidence que ce sont des politiques emblématiques qui sont souvent choisies comme vecteurs d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Les politiques « phares » du gouvernement jouent souvent un rôle pionnier en matière d'évaluation, et prétendent tracer un sillon qui puisse permettre à d'autres secteurs et à d'autres échelles d'action publique de développer cette pratique.

⁶¹⁵ Les recherches ayant adopté cette approche demeurent encore peu nombreuses en France mais elles ont tendance à se développer. Dans le milieu francophone, parmi ces recherches, l'on trouve évidemment la contribution récente de Matyjasik (N.), *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 2010. L'on trouve également : l'importante contribution de Spenlehauer (V.), *L'évaluation de politique, usages sociaux: Trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, 1995. Ainsi que la contribution de Barbier (J.C.), «Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France», *Revue Française des Affaires Sociales*, n°101, 2010, p 25 -49.

En ce qui concerne les acteurs de l'évaluation, notre recherche met en évidence que l'évaluation dans le cadre des projets de développement social urbain était clairement envisagée comme devant être participative. Dans la pratique, la participation des *stakeholders* au processus d'évaluation semble osciller entre un degré modéré et un degré faible de participation.

Une interrogation intéressante à propos des modalités de gouverne de l'action publique contemporaine surgit alors. En effet, alors que la rhétorique des gouvernants prône les vertus de l'élargissement des espaces de production des politiques publiques aux fins de partage du pouvoir, notre terrain vient mettre en doute ce discours officiel. De fait, nos cas d'étude montrent que la diversité et l'étendue de la participation évoluent de manière inversement proportionnelle au contrôle sur le processus évaluatif. Autrement dit, plus le réseau d'acteurs est dense (nombre de *stakeholders* impliqués) et plus l'étendue de la participation est forte, plus le contrôle que les acteurs ont sur le processus évaluatif semble être faible. Ainsi, dans le cas de la France, la diversité et l'étendue de la participation peuvent être qualifiées de modérées alors que le contrôle sur le processus évaluatif semble être plutôt partagé. Inversement, dans le cas de la Catalogne, alors que la diversité et l'étendue de la participation peuvent être qualifiées d'importantes, le degré de contrôle qu'ont les acteurs sur le processus évaluatif s'avère plutôt faible.

Cela conduit à s'interroger, de manière plus générale, sur les effets pervers de l'élargissement 'formel' des espaces de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Il semble possible de formuler l'hypothèse que plus ces espaces sont ouverts et pluriels, plus il est difficile que le contrôle, et donc le pouvoir, au sein de ces espaces soit partagé. Tout semble se passer comme si plus l'étendue et la diversité au sein des configurations étaient importantes, plus les phénomènes d'asymétrie des rapports entre acteurs empêchaient une répartition du pouvoir de contrôle sur le processus.

Les principaux obstacles à une participation accrue des *stakeholders* à l'évaluation sont, d'une part, le manque de volonté politique et, d'autre part, le manque de savoir-faire et de moyens (temps, financements) pour rendre opérationnelle l'injonction évaluative.

Les acteurs territoriaux, dans la plupart des cas, se retrouvent plus ou moins livrés à eux-mêmes face à l'injonction évaluative. Pour un certain nombre d'entre eux, ils se voient confrontés pour la première fois, surtout dans le cas de la Catalogne, à l'obligation d'évaluer un projet. Notre étude semble révéler que l'accompagnement et la formation des acteurs destinataires de l'injonction évaluative à la démarche d'évaluation constitue un élément essentiel pour l'appropriation de cet instrument par ces derniers. Les acteurs qui ne disposent ni des données nécessaires, ni des outils, ni des compétences, ni des financements pour mener une telle démarche se contentent alors de conduire un processus qui relève plutôt d'un bilan d'activité. Lorsque les acteurs ne font pas l'objet d'un accompagnement à la familiarisation avec les outils évaluatifs, l'injonction évaluative peut induire des effets contre-productifs alimentant chez les acteurs une perception négative et un certain scepticisme vis-à-vis de cet instrument.

Notre recherche permet encore d'apporter des éléments de réponse relatifs aux usages que les acteurs territoriaux destinataires de l'injonction évaluative font de l'évaluation. Il semble qu'ils soient surtout d'ordre symbolique : légitimation et *accountability*. L'évaluation paraît mobilisée avant tout au service d'une légitimation et d'une reddition de comptes de l'action conduite par les pouvoirs locaux.

Elle semble constituer, par ailleurs, un enjeu de pouvoir entre les différents échelons (d'où la perception de l'évaluation comme instrument de contrôle de l'échelon central envers les échelons territoriaux). Cela se vérifie surtout dans le cadre des réseaux d'acteurs au sein desquels les rapports sont particulièrement conflictuels ou asymétriques. L'évaluation apparaît aussi telle un instrument de négociation entre l'échelon central et l'échelon territorial à propos des futures contractualisations, donc des financements futurs (régionaux ou centraux) dont pourraient bénéficier leurs quartiers. Autrement dit, elle apparaît ainsi comme le bâton et la carotte au sein des négociations contractuelles.

Quant aux usages d'apprentissage et de changement, c'est-à-dire les usages opérationnels, qui seraient pourtant souhaités par les acteurs chargés de la mise en œuvre des projets, ils se révèlent, somme toute, être assez marginaux. Lorsque l'évaluation donne lieu à un apprentissage et à un changement, ceux-ci semblent n'être que secondaires.

Or, ces politiques se caractérisent, comme nous l'avons vu, par leur complexité, l'enchevêtrement et une articulation difficile entre l'ensemble des dispositifs qu'elles mettent en œuvre. Les acteurs de la mise en œuvre semblent percevoir l'évaluation comme une opportunité d'apprentissage et de réorientation de l'action conduite qu'ils ne peuvent saisir du fait d'un manque de portage politique de l'évaluation par les élus locaux et par les responsables politico-administratifs en charge des projets. Lorsque les décideurs ont en plus une préférence pour l'évaluation externe, qui peut apparaître à leurs yeux comme plus légitime que l'évaluation interne (expertise, savoir-faire, indépendance), l'exercice évaluatif peut plus difficilement faire l'objet d'une appropriation par les acteurs du projet s'ils ne sont étroitement impliqués au processus.

Cela semble constituer une entrave importante à ce que le processus débouche sur une dynamique d'apprentissage et de changement. En outre, ceci rend plus difficile l'utilisation effective de celle-ci (et de son impact sur l'action conduite) ainsi que le développement des capacités évaluatives des acteurs territoriaux. Ce faisceau de facteurs contribue à affaiblir les probabilités d'une institutionnalisation de la pratique évaluative à l'échelle territoriale.

L'ensemble de ces éléments converge pour confirmer que la perspective en termes d'instrumentations d'action publique permet de poser de « façon renouvelée les interrogations traditionnelles »⁶¹⁶ de la science politique. En l'espèce, l'étude de l'évaluation à travers ce prisme conceptuel apporte *in fine* un éclairage sur des questionnements classiques : les modalités de production de l'action publique, les dynamiques qui animent les rapports entre acteurs au sein d'un réseau d'action publique, les rapports entre l'échelon central et l'échelon territorial, les stratégies et les objectifs que les acteurs poursuivent mais aussi les processus de légitimation, de contrôle, de reddition de comptes, et d'apprentissage dans lesquels ils sont pris en interaction. Ce sont là autant de facteurs, d'éléments et de processus qui font partie intégrante de l'art de gouverner contemporain.

⁶¹⁶ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), Op cit., p 35.

Dès lors, se pose à stade la question de savoir quel est le périmètre de validité des conclusions auxquelles on est parvenue au terme de cette recherche.

Lors de l'élaboration de notre méthodologie de recherche, le fait d'adopter une approche comparative nous paraissait être à même de garantir une certaine montée en généralité dans les conclusions finales. En effet, pour passer de la singularité des études de cas à l'échelle infranationale à une forme de généralisation contrôlée, la comparaison entre des terrains en différents pays semblait la voie la plus féconde. L'approche comparative a pour avantage d'accroître les probabilités de généralisation des conclusions dans la mesure où les hypothèses sont testées sur des terrains politico-institutionnels différents.

Deux questions se posent dès lors : dans quelle mesure les enseignements tirés de notre recherche constituent-ils des conclusions propres au secteur étudié et dans quelle mesure ces conclusions sont-elles transposables à d'autres secteurs ? La réponse, pour malaisée qu'elle soit, peut se faire en distinguant deux niveaux.

D'une part, en ce qui concerne les conclusions relatives à l'étude de la sociogenèse de l'évaluation, l'on peut formuler l'hypothèse qu'elles sont transposables à d'autres secteurs. L'étude comparative permet de mettre en lumière par exemple que de la légitimité est un facteur que l'on peut retrouver dans des contextes très différents comme moteur principal de l'avènement d'une injonction évaluative.

D'autre part, pour ce qui est des conclusions relatives aux acteurs et aux usages, il est bien plus difficile d'apprécier dans quelle mesure les observations faites au cours de cette recherche sont transposables à d'autres secteurs et à d'autres espaces territoriaux. Si ces facteurs varient sans doute d'un secteur à l'autre et d'un espace territorial à l'autre en fonction de la configuration d'acteurs et du contexte d'action propres à chaque cas, les enseignements que nous avons tiré de nos terrains d'étude peuvent contribuer à accroître les connaissances sur le type de rapports qui peuvent se nouer entre acteurs, des défis à soulever dans le cadre des réseaux de gouvernance où l'on souhaite introduire l'instrument évaluatif ainsi qu'à mieux comprendre la manière dont et le degré auquel l'évaluation peut concourir à la gouvernabilité de nos territoires et de nos secteurs.

L'on ne saurait donc mettre un point final à cette thèse sans appeler à ce que ces hypothèses soient testées et remises au travail, confirmées ou invalidées, par d'autres travaux consacrés à d'autres secteurs, dans des configurations comparables, afin de voir dans quelle mesure l'évaluation constitue partout, ou non, un enjeu de pouvoir, un instrument d'*accountability*, un vecteur de légitimation et/ou une chance de changement par apprentissage.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

I. Ouvrages

- Aja (E.), *El Estado autonómico : federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003.
- Aja (E.), Arango (J.) (dir.), *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2006.
- Almond (G.A.), Bingham (G.), Powell (Jr.), *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, Boston, Little Brown, 1978.
- Alkin (M.C.), *Evaluation roots: Tracing Theorists. Views and influences*, California, Sage, 2004.
- Anquetin (V.), Freyermuth (A.), *La Figure de « l'habitant »: Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.
- Aubarell (G.), Roca Parés (A.) (eds.), *Perspectivas de la inmigración en España: Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, Icaria Editorial, 2003.
- Arnard (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.), *Idéologies et action publique territoriale: la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2006.
- Authier (J-Y) et al., *Le quartier*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2007.
- Bache (I.), Flinders (M.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Bachir (M.), Duschesne (S.), Bussat (V.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, C.U.R.A.P.P, 2000.
- Badie (B.), Hermet (G.), *La politique comparée*, Paris, A. Colin, 2001.
- Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.), *International Encyclopedia of Political Science*, California, Sage, 2011.
- Ballart (X.), *Como evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid, MAP, 1992.
- Bañon (R.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 2003.
- Bardach (E.), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press, 1977.

Baron (G.), *Évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique: Étude de l'évaluation d'un programme européen*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Baslé (M.), Dupuis (J.), Le Guyader (S.), *Évaluation, action publique territoriale et collectivités: actes des 3èmes journées de la Société française de l'évaluation*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2003.

Baudin (G.), Genestier (P.) (eds.), *Banlieues à problèmes: la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française, 2002.

Beaud (S.), Weber (F.), *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, La Découverte, Paris, 2010.

Becker (H.S.), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2004.

Behn (R.D.), *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.

Berk (R.A.), Rossi (P.H.), *Thinking about Program Evaluation 2*, California, Sage, 1999.

Bernoux (P.), *La sociologie du changement*, Paris, Ed. du Seuil, 2004.

Bœuf (J-L), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2001.

Bohman (J.), Rehg (W.), *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Boston, MIT Press, 2002.

Boswell (C.), *The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2009.

Boussaguet (L.), Jacquot (S.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

Bouvier (P.), *Le lien social*, Paris, Gallimard, coll. Folio essais, 2005.

Bovens (M.A.P.), *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Boyle (R.), Breul (J.D.), Dahler-Larsen (P.) (eds.), *Open to the Public: Evaluation in the Public Arena*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2011.

Braconnier (C.), Dormagen (J.Y.), *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes. Diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales*, Paris, La Documentation française, 2007.

Braconnier (P.), Cauquil (G.) (coord.), *L'évaluation des politiques publiques: le développement d'une nouvelle culture*, Éditions SCEREN- CNDP, Futuroscope, 2010.

Budd (L.), Charlesworth (J.), Paton (R.), *Making policy happen*, London, Routledge, 2006.

- Buisson-Fenet (H.), Le Naour (G.) (eds.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, Coll. Le Travail en débats, Série Colloques & congrès, 2008.
- Callahan (K.), *Elements of effective governance measurement, accountability and participation*, Boca -Raton, CRC Press, 2007.
- Calvès (G.), *La discrimination positive territoriale*, Paris, PUF, *Que sais-je ?*, n°3712, 2010.
- Carrel (M.), *Faire participer les habitants ? : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS éditions, coll. Gouvernement en question(s), 2013.
- Cauquil (G.) (dir.), *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris, Dunod, 2004.
- Cauquil (G.), Lafore (R.) (dir.), *Évaluer les politiques sociales : sixièmes Journées françaises de l'évaluation*, Bordeaux, l'Harmattan, 2004
- Cohen (E.), Franco (R.), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 1996.
- Coulon (A.), *L'école de Chicago*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, n°2639, 2002.
- Crépon (M.) Stiegler (B.), *De la démocratie participative: fondements et limites*, Paris, Mille et une nuits, 2007.
- Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Ed. du Seuil, 1992.
- D'Arcy (F.), Baena del Alacazar (M.), *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica, coll. Politique comparée, 1986.
- De Maillard (J.), *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Paris, L.G.D.J., 2004.
- De Decker (P.), Vranken (J.), Beaumont (J.), Nieuwenhuyze (I.V.), *On the origins of urban development programs in nine European countries*, Antwerpen, Garant, 2003.
- Delmas (C.), *L'expertise, enjeu de définitions*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2011.
- Delors (J.) (dir.), *Contribution à une recherche sur les indicateurs sociaux*, vol. 15, Paris, SEDEIS, coll. Futuribles, 1971.
- Demailly (L.) (dir.), *Évaluer les politiques éducatives: sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2001.
- Deutsch (K.W.), *Politics and government : how people decide their fate*, Boston, Houghton Mifflin, 1970.
- Dogan (M.), Pélassy (D.), *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, coll. Politique comparée, 1982.

Donzelot (J.), *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues?*, Paris, Ed. du Seuil, 2006.

Donzelot (J.), Estèbe (P.), *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

Dumoulin (L.), La Branche (S.), Robert (C.), Warin (P.), *Le recours aux experts*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999.

Elias (N.), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, 1981.

Evah-Manga (E.), *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales: Une approche sociologique*, Paris, l'Harmattan, 2012.

Eymeri-Douzans (J-M), Bouckaert (G.), *La France et ses administrations: un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

Faure (A.), Douillet (A.C), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

Fetterman (D.M.), Kaftarian (S.J.), Wandersman (A.), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, California, Sage, 1996.

Fetterman (D.M.), Wandersman (A.), *Empowerment evaluation principles in practice*, New York, Guilford Publications, 2005.

Fitoussi (J.P.), Laurent (E.), Maurice (J.), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, La Documentation française, 2004.

Freeman (E.), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman, 1984.

Fontaine (J.), Hassenteufel (P.), *To change or not to change ? : Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

Fontaine (J.), Le Bart (C.), *Le métier d'élu local: travaux du Centre de recherches administratives et politiques*, Paris, l'Harmattan, 1994.

Fouquet (A.), Méasson (L.), Barbier (J.L.), *L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs : Policy and programme évaluation in Europe : culture and prospects* Paris, L'Harmattan, 2009.

Freeman (R.E.), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Furubo (J-E.), Rist (R.C.), *International atlas of evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002.

Galdemar (V.), Gilles (L.), Simon (M.O.), *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des Politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Paris, CREDOC, Cahier de recherche n°299, décembre 2012.

Gaudin (J-P.), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

———. *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France, Que sais-je ?, n°2839, 1993.

Gaudin (J-P.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1996.

———. *Pourquoi la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. La bibliothèque du citoyen, 2002.

Goertz (G.), *Social Science Concepts: A User's Guide*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

Grémion (C.), Mouhanna (C.), *Le sous-préfet à la ville*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Grilhot (M-O.), *Cadre juridique de l'aide et de l'action sociales décentralisées*, Social en pratiques, Paris, Vuibert, 2007.

Guillaume (H.G.), Dureau (G.), et Silvent (F.), *Gestion publique: l'État et la performance*, Paris, Dalloz, 2002.

Habermas (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997

———. *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

———. *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1997.

Hassenteufel (P.), *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, A. Colin, 2008.

Held (D.), *Political theory and the modern state : essays on state, power, and democracy*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989.

Hill (M.), Hupe (P.), *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance, California*, Sage, 2009.

Hong (H.D.), Boden (M.), *R&D Program Evaluation: Theory and Practice*, Burlington, Ashgate Publishing Ltd., 2003.

Hood (C.), *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

———. *The tools of government*, London, Macmillan, 1983.

Hood (C.), Jackson (M.W.), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth Pub co., 1991.

Hooghe (L.), Marks (G.), *Multi-level governance and European integration*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2001.

———. *Le Pouvoir Aux Régions: La reconstruction géopolitique du territoire français*, Paris, L'Harmattan, 2011.

Huffy (M.), Dormeier Freire (A.), Plagnat (P.), Neumann (V.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Genève, Karthala, 2007.

Hutchings (V.L.), *Public opinion and democratic accountability: how citizens learn about politics* Princeton, Princeton University Press, 2005.

Ingallina (P.), *Le Projet urbain*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, n° 3585, 2003.

Jacob (S.), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, Coll. La cité européenne, 2005.

Jacob (S.), Genard (J.L.) (eds.), *Expertise et action publique*, Sociologie politique, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004.

Jacob (S.), Varone (F.), Genard (J.L.) (eds.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, Coll. Action Publique, p. 17-26.

Jacot (H.), Fouquet (A.), *Le citoyen, l'élu, l'expert: Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Jaillet, Marie-Christine. *La politique de la ville en France: histoire et bilan*, Paris, La documentation française, n° 296, décembre 2003.

Jobert (B.), Muller (P.), *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

Jones (C.), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.

Jullian (M.), *Civilisation espagnole*, Paris, Hachette, 2010.

Kooiman (J.), *Governing as Governance*, London, SAGE, 2003.

———. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, SAGE, 1993.

Lagroye (J.), Bastien (F.), Sawicki (F.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphi, 6^{ème} éd., 2012.

Lallement (M.), Spurk (J.) (eds.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS, 2003.

Lamarque (D.), *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, L.G.D.J., 2004.

Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Sociologie de l'action publique : Domaines et approches*, Paris, Armand Collin, 2012.

Lascoumes (P.), Setbon (M.), Albertini (L.), Younou (B.), *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits*, Paris, CNRS, 1996.

Laswell (H.), *The decision process. Seven categories of functional analysis*, Maryland, University of Maryland Press, 1956.

Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011.

Le Galès (P.), Thatcher (M.), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995.

Favre (P.), Schemeil (Y.), Hayward (J.) (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Jon (P.), Peters (B.G.), *Governance, Politics and the State*, London, Macmillan Publishers Limited, 2000.

Leeuw (F.L.), Rist (R.C.), Sonnichsen (R.C.), *Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994.

Lemieux (V.), *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

———. *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

Lincoln (Y.S.), Guba (E.G.), *Fourth Generation Evaluation*, California, Sage, 1989.

Lipsky (M.), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Luchaire (Y.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle: actes du colloque des 5 et 6 novembre 2004*, Paris, L'Harmattan, 2006.

Marcou (G.), Rangeon (F.), Thiébault (J.-L.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Kazepov (Y.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell, 2005.

Marion (C.), *Participation citoyenne au projet urbain*, Paris, L'Harmattan, 2010.

Marsh (D.), Rhodes (R.A.W.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Marti- Costa (M.), Parès (M.), *Llei de Barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral ?*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2009. Mathison (S.), *Encyclopedia of Evaluation*, California, Sage, 2004.

- Monnier (E.), *L'évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992.
- . *Problèmes politiques et sociaux. Articles et documents d'actualité mondiale*, Paris, La Documentation française, 1989.
- Moran (M.), Rein (M.), Goodin (R.E.) (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Morlino (L.), Sartori (G.) (eds.), *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Mucchielli (L.), Le Goaziou (V.), *Quand les banlieues brûlent... : retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, la Découverte, 2007.
- Muller (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 8ème ed., coll. Que sais-je ?, n°2534, 2002.
- Nay (O.), *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Osés Abando (J.), « Evaluación legislativa y parlamento », *Revista Debate*, n°15, 2000, p 58-69.
- Paquot (T.) (ed.), *Banlieues: Une anthologie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008.
- Pasquier (R.), *La capacité politique des régions: une comparaison France-Espagne*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2004.
- Pasquier (R.), Cole (A.), Guigner (S.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2012.
- Pasquier (R.), Simoulin (V.), Wesbein (J.) (dir.), *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*. Paris, LGDJ, 2007.
- Pawson (R.), Tilley (N.), *Realistic Evaluation*, London, Sage, 1997.
- Perret (B.) *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, la Découverte, 2008.
- . *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques: actes du séminaire PLAN-ENA, avril-juillet 1990*, Paris, La Documentation française, 1991.
- Peters (B.G.), *Comparative Politics: Theory and Methods*, New York, New York University Press, 1998.
- Peters (B.G.), Pierre (J.), *Handbook of public administration*, Sage, London, 2003.
- Putnam (R.D.), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Pinson (G.), *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Poquet (G.), *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville*, Paris, CREDOC, Cahier de Recherche, n°156, juillet 2001.

Potier (V.), Bencivenga (M.), Trémeur (M.), *Évaluation des politiques locales : évaluation interne et externe, principes et dispositifs, méthodes*, Paris, Éd. le Moniteur, 2005.

Potier (V.), Suzzoni (J.), Delarc (C.), *Actions sociales et médico-sociales des collectivités territoriales*, Paris, Ed. Le Moniteur, 2006.

Pressman (J.L.), Wildavsky (A.), *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this Being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, California, University of California Press, 1984.

Torres (R.T.), Preskill (H.), Piontek (M. E.), *Evaluative inquiry for learning in organizations*, Thousand Oaks, Sage, 2005.

Przeworski (A.), Stokes (S.), Manin (B.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Przeworski (A.), Teune (H.), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1970.

Quermonne (J.L.), *L'alternance au pouvoir*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, n°2459, 1988.

Rey (H.), *La peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

Rist (R.C.), *Program evaluation and the management of government: patterns and prospects across eight nations*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.

Roberts (P.), Stykes (H.), *Urban regeneration*, London, Sage publications, 2000.

Roché (S.), *Le frisson de l'émeute*, Paris, Seuil, 2006.

Rossi (P.H.), Freeman (H.E.), *Evaluation a systematic approach*, California, Sage Publications, 1982

Salamon (L.), *The tools of government. A guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Sandrier (J-C), *Associations et politique de la ville*, Paris, La documentation française, juin 2001.

Sabatier (P.A.), Jenkins-Smith (H.C.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Colorado, Westview Press, 1993.

Schon (D.), *The reflective practitioner: How professionals think in action*, New York, Basic Books, 1983.

Schedler (A.), Diamond (L.J.), Plattner (M.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

Sfez (L.), *Critique de la décision*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976.

Shadish (W.R.), Cook (T.D.), Leviton (L.C.), *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*, Newbury Park, Sage, 1991.

Shaw (I.), Greene (J.C.), Mark (M.M.), *The Sage Handbook of Evaluation*, London, Sage, 2006.

Spenehauer (V.), *L'évaluation de politique, usages sociaux: Trois études de cas d'évaluation*. Paris, L'Harmattan, 1995.

Stébé (J-M), *La crise des banlieues. Sociologie des quartiers sensibles*, Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », n°3507, 2007.

Taylor (D.), Balloch (S.) (eds.), *The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation*, Bristol, The Policy Press, 2005.

Tissot (S.), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Ed. du Seuil, 2007.

Trosa (S.) (dir.), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : une perspective internationale*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2009.

———. *L'évaluation des politiques publiques. Notes de Benchmarking international*, Paris, L'Institut de l'entreprise, 2004.

———. *La réforme de l'État: un nouveau management? Valeurs et enjeux*, Paris, Ellipses, 1970.

Varone (F.), *Le choix des instruments des politiques publiques : une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Suède et de la Suisse*, Berne, Paul Haupt Verlag, 1998.

Vayrou (C.), De Forges (J-M.), *Le management public : discours et fonctions*, Paris, Université Panthéon-Assas, 1995.

Vedung (E.), *Evaluación De Políticas Públicas y Programas*, Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1997.

———. *Public policy and program evaluation*, New Brunswick, Transaction publishers, 1997.

Vieillard-Baron (H.), *Banlieues et périphéries : des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette Éducation, 2011.

———. *Les banlieues: Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette, 2001.

Vigour (C.), *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005.

Vollet (D.), Hadjab (F.), *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, Versailles, Éditions Quae, 2008.

Warren (M.), *Democracy and trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Weber (M.), *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963.

Wilson (W.J.), *The truly disadvantaged: The innercity, the underclass, and public policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

Zepf (M.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, PPUR presses polytechniques, 2004.

II. Articles de périodiques et dossiers thématiques

Adorno (S.), «Socioeconomic exclusions and urban violence», *Sociologias*, n°8, 2002, p 84-135.

Albæk (E.), « Between knowledge and power: utilization of social science in public policy making », *Policy Sciences*, vol.28, n° 1, 1995, p 79-100.

Alberti (E.), « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue française d'administration publique* vol. 121, n° 1, 2007, p 145-159.

Allison (G.T.), Zelikow (P.), « L'essence de la décision: le modèle de l'acteur rationnel », *Cultures & Conflits*, n° 36, 2000, p 11-74.

Amar (A.), Berthier (L.). « Le nouveau management public: avantages et limites », *Gestion et managements publics*, vol.5, décembre 2007.

Amba (T.A.), Noordegraaf (M.), « Public managers amidst ambiguity. Towards a typology of evaluative practices in public management », *Evaluation*, vol.9, n° 3, 2003, p 285-306.

Andresen, (M.A.) « Crime measures and the spatial analysis of criminal activity », *British Journal of Criminology*, vol. 46, 2006, p 258-285.

Arnstein (S.R.), « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1969, p 216-224.

Avenel (C.), « La politique de la ville et ses destinataires », *Informations sociales*, n° 141, n° 5, 2007, p 136-147.

Ayers (T.D.), « Stakeholders as partners in evaluation: A stakeholder-collaborative approach ». *Evaluation and Program Planning*, vol.10, n° 3, 1987, p 263-271.

Bacqué (M-H), « Empowerment et politiques urbaines aux États-Unis », *Géographie, économie, société*, vol. 8, n° 1, 2006, p 107-124.

Bacqué (M-H), Denjean (J-M), « Les émeutes urbaines, signe d'échec de la politique de la ville ? » *Mouvements*, vol. 44, n° 2, 2006, p 115-120.

Bailey (N.), « Understanding community empowerment in urban regeneration and planning in England: Putting policy and practice in context », *Planning Practice and Research*, vol. 25, n° 3, 2010, p 317-332.

Ballart (X.), « La evaluación de políticas: marco conceptual y organización », *Revista de Estudios Políticos*, n°80, 1993, p 199-224.

———. « Spanish evaluation practice versus program evaluation theory », *Evaluation*, vol. 4, n° 2, 1998, p 149-170.

Barbier (J-C), « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française des Affaires Sociales* n° 1-2, n° 1, 2010, p 25-49.

Barbier (J-C), Matyjasik (N.), « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 5, n° 1, 2010, p 123-140.

Baron (G.), Monnier (E.), « Une approche pluraliste et participative. Coproduire l'évaluation avec la société civile », *Informations sociales*, n° 110, 2003, p 120-129.

Baron (N.), « État composé ou décomposé ? », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n°11, 22 novembre 2010.

Baslé (M.), « L'évaluation territorialisée en France: organisation, constat et questions spécifiques », *Cahiers économiques de la Bretagne*, n° 2, 1999, p 1-31.

Baumgartner (F.R.), Jones (B.D.), « A model of public choice for public policy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n°3, 2005, p 325-351.

Béal (V.), « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 1, 2012, p 39-59.

Beckmann (M.J.), « On the distribution of urban rent and residential density », *Journal of Economic Theory*, vol. 1, n° 1, 1969, p 60-67.

Béhar (D.), Estèbe (P.), « Le chef de projet et les sous-préfets à la ville: entre norme et projet », *Espace et sociétés*, n° 84-85, 1996.

Belayche (C.), « L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode », *Bulletin des Bibliothèques de France*, n° 5, p 63-65, 2005.

Benjamin (L. M.), « Evaluator's Role in Accountability Relationships », *Evaluation* 14, n° 3, 2008, p 323-343.

Berthet, Thierry. « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, n° 150, n° 6, 2009, p 130-139.

Blanco (I.), « Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona », *Revista Española de Ciencia política*, vol. 20, n° 4, 2009, p 125-146.

Blanco (I.), Bonet (J.), Waliser (A.), «Urban governance and regeneration policies in historic centres. Madrid, Barcelona», *Urban Research and Practice*, vol.4, n°3, 2011, p 326-343.

Blanco (I.), Gomà (R.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.

Blondiaux (L.), « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, vol.4, n° 268, 2001, p. 81-90.

Börzel (T.A.), « Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks », *Public Administration*, vol. 76, n°2, p 253-264.

Bouabdallah (K.), Cavaco (S.), Lesueur (J.Y.), « Recherche d'emploi, contraintes spatiales et durée de chômage : Une analyse micro économétrique » *Revue d'Économie Politique*, vol. 112, n°1, 2002, p 137-157.

Bouckaert (G.), Peters (G.), « Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization », *Public Performance & Management Review*, vol. 25, n° 4, 2002, p 359-362.

Bouvier (A.), « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n°136, 2007, p 5-34.

Bouvier, Michel. « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État ». *Actualité Juridique de Droit Administratif*, n°7, 2008, p 329-333.

Bovens (M.A.P.), *Analyzing and assessing accountability: A conceptual framework*, *European Law Journal*, vol. 13, n°4, 2007, p 447-468.

Briedenhann (J.), Butts (S.), « Utilization-Focused Evaluation », *Review of Policy Research* vol. 22, n° 2, 2005, p 221-243.

Brown (B.B.), Perkins (D.D.), Brown (G.), « Incivilities, place attachment and crime: Block and individual effects », *Journal of Environmental Psychology*, vol. 24, 2004, p. 359-371.

Bureau (D.), « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 1-2, 2010, p 89-104.

Bustelo (M.), « The Potential Role of Standards and Guidelines in the Development of an Evaluation Culture in Spain », *Evaluation*, vol. 12, n° 4, 2006, p 437-453.

Calmette (J.F.), « La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques », *Revue Informations sociales*, Paris, CNAF, vol. 6, n° 150, 2008, p 22-31.

Campos-Medina (F.), García-Ferrando (L.), Larenas-Salas (J.), Simó-Solsona (M.), « Regeneración urbana en Chile y Cataluña. Análisis de estrategias en fases de diseño e implementación », *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 2, n° 4, 2013, p 186-208.

Cassaigne (B.), « Espoir Banlieues, Plan B », *Projet*, n° 309, 2009, p 84-87.

Cefai (D.), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p 43-66.

Cevero (R.), Ouncan (M.), « Neighborhood composition and residential land prices: does exclusion raise or lower values », *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, 2004, p 299-315.

Chanut (V.), « Pour un agir évaluatif », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2010, p 51-70.

Chevallier (J.), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n°105-106, 2003, p 203-217.

Clainche (M.), Lafarge (F.), « La révision générale des politiques publiques ». *Revue française d'administration publique*, n° 136, n° 4, 2010, p 751-754.

Coenen-Huther (J.), « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique », *Revue française de sociologie*, vol. 44, n° 3, 2003, p 531-547.

Coleman (J.S.), « Social capital in the creation of human capital », *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988, p 2-3.

Corcuff (P.), « Un OVNI dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, vol. 6, n° 24, 1993, p 190-209.

Courtin (É.), « Démêler les fils du récit comparatif », *Revue internationale de politique comparée* Vol. 19, n° 1, p 2012, p 7-17.

Cousins (J.B.), Lorna (M.E.), « The Case for Participatory Evaluation », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 14, n° 4, 1992, p 397-418.

Cousins (J.B.), Leithwood (K.A.), « Current Empirical Research on Evaluation Utilization », *Review of Educational Research*, vol. 56, n° 3, 1986, p 331-364.

Cousins (J.B.), Whitmore (E.), « Framing Participatory Evaluation », *New Directions for Evaluation* n° 80, 1998, p 5-23.

Cortés Izquierdo (F.), « El desarrollo de planes comunitarios en Cataluña », *Portularia*, n°4, 2004, p 349-356.

Crane (J.), «The epidemic theory of ghettos and neighborhood effects on dropping out and teenage childbearing», *American Journal of Sociology*, vol. 96, n°5, p 1991, p 1226-1259.

Crane (J.A.), « Evaluation as Scientific Research », *Evaluation Review*, vol. 12, n° 5, 1988, p 467-482.

D' Albergo (E.), « Governance, participation and in-between », *Métropoles*, n° 7, 2010.

Daigneault (P-M.) (dir.), « Les approches théoriques en évaluation », *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, n° 4, Printemps 2011.

Daigneault (P-M.), Jacob (S.), « Toward accurate measurement of participation. Rethinking the conceptualization and operationalization of participatory evaluation », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, n° 3, 2009, p 330-348.

———. « Unexpected but most welcome mixed methods for the validation and revision of the participatory evaluation measurement instrument », *Journal of Mixed Methods Research* 8, n° 1, 2014, p 6-24.

Daigneault (P-M), Jacob (S.), Tremblay (J.), « Measuring stakeholder participation in evaluation. An empirical validation of the participatory evaluation measurement Instrument (PEMI) », *Evaluation Review*, vol. 36, n° 4, 2012, p 243-271.

Damamme (D.), Jobert (B.), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p 3-30.

Davies (I.C.), « Evaluation and Performance Management in Government », *Evaluation*, vol. 5, n° 2, p 150-159.

Davies (J.S.), « The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis », *Public Administration*, vol. 80, n° 2, 2002, p 301-322.

De Lancer Julnes (P.), « Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on », *Evaluation*, vol. 12, n° 2, 2006, p 219-235.

De Maillard (J.), « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15, n° 60, 2002, p 169-191.

Deffigier (C.), « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 121-122, 2007.

Diaz-Puente (J.M.), Yague (J.L.), Alfonso (A.), « Building Evaluation Capacity in Spain: A Case Study of Rural Development and Empowerment in the European Union », *Evaluation Review*, vol. 32, n° 5, 2008, p 478-506.

Dobbs (L.), Moore (C.), « Engaging Communities in Area-based Regeneration: The Role of Participatory Evaluation », *Policy Studies*, vol. 23, n° 3, 2002, p 157-171.

Dreyfus (F.), « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? », *Revue française d'administration publique*, n° 136, n° 4, 2010, p 857-864.

Dupont (E.), Villac (M.), « Contrepoint sur la politique de la ville et son évaluation », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 1-2, n° 1, 2010, p 251-258.

Dupuy (C.), « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, n° 2, 2012, p 121-139.

Duran (P.), « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, n°67, novembre 1993, p 137-149.

Duran (P.), Monnier (E.), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p 235-262.

Duran (P.), « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 1-2, n° 1, 2010, p 5-24.

Duran (P.), Monnier (E.), Smith (A.), « Evaluation a la française: towards a new relationship between social science and public action », *Evaluation*, vol. 1, n° 1, 1995, p 45-63.

Duran (P.), Thoenig (J.-C.), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p 580-623.

Duran (P.), Le Bouler (S.), « Évaluer les politiques publiques ? Indispensable et prioritaire. Entretien avec Philippe Seguin », *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1, n° 1-2, 2010, p 339-343.

Durand (P.), « Ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, n°67, 1993, p 137-149.

Elander (I.), « Partenariats et gouvernance urbaine », *Revue internationale des sciences sociales* vol. 2, n°172, 2002, p 215-230.

Epstein (M.), « Un capital social handicapant : les antagonismes d'une socialisation en cité et d'une insertion professionnelle et scolaire », *Sociétés et jeunesses en difficulté. Revue pluridisciplinaire de recherche* n°5, printemps 2008.

Epstein (R.), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 1-2, 2010, p 227-250.

———. « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit*, 2005, p 96-111.

———. « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et prévisions*, n°62, 2000, p 33-41.

———. « Politiques de la ville : bilan et (absence de) perspectives », *Regards croisés sur l'économie* n° 9, 2011, p 203-211.

———. « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Hors-Série, 2009, p 187-197.

Estèbe (P.), « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996) », *Revue française des affaires sociales*, vol. 3, n° 3, 2001, p 23-38.

Eymeri-Douzans (J.-M.), « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3, 2005, p 1-18.

Falcón (J.), « La evaluación de las leyes: consideraciones y posibilidades de implantación en el caso español », *Nuevas Políticas Públicas*, vol. 3, 2007, p 85-105.

Felstiner (W.), Abel (R.), Sarat (A.), « The emergence and transformation of disputes: Naming, Blaming, Claming », *Law and Society Review*, vol. 15, n°3-4, 1980, p 631-654.

Fetterman (D.M.), « Empowerment Evaluation », *Evaluation Practice* vol. 15, n° 1, 1994, p 1-15.

Flückiger (A.), « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 145, n°138, 2007, p 83-101.

Fontaine (J.), « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales ». *Politix*, vol. 9, n° 36, 1996, p 51-71.

Forest (R.), Kearns (A.), « Social cohesion, social capital and the neighborhood », *Urban Studies*, vol. 38, n°12, 2001, p 2125-2143.

Forss (K.), Cracknell (B.), Samset (K.), « Can Evaluation Help an Organization to Learn? » *Evaluation Review*, vol. 18, n° 5, 1994, p 574-591.

Forss (K.), Rebien (C.C), Carlsson (J.), « Process Use of Evaluations Types of Use That Precede Lessons Learned and Feedback », *Evaluation*, vol. 8, n° 1, 2002, p 29-45.

Fougère (D.), « Les méthodes économétriques d'évaluation », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 1-2, 2010, p 105-128.

Frigoli (G.), « Lorsque gérer l'action sociale devient une affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée », *Revue des affaires sociales*, vol. 54, n° 4, 2004, p 85-103.

Fuller (R.C.), Myers (R.D.), « The Natural History of a Social Problem », *American Sociological Review*, vol. 6, n° 6, 1941, p 318-328.

García Fernando (L.), « Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: la *lei de barris* de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana », *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 270, 2008, p 186-208.

Garde Roca (J.A.), « La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España ». *Revista Auditoria Publica*, n° 39, 2006, p 17-26.

Gaudin (P.), « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p 31-56.

———. « XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales ». *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, n° 1, 2004, p 215-234.

Gerring (J.), « What makes a concept good? A critical framework for understanding concept formation in social science. », *Polity*, vol. 31, n° 3, 1999, p 357-393.

Gil Jiménez (J.F.), « Une analyse des déséquilibres financiers des collectivités locales en Espagne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* n° 3, 2001, p 369-392.

Giraud (O.), « La comparaison comme opération de réduction de la complexité. », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 11, n° 3, 2004, p 349-368.

Gobillon (L.), Selod (H.), Zenou (Y.), « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies* vol. 44, n° 12, 2007, p 2401-2427.

Gómez Llanos (J.L.), « La evaluación de las políticas públicas en España: a la búsqueda de una identidad », *Análisis Local*, n°88, 2010, p 29-38.

Greene (J.G.), « Stakeholder participation and utilization in program evaluation », *Evaluation Review*, vol. 12, n° 2, 1988, p 91-116.

Gregory (A.), « Problematizing participation: A critical Review of approaches to participation in evaluation theory », *Evaluation*, vol. 6, n° 2, 2000, p 179-199.

Hall (P.), « Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p 275-296.

Hanberger (A.), « Evaluation of and for democracy », *Evaluation*, vol. 12, n° 1, 2006, p 17-37.

———. « Framework for exploring the interplay of governance and evaluation », *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 16, n° 3, 2013, p 9-27.

———. « Policy and program evaluation, civil society, and democracy », *The American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 2, 2001, p 211-228.

———. « Public policy and legitimacy: A historical policy analysis of the interplay of public policy and legitimacy », *Policy Sciences*, vol. 36, n° 3-4, 2003, p 257-278.

———. « The real functions of evaluation and response systems », *Evaluation*, vol. 17, n° 4 2011, 327-349.

Hassenteufel (P.), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n° 1, 2005, p 113-132.

Hassenteufel (P.), « Introduction au numéro spécial : Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la "crise de l'État-Providence" », *Politiques et Management Public*, vol.16, n° 3, p 1-11.

Head (B.W.), « Three Lenses of Evidence-Based Policy », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 1, 2008, p 1-11.

Heinrich (C.J.), « Evidence-Based Policy and Performance Management », *The American Review of Public Administration*, vol. 37, n° 3, 2007, p 255-277.

Hilgartner (S.), Bosk (C.), « The rise and fall of social problems: A public arenas model », *The American Journal of Sociology*, vol. 94, n°1, 1988, p 53-78.

Hogan (L.), « The historical development of program evaluation », *Online Journal of Workforce Education and Development*, vol. 2, n° 4, 2007.

House (E.R.), Howe (K.R.), « Deliberative Democratic Evaluation », *New Directions for Evaluation* 85, n° 3, 2000, p 3-12.

House (E.R), « Responsive evaluation and its Influence on deliberative democratic evaluation », *New Directions for Evaluation*, 2001, p 23-30.

———. « Deliberative Democratic Evaluation » dans Mathison (S.), *Encyclopedia of Evaluation*, California, Sage, 2005, p 104-108.

———. « Democracy and evaluation », *Evaluation*, vol. 12, n° 1, 2006, p 119-127.

Hufty (M.), « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique », *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 7, n° 2, 2007.

Ibarz (V.), « Segregación social urbana: introducción a un proyecto de investigación », *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 15, 1995, p 817-830.

Idt (J.), « La construction des problèmes politiques de l'action publique à partir de questions techniques », *Politique et Sociétés*, vol.27, n° 2, p. 191-218.

Jacob, (S.) « Approche comparative des politiques d'évaluation ». *Pyramides. Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique*, n°1, 2000, p 85-113.

———. « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », *Revue française de science politique* Vol. 55, n° 5, 2005, 835-864.

———. « Opération chloroforme ou la réinvention de l'état rationnel: l'évaluation des données probantes », *Criminologie*, vol. 42, n° 1, 2009, p 201-223.

———. « Réflexions autour d'une typologie des dispositifs institutionnels de l'évaluation », *The Canadian journal of program evaluation*, vol. 20, n° 2, 2005, p 49-68.

Jacob (S.), Ouvrard (L.), « L'évaluation participative. Avantages et difficultés d'une pratique innovante. », *Cahiers de la performance et de l'évaluation* n° 1, Perfeval, 2009.

Jacob (S.), Ouvrard (L.), Bélanger (J.F.), « L'évaluation participative en action: le Projet d'évaluation des pratiques du Centre de jeunesse du Québec », *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, n° 2, Perfeval, 2010.

Jacob (S.), Varone (F.), « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003) », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, 2004, p. 135-152.

Jazouli (A.), Loubière (A.), « Questions à la politique de la Ville », *Revue Urbanisme*, vol. 33, n°380, 2011, p 34-66.

Johnson (K.) *et al.* « Research on evaluation use. A review of the empirical literature from 1986 to 2005 », *American Journal of Evaluation*, vol. 30, n° 3, 2009, p 377-410.

Jones (P.), Evans (J.), « Urban Regeneration, Governance and the State: Exploring Notions of Distance and Proximity », *Urban Studies*, vol. 43, n° 9, 2006, p 1491-1509.

Jouanneau (H.), « L'échec de la politique de la ville: les professionnels à bout de souffle », *La Gazette*, 7 novembre 2011.

Kearns (A.), Forrest (A.), « Social Cohesion and Multilevel Urban Governance », *Urban Studies*, vol. 37, n° 5-6, 2000, p 995-1017.

Kenis (P.), Schneider (V.), « Policy networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox » dans Marin (B.), Mayntz (R.) (eds.), *Policy Networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Westview press, Boulder, p 25-59.

King (J.A.), Pechman (E.M), « Pinning the way to the shore: Conceptualizing evaluation use in school systems. », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 6, n°3, 1984, p 241-253.

Kokoreff (M.), « Sociologie de l'émeute », *Déviance et Société*, Vol. 30, n° 4, 2007, p 521-533.

Lafarge (F.), « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité ». *Revue française d'administration publique* n° 136, n° 4, 2010, p 755-774.

Lafore (R.), « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du département providence », *Revue des affaires sociales*, vol. 58, n° 4, 2004.

Laget (J.J.), Benamour (M.), « Une expérience d'évaluation de politique locale: l'exemple du département de l'Hérault », *Politiques et management public*, vol. 14, n° 2, p 105-128.

Land (K.C.), « Comment définir les indicateurs sociaux », *Revue de sociologie française*, vol. 12, n° 4, 1971, p 569-578.

Lapeyronnie (D.), « Révolte primitive dans les banlieues françaises », *Déviance et Société*, vol. 30, n° 4, 2007, p 431-448.

Le Bœuf (J.L.) (dir.), « L'évaluation des politiques publiques ? », *Revue Problèmes Politiques et sociaux*, n°853, 2001.

Le Galès (P.), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, p 57-95.

Le Galès (P.), « Politique de la ville en France et en Grande Bretagne, volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, vol. 27, n° 2, 1995, p 249-275.

———. « Urban governance and policy networks: On the urban political boundedness of policy networks. A french case study », *Public Administration*, vol. 79, n° 1, 2001, p 167-184.

Leal (J.), « Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades », *Economistas*, n° 103, 2005, p 37-51.

Norman (L.), Kirkpatrick (C.), « Evidence based policy making in European evaluation of European Commission integrated impact assessments », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 24, n° 1, 2006, p 23-33.

Leeuw (F.L.), Furubo (J-E.), « Evaluation systems : What are they and why study them? » *Evaluation*, vol. 14, n° 2, 2008, p 157-169.

Lefèvre (C.), Jouve (B.), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol.49, n° 6, 1999, p 835-854.

Lelévrier (C.), « La mixité sociale et les politiques urbaines », *Passages*, n° 109-110, 2001, p 29-32.

Leloup (F.), Moyart (L.), Pecqueur (B.), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, vol.7, n° 4, 2005, p 321-331.

Leroy (M.), « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 4, 1999, p 573-600.

Leviton (L.C.), Hughes (E.F.X), « Research on the Utilization of Evaluations A Review and Synthesis », *Evaluation Review*, vol. 5, n° 4, 1981, p 525-548.

Linder (S.), Peters (B.G.), « Instruments of government: Perceptions and contexts », *Journal of Public Policy*, vol. 9, n°1, 1989, p 35-58.

Lijphart (A.), « The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research », *Comparative Political Studies*, vol. 8, n° 2, 1975, p 158-177.

Lindblom (C.E.), « The science of "muddling through" », *Public Administration Review*, vol.19, n°2, 1959, p 79-88.

Madoré (F.), « La ségrégation sociale dans les villes françaises : réflexion épistémologique et méthodologique », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 136, 2005, p 45-60.

Maggetti (M.), « Le problème de l'interdépendance dans la comparaison des politiques publiques infranationales : une méta-analyse des mécanismes de diffusion », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, 2012, p 99-120.

Marcou (G.), « L'autonomie communale : étude comparative. », *Pouvoirs*, n° 95, 2000, p 69-86.

Kessler (M.C.), Mény (Y.), « Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet », *Politiques et management public*, vol. 12, n° 3, 1994, p 190-191.

Martin (G.), Ruffiot (A.), « La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales, entre mythes et apprentissages », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 2, 2001, pp.1-24.

Matyjasik (N.), « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », *Pyramides*, n° 10, 2005, p 126-138.

Mayer (M.), « Combattre l'exclusion sociale par l'empowerment : le cas de l'Allemagne », *Géographie, économie, société*, Vol. 8, n° 1, 2006, p 37-62.

- Mc Keena (C.), « Evaluation for accountability », *Journal of extension*, September-October 1983, p 22-26
- Mertens (D.M.), « Inclusive Evaluation: Implications of transformative Theory for Evaluation », *American Journal of Evaluation*, vol. 20, n° 1, 1999, p 1-14.
- Migeon (F-D.), « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136, 2010, p 985-994.
- Moine (A.), « Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, Tome 35, vol. 2, 2006, p 115-132.
- Monnier (E.), Henard (F.), « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres », *Revue Pouvoirs locaux*, 2010, p 51-62.
- Monnier (E.), Spenlehauer (V.), « L'évaluation dans le triangle de la décision », *Politiques et management public*, vol. 10, n° 3, 2002, p 61-82.
- Monnier (E.), « La politique de la ville est-elle évaluable? Oui sous conditions », *Les cahiers du DSU n°41*, Automne 2004, p 14-17.
- Montreux (K.), Dejean (J.), « Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs ». *Politiques et management public*, vol. 16, n° 2, 1998, p 161-174.
- Mulgan (R.), « 'Accountability': An ever-expanding concept? », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, 2000, p 555-573.
- Nel.lo (O.), « Contra la segregación urbana y por la cohesión social: ley de barrios de Catalunya », *Ciudades. Comunidades e Territorios*, vol. 17, p 33-46.
- Nez (H.), « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie n°4*, vol. 2, 2011.
- Nielsen (S.B.), Ejler (N.), « Improving Performance? Exploring the Complementarities between Evaluation and Performance Management », *Evaluation*, vol. 14, n° 2, 2008, p 171-192.
- Noyer (J.), Raoul (B.), « Concertation et « figures de l'habitant » dans le discours des projets de renouvellement urbain », *Études de communication. Langages, information, médiations*, n° 31, 2008, p 111-130.
- O'Donnell (G.), « Horizontal accountability in new democracies », *Journal of democracy*, vol. 9, n° 3, 1998, p 112-126.
- Papadopoulos (Y.), « Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance », *European Law Journal*, vol. 13, n° 4, 2007, p 469-486.

Parés (M.), Bonet-Martí (J.), Martí-Costa (M.), « Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain) », *Urban Affairs Review*, vol. 48, n° 2, 2012, p 238-271.

Parsons (W.), « From muddling through to muddling up- Evidence Based Policy Making and the modernization of British Government », *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 3, 2002, p 43-60.

Pasquier (R.), « La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne », *Annuaire des collectivités locales* vol. 22, n° 1, 2002, p 809-815.

Patton (M.Q.), « A Utilization-focused approach to contribution analysis », *Evaluation*, vol. 18, n° 3, 2012, p 364-377.

Peer (S.), Salman (T.), « Countering urban segregation: Theoretical and policy innovations from around the globe », *Urban Studies*, vol. 45, n° 7, 2008, p 1307-1332.

Perret (B.), « De l'échec de la RCB à la LOLF ». *Revue Française d'administration publique*, n° 117, 2006, p 31-41.

Peyrefitte (M.), « L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 2, 1998, p 71-94.

Pierre (J.), « Comparative urban governance. Uncovering complex causalities », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 4, 2005, p 446-462.

———, « Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics », *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 3, 1999, p 372-396.

Pierson (P.), « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p 251-267.

Piettre (A.), « Entre l'urbain et le social, un espace politique ? », *L'Homme et la société*, n° 160-161, 2006, p 103-134.

Pinson (G.), « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, 2006, p 619-651.

Plottu (B.), Plottu (E.), « Approaches to participation in evaluation some conditions for implementation », *Evaluation*, vol. 15, n° 3, 2009, p 343-359.

———. « Participatory evaluation: The virtues for public governance, the constraints on implementation », *Group Decision and Negotiation*, vol. 20, n° 6, 2010, p 805-824.

Pollard (J.), Dupuy (C.), « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, 2012, p 7-14.

Poupeau (F.M.), Guéranger (D.), Cadiou (S.), « Les consultants font-ils de la politique ? », *Politiques et Management Public*, vol. 29, n°1, 2012, p 9-19.

Pollard (J.), Prat (P.), « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans

un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, 2012, p 37-56.

Preskill (H.), Torres (R.T.), « The Learning Dimension of Evaluation Use », *New Directions for Evaluation*, n°88, 2000, p 25-37.

Préteccille (E.), « Les registres de l'inégalité, lieu de résidence et ségrégation sociale. La société française et ses fractures », *Cahiers français*, n°314, 2003, p 64-70.

Ramonet (I.), « Une révolte française », *Manière de voir*, n° 89, 2006.

Reboloso (E.), Ramirez (B.), « Evaluation in Spain: concepts, contexts, networks », *Journal of multidisciplinary evaluation*, n° 5, septembre 2006.

Richardson (J. J.), Jordan (A.G.), « Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections », *Policy Sciences*, vol. 15, n° 3, 1983, p 247-268.

Sa Vilas Boas (M-H.), « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 1, 2012, p 61-74.

Saint Martin (D.), « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une consultocratie ? », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 32, n° 1, 1999, p 41-74.

Sanderson (I.), « Evaluation, policy learning and Evidence-Based Policy Making ». *Public Administration*, vol. 80, n° 1, 2002, p 1-22.

Sartori, G. « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, p 19-36.

Saurugger (S.), Surel (Y.), « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n° 2, 2006, p 179-211.

Scharpf (F.), « The joint decision trap revisited », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44 n°4, 2007, p 845-864.

Schaumburg-Müller (H.), « Use of Aid Evaluation from an Organizational Perspective », *Evaluation* vol. 11, n° 2, 2005, p 207-222.

Schwarz (C.), Struhkamp (G.), « Does Evaluation Build or Destroy Trust? Insights from Case Studies on Evaluation in Higher Education Reform », *Evaluation*, vol. 13, n° 3, 2007, p 323-339.

Shulha (L.M.), Bradley Cousins (J.), « Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986 », *American Journal of Evaluation*, vol. 18, n° 1, 1997, p 195-208.

Sintomer (Y.), Blondiaux (L.), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p 17-35.

Smits (P.A.), Champagne (P.), « An Assessment of the Theoretical Underpinnings of Practical Participatory Evaluation », *American Journal of Evaluation*, vol. 29, n° 4, 2008, p 427-442.

Smyrl (M.), « Politics et Policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p 37-52.

Spentheuer (V.), Warin (P.), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du travail*, 2000, p 245-262.

Spentheuer (V.), Monnier (E.), Degeorges (O.), « L'évaluation comme outil de légitimation : le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 4, 1990, p 1-23.

Stame (N.), « What doesn't work? Three failures, many answers », *Evaluation*, vol. 16, n° 4, 2010, p 371-387.

Steffen (M.), Lima (L.), « Comparaison internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 3, 2004, p 339-348.

Stufflebeam (D.), « Evaluation Models », *New Directions for Evaluation*, n° 89, 2001, p 7-98.

Subirats (J.), « Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales », *E-valoracion*, n° 2, 2006.

Taggart (R.) « When democratic evaluation doesn't seem democratic », *Evaluation Practice*, vol. 12, n° 1, 1991, p 9-21.

Thoenig (J.C.), « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, vol. 37, n°4, 1987, p. 526-538.

Touraine (A.), « Y-a-t-il un modèle espagnol ? », *Revue Pouvoirs*, n°124, janvier 2008, p.145-156.

Tournier (C.), « Le concept de gouvernance en science politique », *Papel politico* vol. 12, n° 1, Universidad Javeriana, Colombia, 2007, p 63-91.

Trochim (W.M.K.), « Evaluation policy and evaluation practice », *New Directions for Evaluation*, n°123, 2009, p 103-109.

Urfalino (P.), Thoenig (J.-C.), Lorrain (D.), « Does local politics matter ? Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix*, vol. 2, n° 7, 1989, p 115-123.

Valovirta (V.), Hjelt (M.), « The role of knowledge produced by evaluation and future oriented foresight exercises in strategic policy making processes », *Administrative Studies*, vol. 24, n° 3, 2007, p 95-111.

Van Der Meer (F-B.), Edelenbos (J.), « Evaluation in multi-actor policy processes », *Evaluation* vol. 12, n° 2, 2006, p 201-218.

Van der Knaap (P.) « Policy evaluation and learning feedback, enlightenment or argumentation? », *Evaluation* vol. 1, n° 2, 1995, p 189-216.

Van Gent, (W.P.C.), Musterd (S.), Ostendorf (W.), « Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities », *Urban Research & Practice*, vol. 2, n° 1, 2009, p 53-67.

Varone (F.), Jacob (S.), « L'institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2 2004, p 271-292.

Varone (F.), « Les instruments de la politique énergétique: analyse comparée du Canada et des États-Unis », *Revue canadienne de science politique*, vol. 34, n° 1, 2001, p 3-28.

Varone (F.), Jacob (S), « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003) », *Politiques et management public* 22, n° 2, 2004, p135-152.

———. « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée* vol. 11, n° 2, 2004, p 271-292.

Vieillard-Baron (H.) « Quartiers « sensibles » et politique de la ville: bilan d'une recherche », *Espace géographique* vol. 29, n° 3, 2000, p 237-254.

Viñas (V.), « The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation : The Case of Spain », *Evaluation*, vol. 15, n° 4, 2009, p 469-472.

Voléry (I.), « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, 2008, p 743-771.

Vulbeau (A.), « L'approche sensible des quartiers "sensibles" », *Informations sociales*, n° 141, 2007, p 8-13.

Wacquant (L.), « Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality », *Thesis Eleven* vol. 91, n° 1, 2007, p 66-77.

Warin (P.), « L'impasse démocratique de la politique de la Ville en France », *Swiss Political Science Review*, vol. 3, n° 3, 1997, p 1-27.

Weiss (C.H.), « Evaluating for decisions: is anybody there, does anybody care? », *Evaluation Practice*, vol. 9, n°1, p 5-19.

———. « Have we learned anything new about the use of evaluation? », *American Journal of Evaluation*, vol. 19, n° 1, 1998, p 21-33.

———. « Reports on topic areas: Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? », *American Journal of Evaluation*, vol. 9, n° 1, 1988, p 5-19.

———. « Where politics and evaluation research meet », *American Journal of Evaluation*, vol. 14 n° 1, 1993, p 93-106.

———. « Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research », *Policy Analysis*, vol. 3, n°2, 1977, p 531-545.

Withol de Wenden (C.), Zapata Barrero (R.), « Immigration en Catalogne », *Politique et Société*, vol. 134-135, 2011, p 47-269.

Wong (W.), Welch (E.), « Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability », *Governance*, vol. 17, n° 2, 2004, p 275-297.

Zapico-Goñi (E.), « Matching Public Management, Accountability and Evaluation in Uncertain Contexts », *Evaluation*, vol. 13, n° 4, 2007, p 421-438.

Zenou (Y.), Boccoard (N.), « Labor discrimination and redlining in cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 48, n°2, 2000, p 260-285.

III. Articles de Revues électroniques

Börzel (T.A.), « What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying european governance », *European Intergation Online Papers*, 1997.

Bouard (S.), Sourisseau (J.M.), Pestana (G.), « La participation des acteurs locaux à l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques de développement durable en Nouvelle-Calédonie », *EchoGéo*, n° 7, 2008.

Ferguson (Y.), « Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien? », *Métropoles*, n°4, 6 janvier 2009.

Girod (A.), « Territoires, proximité et espace public », *Études de communication*, vol. 26, n°9, octobre 2008.

Hulbert (F.), « L'espace politique de la ville : plaidoyer pour une géopolitique urbaine », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 8, 15 novembre 2009.

Lascoumes (P.), « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines* n° 13-14, septembre 2004.

Pinson (G.), « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, n°7, 09 juillet 2010.

Santamaria (F.), Bonerandi (E.), « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'eupéanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen ». *Cybergeo : European Journal of Geography*, 18 mars 2011.

Sierra (A.), Lewis (N.), « Gouvernance sur le territoire. Un regard attentif à la configuration du pouvoir », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série n°6, novembre 2009.

Tovar (E.), « Comment mesurer la ségrégation urbaine ? Une contribution économique ». *Cybergeo : European Journal of Geography*, octobre 2011.

IV. Chapitres d'ouvrages collectifs

Abma (T.), Stake , « Responsive Evaluation » dans Mathison (S.), *Encyclopedia of Evaluation*, Thousand Oaks, California, Sage, 2005, p 377-380.

Beetham (D.), « Legitimacy », dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.) (Eds.), *International encyclopedia of political science*, Thousand Oaks, Sage, 2011, p 1415-1426.

Becker (H.), « Inférences et œuvre en observation participante. Fiabilité des données et validité des hypothèses », dans Céfaï (D.) (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2003.

Blanc (M.), « Participation des habitants et politique de la ville » dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p 177-196.

Darbon (D.), « A qui profite le mime? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique » dans Meny (Y.) (ed.), *Les politiques du mimétisme institutionnel: La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1993

De Maillard (J.), « Apprentissage » dans Boussaguet (L.) et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p 68-78.

Devineau (J.), « Le changement vu d'en bas. L'appropriation locale des politiques publiques au Mexique. » dans Palier (B.), Surel (Y.), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux d'action publique*, Paris, l'Harmattan, 2010, p 283-320.

Duchesne (S.), « Pratique de l'entretien dit non directif » dans Bachir (M.) et al. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, 2003.

Eme (B.), «L'incessante recreation d'économies de la proximité» dans Ginsbourger, (F.), Landrieu (J.(dir.), *Une autre nouvelle économie? Services mutualisés, ville et proximités*, Paris, Éd. De l'Aube, 2000.

Fontaine (C.), Monnier (E.), « Evaluation in France » dans Furubo (J.E.), Rist (R.C.), Standahl (R.), *International Evaluation Atlas*, New Brunswick, Sage, 2002, p 63-75.

Gallemand (F.), « La politique rocardienne de modernisation administrative» dans CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUS, 1996, p 227-246.

Gaxie (D.), Laborier (P.), « Chapitre 10. Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter » dans Favre (P.), Schemeil (Y.), Hayward (J.) (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 201-224.

Guiraudon (V.), Borraz (O.), « Introduction : Comprendre les évolutions de l'action publique » dans *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 11-26

Hassenteufel (P.), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Quelques enseignements tirés d'expériences de comparaison européenne», dans Bachir (M.) et al. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, 2003, p 110 et 114-115.

Jacob (S.), « L'évaluation des politiques publiques » dans Boussaguet (L.) et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p 201-208.

Jacquot (S.), « Approche séquentielle » dans Boussaguet (L.) et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p 82-90.

King (J.), Coghlan (A.), « Participatory Evaluation » dans Mathison (S.), *Encyclopedia of Evaluation*, California, Sage, 2005, p 292-296.

Lagroye (J.), «La légitimation» dans Grawitz (M.), Leca (J.) (dir.), *Traité de science politique*, Tome I, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p 395-467.

Le Galès (P.), « Gouvernance », dans Boussaguet (L.) et al., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p 299-308.

Lepine (E.), Smith (I.), Sullivan (H.), Taylor (M.), « Introduction: Of neighborhoods and governance » dans Smith, (I.), Lepine (E.) and Taylor (M.), (eds.), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Great Britain, Policy Press, 2007, p 1-20.

Mac Donald (B.), Kushner (S.), « Democratic Evaluation » dans Mathison (S.), *Encyclopedia of Evaluation*, California, Sage, 2005, p 110-114.

Marcou (G.), « L'expérience française de régionalisation : la décentralisation régionale dans l'État Unitaire » dans Faber (G.), Forsyth (M.), *The Regions : Factors of integration or desintegration in Europe ?*, Baden-Baden, ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p 157-188.

Martí-Costa (M.), Blanco (I.), Bonet (J.), Parés (M.), « Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana » dans Parés (M.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, 2009, p 419-440.

Mazmanian (D.A.), Sabatier (P.A.), *Implementation and Public Policy. A framework of analysis*, dans Mazmanian (D.A.), Sabatier (P.A.) (eds.), *Effective Policy Implementation*, University Press of America, Lexington, Lexington books, 1989, p 3-35.

Mulgan (R.), « Accountability » dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.) (Eds.), *International encyclopedia of political science*, Thousand Oaks, Sage, 2011, p. 1-14.

Mossberger, (K.), « Urban Governance » dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.) (Eds.), *International encyclopedia of political science*, Thousand Oaks, Sage, 2011, p. 1027-1030.

Mucchielli (L.), « Les émeutes urbaines : formes élémentaires de la contestation politique » dans Crettiez (X.), Sommier (I.) (dir.), *La France rebelle*, Paris, Michalon, 2006, p 29-44.

Patton (M.Q.), Ridde (V.), « Utilization Focused Evaluation » dans Mathison (S.), *Encyclopedia of Evaluation*, California, Sage, 2005, p 430-434.

Pazos (M.), Zapico-Goñi (E.), « Program evaluation in Spain: Taking at the edge of the twenty first century? » dans Furubo (J.E.), Rist (R.C.), Sandahl (R.), *International atlas of Evaluation*, New Brunswick, Sage, p 291-305.

Pelz (D.C.), « Some expanded perspectives on the use of social science in public policy ». In *Major social issues : A multidisciplinary view*, New York, Free Press, 1978, p 346-357.

Peters (B.G.), Pierre (J.), « Urban Governance » dans John (P.), Mossberger (K.), Clarke (S.E.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p 71-86.

Richardson (J.), Gustafsson (G.), Jordan (G.), «The concept of policy style » dans Richardson (J.) (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Winchester, Mass., ed. George and Unwin, 1982.

Robert (C.), « Chapitre 11 : Expertise et action publique » dans Boraz (O.), Guiraudon (V.), *Politiques Publiques 1*, 2008, p 309-335.

Rouzeau (M.), «Les experts et la politique de la ville», dans Jacob (S.) et Genard (J.-L.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 65-80.

Saint-Martin (D.), « Expertise » dans Boussaguet (L.) et al., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p 266-274.

Sørensen (E.) , « Governance networks » dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.) (Eds.), *International encyclopedia of political science*, Thousand Oaks, Sage, 2011, p 1030-1036.

Subirats (J.), « L'évaluation des politiques publiques dans un système fortement décentralisé. Le cas de l'Espagne » dans Trosa (S.), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2009, p 157-170.

Teorell (J.), « Good Governance » dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.), *International Encyclopedia of Political Science*, London, Sage, 2011, p 1017-1019.

Thoenig (J.C.), «Les politiques publiques » dans Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de Science Poitique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p 1-60.

True (J. L.), Jones (B. D.), Baumgartner (F. R.), «Punctuated-equilibrium theory» dans P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999, p 97-115.

Varone (F.), « Développer les capacités d'évaluation» dans Jacob (S.), Varone (F.), Genard (J-L.) (eds.) *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, p 157-177.

Vashdi (D.R.) « Empowerment » dans Badie (B.), Berg-Schlosser (D.), Morlino (L.), *International Encyclopedia of Political Science*, London, Sage, 2011, p 774-777.

Young (C.J.), Comtois (J.), « Increasing congressional utilization of evaluation » dans *Evaluation in legislation*, California, Sage, 1979, p 55-79.

V. Thèses et mémoires

Bouzouina (L), *Ségrégation spatiale et dynamiques métropolitaines*, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Université de Lyon 2, 2008.

Deschamps (A.), *Effets de quartier et dynamiques de la ségrégation urbaine*, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Université de Bordeaux, 2009.

Godayer (L.), *Le programme d'initiative communautaire Urban: quand la politique de la ville devient européenne: étude du PIC Urban de l'agglomération grenobloise*, Mémoire, IEP de Grenoble, 2002.

Jacob (S.), *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Europe. Étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Thèse de doctorat en Sciences Politiques, Université Libre de Bruxelles, 2004.

Matyjasik, Nicolas. « L'évaluation des politiques publiques dans une France

décentralisée. Institutions, marché et professionnels », Thèse de doctorat en Sciences Politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, 2010.

Reliant (C.), « L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique ? » Doctorat en Sciences et Techniques de l'Environnement, École Nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

Rouban (L.) *Le General Accounting Office : recherche sur l'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, Thèse de doctorat en Sciences Politiques, Université Paris I, 1983.

Spenlehauer (V.), « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », Thèse de doctorat en Sciences Politiques, Université Grenoble II- Pierre Mendès France, Institut d'études politiques de Grenoble, 1998.

Tourmen (C.), *Les compétences des évaluateurs. Le cas des évaluateurs de politiques publiques*, Thèse de doctorat en Sciences de l'éducation, université de Grenoble II, 2007.

VI. Communications à des Colloques ou à des Congrès

Baslé (M.), « Politique fiction : Prospective de l'évaluation en France dans 20 ans », *Colloque de la Société Française d'évaluation*, Marseille, 11-12 juin 2009.

Blind (P.K.), « Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues », *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government*, Vienna (Austria), juin 2007.

Banks (G.), « Evidence based policy making: what is it? How do we get it? », *ANU Public Lecture Series*, Productivity Commission, Canberra, 2009.

Blanco (I.), « Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona », *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, octobre 2005.

Davies (I.C.), « L'évaluation au service de la gouvernance démocratique », *Colloque de la Société française d'évaluation*, Marseille, 11-12 juin 2009.

Davies (P.), « Is evidence based policy making possible? », *Campbell Collaboration Colloquium*, Washington D.C, February 2004.

Delgadillo de la Peña (C.), « Evaluation practice through the lenses of the government tool framework. Study case: The evaluation of social and urban policy programs », *EGPA Pre conference for PhD students*, Toulouse, 8-10 septembre 2010.

Dessage (F.), « Comparer pour quoi faire? Le point de vue d'un monographe. »,

Conférence 16 Janvier 2006, Montréal, Université de Montréal.

Fourcault (A.), « La politique de la ville, un discours neuf ? Les origines historiques de la politique de la ville XIXe-XXe siècle », *Colloque Violence, consensus, sécurité*, le 14 novembre 2001, l'ENS Lyon.

JaJardin (A.), « Ségrégation socio-spatiale et inégalités de participation électorale dans les banlieues françaises, l'exemple de Clichy-sous-Bois », *Congrès de l'Association française de Science Politique*, Strasbourg, 2011.

Marti- Costa (M.), Bonet (J.), Pybus (M.), « La Gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La ley de Barrios en la Generalitat de Cataluña », *Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia 7-9, Septembre 2011.

———. « Los retos de la rehabilitación urbana. Diez lecciones de la experiencia catalana », *Congreso Internacional, Rehabilitación y sostenibilidad*, 4-6 Octubre 2010, Barcelona.

Rogers (P.), « Entre théorie et pratique, comment formuler un projet de recherche en évaluation ? », *Université d'été internationale de la recherche en évaluation des politiques publiques*, Lille, 30 août- 3 septembre 2010.

Stake (R.E.), « Program evaluation, particularly responsive evaluation », *Conference in trends of evaluation*, Goteborg, Sweeden, Octobre 1973.

Vedung (E.), « Repères historiques et épistémologiques de la recherche en et sur évaluation », *Université internationale de la recherche en évaluation des politiques publiques*, Lille, 30 août-3 septembre 2010.

VII. Documentation grise

André (P.), *Contrat de Ville: Rénover et Simplifier*, Rapport d'information du Sénat, n° 402, juin 2005.

André (P.), *Le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années*, Rapport d'information du Sénat, n°49, 2006.

Belorgey (J.-M.), *Évaluer les politiques de la ville*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993.

Bourdin (J.), André (P.), Plancade (J-P), *Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Paris, Rapports du Sénat, 2004.

Conseil scientifique de l'évaluation, *Le petit guide de l'évaluation*, Paris, La Documentation française, 1996.

Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Paris, 17 juillet 2012.

CRDSU⁶¹⁷, « Évaluations des contrats de ville : utilité et pluralité d'usages », *Les Cahiers du DSU*, n°41, automne 2004.

Dallier (P.), *La politique de la ville : une efficacité entravée*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, n°71, 7 novembre 2007.

Deleau (M.), Poincard (R.), Penz (P.), Nioche (J-P.), *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*, Rapport du Commissariat général du plan, Paris, 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, 1983.

Dupuis (J.), Gapin-Fréhel (J-C.), Duboscq (J.B.), Lecole (J-B), *L'évaluation des politiques publiques locales*, Voiron, la Lettre du cadre territorial, 1998.

Garde Roca (J.A.), *La Agencia Estatal De Evaluación De La Calidad De Los Servicios Y De Las Políticas Públicas: Reflexiones Y Propuesta De Creación: Informe Comisión Expertos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Gomel (B.), Severin (E.), *Évaluer l'expérimentation sociale*, Documents de travail du Centre d'Études de l'emploi, n°143, 2001.

Goulard (F.), Pupponi (F.), *Rapport d'information fait au nom au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Tome I*. Paris, Assemblée Nationale, 21 octobre 2010.

Hamel (G.), André (P.), « *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation* », Rapport fait à la demande de M. François Fillon, premier ministre, Septembre 2009.

Horaist (J.), « *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales* ». Paris, Commissariat Général du Plan, 1992.

Jacquier (C.), *Un dispositif de veille internationale. Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe : Quelles relations mutuelles ?*, Rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville, novembre 2003.

Kirszbaum (T.), Epstein (R.), *Rapport d'information fait au nom au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés. Tome II*, Assemblée Nationale, octobre 2010.

Kirzbaum (T.), « *La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine* », *Pouvoirs* 4, n° 111, 2004.

⁶¹⁷ Centre de ressources et d'échanges pour le développement social urbain, Rhône Alpes

ORIV⁶¹⁸, *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, Strasbourg, novembre 2012.

Maresca (B.), Paumier (V.), « Les protocoles de l'évaluation dans les opérations de la politique de la ville », Paris, CREDOC, n° 63, 1994.

Marti-Costa (M.), Parés (M.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2009

Ruprich-Robert (C.), Bencivenga (M.), *Évaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, 2002.

Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques : propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion : rapports au Premier Ministre*. La Documentation française, coll. Rapports officiels, 1989.

Zapico Goñi (E.), Feinstein (O.), *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain*, World Bank, mai 2010.

Documents relatifs à la conception, mise en œuvre et évaluation des PII

Ayuntamiento de Barcelona, Revista del « Pla de Barris de Trinitat Vella », 2009.

Ayuntamiento de Santa Colma de Gramenet, *Fem Barri amb les persones. Programmes socials per a la Regeneracio urbana*, 2010.

Décret d'application de la *Llei de barris*: 369/2004, de 7 de septembre.

DTPOP, *La loi des quartiers. Un pari pour la cohésion sociale*, Catalogne, Generalitat de Catalunya, 2004.

Projectos de Intervención Integral: Ayuntamientos de Terrassa, St Feliù de Llobregat, Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet et Barcelone (districts: Maresme Besos, Trinitat Vella, Bordeta et Barceloneta)

La Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial

Tamyko (I.), *Els impactes de la gestió en xarxa : Llei de Baris 2004-2010*, Catalogne, ESADE-Generalitat de Catalunya, 2010

⁶¹⁸ Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

Documents relatifs à la conception, mise en œuvre et évaluation des CUCS

Contrats Urbains de Cohésion Sociale: Communauté Urbaine de Lyon, Agglomération de Bayonne, Agglomération paloise, Agglomération toulousaine, CUCS Grand Tarbes.
Circulaire DIV du 5 juillet 2007 relative à la géographie de la politique de la ville : relevé des périmètres des quartiers prioritaires (CUCS)

Circulaire DIV du 5 juillet 2007 relative à l'évaluation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Circulaire du 11 avril 2007 relative aux Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Circulaire du 1er février 2007 relative à la signature des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Circulaire du 2 octobre 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des CUCS, contenu et calendrier de mise en œuvre.

DIV, *Les Débats d'Arc et Senans : Vers une stratégie d'évaluation des contrats de ville 2000-2006*, Actes, Rencontres des acteurs de la ville, Arc et Senans, 30 novembre- 1 décembre, 2002.

DIV, *Guide de l'évaluation locale des CUCS*, juin 2007.

DIV, *Guide méthodologique des Contrats urbains de cohésion sociale*, septembre 2006

DIV, *Livre vert: géographie prioritaire de la politique de la ville*, Paris, mars 2009.

1. Sites internet :

SFE : www.sfe-asso.fr

SEE : www.sociedadevaluacion.org

IVALUA : www.ivalua.cat

DIV : www.ville.gouv.fr

Generalitat de Catalunya : <http://www.gencat.cat/>

INSEE : www.insee.fr

IDESCAT : www.idescat.cat

LISTE DES ACRONYMES

ACSé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

CAF: Caisse des allocations familiales

CCAA : Communauté autonome

CESR : Conseil économique et social de la Région

CIV: Comité interministériel des villes

CSE: Comité de Seguimiento y Evaluación

CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale

DIV : Délégation Interministérielle à la Ville

DTPOP : Département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics

EMBP: Evidence Based Policy Making

FEDER: Fonds européen de développement régional

FMI : Fonds Monétaire International

FSE: Fonds Social Européen

GIP DSU: Groupement d'Intérêt Public pour le développement social urbain

IVALUA : Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques

MOUS: Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques,

ONZUS: Observatoire national des zones urbaines sensibles

PEMI: Participatory Evaluation Measurement Instrument

PII : Proyecto de Intervención Integral

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PRE: Projet de Réussite Éducative

RMI: Revenu minimum d'insertion

RSA: Revenu de solidarité active

SEE : Sociedad Española de Evaluación

SFE : Société Française d'Évaluation

UE: Union Européenne

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Comparaison des modèles territoriaux français et espagnols.....	p 27
Tableau 2. Existence d'organisations formelles ayant pour mission de développer l'évaluation au sein du pays de référence.....	p 30
Tableau 3. Existence d'une communauté épistémique autour de l'évaluation.....	p 31
Tableau 4. Caractérisation des sites retenus pour l'étude.....	p 42
Tableau 5. Évaluation et pratiques voisines.....	p 61
Tableau 6. « State of the art » de l'évaluation des politiques publiques.....	p 63
Tableau 7. Critères d'évaluation des politiques publiques.....	p 66
Tableau 8. Symptômes et quelques facteurs à l'œuvre dans le processus de ségrégation socio urbain.....	p 95
Tableau 9. Générations contractuelles de la politique de la ville.....	p 109
Tableau 10. Répartition de compétences ANRU-ACSé.....	p 112
Tableau 11. Part de population étrangère au sein des quartiers relevant du PII.....	p 127
Tableau 12. Évolution de la population étrangère en Catalogne au fil des dix dernières années.....	p 127
Tableau 13. Aperçu comparé des principales caractéristiques des dispositifs de lutte contre la ségrégation social urbaine.....	p 143
Tableau 14. Chronologie de la mise à l'agenda de l'évaluation dans le domaine de la politique de la ville.....	p 149
Tableau 15. Vecteurs d'institutionnalisation de l'évaluation.....	p 158
Tableau 16. Modèle de développement des capacités évaluatives.....	p 161

Tableau 17. Comparaison des motifs d'introduction de l'injonction évaluative.....	p 187
Tableau 18. Typologie des <i>stakeholders</i> d'un projet de développement social urbain.....	p 201
Tableau 19. Degrés de participation citoyenne aux différentes phases du PII	p 239
Tableau 20. <i>Stakeholders</i> du CUCS.....	p 242
Tableau 21. Notation de la diversité des acteurs (PEMI).....	p 252
Tableau 23. Notation de l'étendue de la participation des acteurs (PEMI).....	p 254
Tableau 22. Notation du contrôle exercé par les acteurs sur le processus évaluatif (PEMI).....	p 254
Tableau 23. Notation globale de la participation (PEMI).....	p 255
Tableau 24. Notation de la diversité des acteurs (PEMI appliqué aux CUCS).....	p 272
Tableau 25. Notation de l'étendue de la participation des acteurs (PEMI appliqué aux CUCS).....	p 274
Tableau 26. Notation du contrôle exercé par les acteurs sur le processus évaluatif (PEMI appliqué aux CUCS).....	p 275
Tableau 27. Notation globale de la participation (PEMI appliqué aux CUCS).....	p 276
Tableau 28. Composition d'un CSE.....	p 280
Tableau 29. Notation de la diversité des acteurs (PEMI appliqué aux PII).....	p 281
Tableau 30. Notation de l'étendue de la participation des acteurs (PEMI appliqué aux PII).....	p 282
Tableau 31. Notation du contrôle exercé par les acteurs sur le processus évaluatif (PEMI appliqué aux PII).....	p 283
Tableau 32. Notation de la diversité des acteurs (synthèse comparative).....	p 283

Tableau 33. Notation de l'étendue de la participation des acteurs (synthèse comparative).....	p 283
Tableau 34. Notation du contrôle exercé par les acteurs sur le processus évaluatif (synthèse comparative).....	p 284
Tableau 35. Note globale de la participation (synthèse comparative).....	p 294
Tableau 36. Typologie des principaux usages de l'évaluation des politiques publiques.....	p 307

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Comparaison démographique des sites retenus pour l'étude.....	p 40
Figure 2. Localisation géographique des sites retenus pour l'étude.....	p 41
Figure 3. Place potentielle de l'évaluation au sein du cycle de vie d'une politique publique.....	p 72
Figure 4. Dispositifs relevant du CUCS.....	p 113
Figure 5. Réseau de gouvernance des projets urbains de cohésion sociale.....	p 206
Figure 6. Réseau de gouvernance des PII.....	p 228
Figure 7. Qualification de la participation au processus évaluatif.....	p 256

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	7
Introduction Générale	9
I. Problématisation de l'objet de recherche : une déconstruction du « cycle de vie » de l'évaluation.....	13
II. Une démarche comparative : l'évaluation des projets de développement social urbain déployés à l'échelle infranationale.....	16
1. Pourquoi et comment mener une démarche comparative ?.....	16
2. Une comparaison à 'double tiroir' : une étude de cas infranationaux dans le cadre d'une comparaison internationale	18
III. Premier tiroir : Une comparaison internationale.....	20
1. La stratégie comparative des « cas contrastés » : étude de la mise en œuvre de l'évaluation sur des terreaux hétérogènes	20
2. Un choix à la fois intuitif et pragmatique.....	21
3. Caractériser le terreau de la comparaison France-Espagne.....	23
IV. Deuxième tiroir : Une comparaison infra nationale	36
1. Intérêt d'une analyse à cette échelle	36
2. Le choix des cas infranationaux.....	38
3. Une comparaison du degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle territoriale .	43
V. Méthodologie de la recherche.....	49
1. Les entretiens semi-directifs	49
2. L'observation : participante et non participante	51
3. Les difficultés rencontrées sur le terrain.....	54
VI. Plan d'exposition.....	57
Chapitre 1. Prolégomènes : l'évaluation, une notion polysémique à éclaircir.....	59
Section 1. Le concept d'évaluation : un « aimant sémantique »	59
Sous-Section 1. Les dimensions de l'évaluation.....	64
Sous-Section 2. Les approches de l'évaluation en débat	67

Section 2. La place potentielle de l'évaluation dans le processus de <i>policy making</i>	70
Sous-Section 1. L'évaluation comme instrument de formulation et de construction des problèmes publics	73
Sous-Section 2. L'évaluation comme instrument de traduction du problème public en action publique.....	75
Sous-Section 3. L'évaluation d'impact <i>ex ante</i> et l'expérimentation sociale: une démarche en amont de la généralisation d'un dispositif.....	76
Sous-Section 4. L'évaluation comme instrument d'ajustement dans le processus de mise en œuvre	79
Sous-Section 5. L'évaluation rétrospective, <i>ex post</i> : un regard en arrière pour mieux cerner la situation présente	82
Section 3. L'évaluation appréhendée comme instrument d'action publique.....	84
Sous-Section 1. L'évaluation saisie à travers des lunettes conceptuelles empruntées à la sociologie politique	84
Sous-Section 2. Une démarche éminemment politique	90
Chapitre 2. Enjeux et spécificités de l'objet de l'évaluation : les projets de développement social urbain	93
Section 1. Les politiques de développement social urbain : entre complexité, multi dimensionnalité et participation.....	93
Sous-Section 1. La ségrégation socio-urbaine : un phénomène multi dimensionnel	93
Sous-Section 2. Une méthode d'intervention et une boîte à outils spécifique	98
Section 2. La Politique de la ville française : l'inextricable parcours d'une politique d'exception pérennisée.....	102
Sous-Section 1. La construction politique et médiatique du problème des quartiers sensibles en France : sociogénèse d'une mise à l'agenda	102
Sous-Section 2. La politique de la ville : une politique complexe	107
Sous-Section 3. La « géographie prioritaire » : une mille-feuille territorial aux contours incertains	117
Section 3. La « <i>Llei de barris</i> » : un 'pari collectif pour la cohésion sociale'	120
Sous-Section 1. Sociogénèse d'une politique emblématique du retour de la gauche à la <i>Generalitat</i>	120
Sous-Section 2. Les plans d'intervention intégrale : les acteurs et les axes d'intervention	128
Section 4. Synthèse comparative	135
Sous-Section 1. Une sociogénèse aux ingrédients analogues.....	135
Sous-Section 2. Un traitement de la ségrégation socio-urbaine conforme au modèle des politiques intégrées de développement urbain.....	137
Chapitre 3. Sociogénèse de l'injonction évaluative dans le domaine du développement social urbain	145

Section 1. Rétrospective sur le processus d'émergence de l'injonction évaluative	146
Sous-Section 1. L'évaluation de la politique de la ville française : une exigence nationale puis territoriale	146
Sous- section 2. L'évaluation de la <i>Llei de barris</i> : une importation de la méthode URBAN	152
Sous-Section 3. La procéduralisation de l'évaluation ou le recours aux clauses évaluatives des CUCS et de la <i>Llei de barris</i>	157
Section 2. La quête de légitimité par les <i>inputs</i> : un élément clé de la mise à l'agenda et de l'introduction de l'évaluation	166
Sous-Section 1. La 'performance' : une révolution du fondement de la légitimité des États modernes	167
Sous-Section 2. L'évaluation comme instrument de légitimation de la politique de la ville au long de son histoire	170
Sous-Section 3. Le cas de la Catalogne : Légitimation du gouvernement et renforcement de son image 'modernisatrice'	178
Section 3. Synthèse comparative	181
Sous-Section 1. L'irruption de l'injonction évaluative dans les CUCS et les PII	181
Sous-Section 2. Un vecteur commun d'introduction de l'instrument : une clause évaluative... ..	188
Chap. 4. Déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des projets de développement social urbain : quels destinataires de l'injonction évaluative ?	190
Section 1. Caractérisation de l'espace de production des projets	191
Sous-Section 1. La gouvernance : trajectoire et triomphe d'un référentiel d'action publique .	191
Sous-Section 2. Les politiques urbaines : un champ d'action publique particulièrement perméable au paradigme de la gouvernance.....	194
Sous-Section 3. Produire la ville dans un environnement multiniveaux surpeuplé.....	199
Section 2. Une déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des CUCS	206
Sous-Section 1. L'État : maître du 'jeu contractuel' ?	207
Sous-Section 2. L'échelon communal et intercommunal : des acteurs chefs de file de la mise en œuvre des projets urbains de cohésion sociale	212
Sous-Section 3. Les départements et les régions : des acteurs secondaires en retrait	218
Sous-Section 4. Les centres de ressources : des acteurs auxiliaires 'aux côtés' des acteurs de la gouvernance de la politique de la ville.....	221
Sous-Section 5. Le tissu associatif : des porteurs de projet au statut paradoxal.....	222
Section 3. Une déconstruction analytique des réseaux de gouvernance des PII	228
Sous-Section 1. La <i>Generalitat</i> : stratège de l'action de développement social urbain	229
Sous-Section 2. Les municipalités : acteur chefs de file de la conception et de la mise en œuvre des PII	233
Sous-Section 3. La <i>Diputació</i> n : l'assistance technique dans la conception des PII	236

Sous-Section 4. Les habitants : une participation formelle qui a du mal à gagner en profondeur	237
Section 4. Synthèse comparative	241
Sous-Section 1. Définition des catégories de <i>stakeholders</i> des CUCS et des PII	241
Sous-Section 2. Analyse des réseaux des projets de développement social urbain	243
Chapitre 5. L'évaluation participative : « un leitmotiv dans les discours non incarné dans les pratiques »	246
Section 1. L'évaluation participative : un instrument au service de l'opérationnalisation de l'impératif participatif	247
Sous-Section 1. L'évaluation participative dans le cadre des CUCS et des PII : une dimension idéal-typique et normative.....	247
Sous-Section 2. Mesurer l'implication des <i>stakeholders</i> dans le processus évaluatif.....	250
Sous-section 3. Le choix des évaluateurs des projets de développement social urbain	257
Section 2. L'implication des <i>stakeholders</i> du CUCS dans le processus évaluatif	262
Sous-Section 1. Analyse du processus évaluatif des CUCS.....	262
Sous-Section 2. Mesurer le niveau global de participation au sein des CUCS	272
Section 3. L'implication des <i>stakeholders</i> du PII dans le processus évaluatif	275
Sous-Section 1. Analyse du processus évaluatif des PII	275
Sous-Section 2. Mesurer le niveau global de participation au sein des PII.....	280
Section 4. Synthèse comparative	283
Sous-Section 1. Décryptage d'une participation hétérogène des <i>stakeholders</i> au processus évaluatif.....	283
Sous-Section 2 : La difficile opérationnalisation de la participation citoyenne	287
Chapitre 6. Les usages de l'évaluation au sein des réseaux de gouvernance	291
Section 1. Typologie et caractérisation des principaux usages sociopolitiques de l'évaluation.....	292
Sous-Section 1. À propos des usages de l'évaluation	292
Sous-Section 2. Les usages de l'évaluation d'ordre 'symbolique' : l'évaluation comme instrument d' <i>accountability</i> , de contrôle et de légitimation	296
Sous-Section 3. Les usages de l'évaluation d'ordre 'opérationnel' : l'évaluation comme instrument d'apprentissage et levier potentiel du changement	302
Section 2. Les usages socio politiques de l'évaluation dans le cadre des CUCS.....	308
Sous-Section 1. L'évaluation : un instrument de contrôle horizontal et le rendez-vous raté de l' <i>accountability</i> verticale	308
Sous-Section 2. L'évaluation : un instrument de négociation de la politique de la ville et de légitimation de la nouvelle géographie prioritaire.....	311
Sous-Section 3. L'évaluation: une opportunité de 'jouer la carte de la proximité' et de renforcer la légitimité des élus locaux	316

Sous-Section 4. Les défis de l’externalisation de l’évaluation en termes d’apprentissage et de changement.....	317
Section 3. Les usages socio politiques de l’évaluation dans le cadre des PII	323
Sous-Section 1. Les Comités de Suivi et d’Évaluation (CSE) : des espaces d’ <i>accountability</i> verticale et de contrôle horizontal	323
Sous-Section 2. L’évaluation en tant qu’outil de communication politique	326
Sous-Section 3. L’évaluation : un outil d’apprentissage et de changement ?	328
Section 4. Synthèse comparative	329
Sous-Section 1. L’évaluation entre contrôle horizontal et <i>accountability</i> verticale	329
Sous-Section 2. L’évaluation comme instrument de communication politique et de légitimation	331
Sous-Section 3. Le rendez-vous raté de l’apprentissage et du changement	332
Conclusion générale	336
Bibliographie Générale	343
Liste des acronymes	379
Liste des tableaux.....	381
Liste des figures.....	384

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

1. Documents relatifs à la mise en œuvre des CUCS et des PII

Annexe 1. Extrait de la circulaire du 24 mai 2006 (CUCS)

Annexe 2. Extrait de la lettre du Contrat Urbain de Cohésion Sociale de Lyon

Annexe 3. Extrait d'un livret de présentation de la *llei de barris*

2. Documents de cadrage relatifs à l'évaluation des CUCS et des PII

Annexe 4. Extrait de la note de cadrage du 5 juillet 2007 (CUCS)

Annexe 5. Extrait de la *llei de barris* (PII)

3. Autres

Annexe 6. Questionnaire soumis à la SFE pour recueillir des données sur le degré d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle Régionale en France.