



L'évaluation, un processus trop normatif et politique pour que les sociologues s'y engagent ?

Retour réflexif sur la rénovation urbaine

Christine Lelevrier

*Professeure, Université Paris-Est
Equipe 3482, Lab'Urba*

A l'évidence et de différentes manières, la recherche et l'évaluation entretiennent des ressemblances et des liens. D'une part, les pratiques de l'évaluation amènent à produire de la connaissance dans une démarche qui ressemble à celle de la science et vise le plus souvent, à établir des liens de causalité entre des programmes d'action et des effets. D'autre part, Les chercheurs sont appelés par les pouvoirs publics à participer à ces processus d'évaluation, que ce soit pour garantir une rigueur scientifique à la démarche ou pour produire de la connaissance sur ces causalités et effets. Mais à l'évidence et de différentes manières, les rapports entre recherche et évaluation sont loin d'être simples et dénués d'ambiguïté. « L'évaluation correspond (donc) à une tentative d'intégration des sciences sociales dans les processus de décision publique et dans la conduite de l'action publique, qui amène les chercheurs impliqués à renoncer à leur revendication traditionnelle d'autonomie vis-à-vis du politique » (Epstein, 2009 : 187). Et c'est bien cette question plus générale de « l'engagement et de la distanciation » des

chercheurs qui est posée avec encore plus d'acuité à travers l'évaluation (Elias, 1993). D'une part, la production de connaissance n'y est pas exempte d'une dimension normative dans la mesure où elle répond à des questions posées, non pas par la recherche, mais par l'action publique, et où, prescriptive, elle vise une amélioration de cette action. D'autre part, le chercheur qui s'implique risque fort de se voir instrumentalisé lui-même, en devenant la « caution scientifique » d'une démarche, ou de ne pas maîtriser les usages politiques des résultats de ses recherches. C'est sans doute en partie ce qui explique que dans le champ de la recherche urbaine qui est le nôtre, celui de l'analyse de la politique de la ville, de la rénovation urbaine et de leurs effets sociaux, les chercheurs, après avoir été fortement impliqués à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (Epstein, 2009 : *op.cit.*), se soient ensuite retirés, revenant à une posture plus classique de critique sociale. Est-ce à dire que toute collaboration et réciprocité seraient impossibles, alors même que la sociologie peut y trouver une certaine utilité sociale ?

[Retour sommaire](#)

Pour apporter des éclairages sur ces questions, cet article propose un retour réflexif sur un ensemble de pratiques d'évaluation et de recherches menées sur la politique de la ville et la rénovation urbaine¹ depuis le milieu des années 1990. Nous reviendrons dans un premier temps sur les différents sens et définitions de l'évaluation. Nous montrerons ensuite comment les rapports entre recherche et évaluation donnent lieu à trois postures, qui posent différemment les questions de l'engagement, de la distanciation et de la production de connaissance. Enfin, à partir de notre propre expérience autour de la politique de la ville et du programme national de rénovation urbaine, nous reviendrons sur la place de la recherche et le sens de l'évaluation de ces politiques.

1 En tant que chargée d'études au sein de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, nous avons d'abord participé à l'évaluation du volet politique de la ville du contrat de Plan État-Région de 1994-1998 (et en particulier de l'action urbaine de désenclavement). En tant qu'universitaire, nous avons été expert-animateur de l'instance d'évaluation de la politique de la ville pour la Préfecture de Région et le Conseil Régional de 2001 à 2006 (chargée du rapport en 2007). Depuis 2003, nous avons monté un dispositif de suivi-évaluation sur la résidentialisation d'un quartier parisien pour le compte d'un bailleur social (posture d'Assistance à Maîtrise d'ouvrage), puis conduit plusieurs recherches sur les effets sociaux de la rénovation urbaine, pour le compte du Plan Urbanisme Construction Architecture et pour le compte du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Nous avons également travaillé avec d'autres chercheurs pour le Fonds d'expérimentation et d'Innovation à la Jeunesse sur le suivi-évaluation d'un dispositif de colocations solidaires mises en place par l'Association de la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEV) dans plusieurs quartiers en rénovation urbaine.

Évaluer une action publique ; une question de normes et de rapport à la connaissance

L'évaluation n'est pas exempte de préoccupations gestionnaires et d'un processus de rationalisation des décisions publiques, à partir d'une connaissance des résultats des actions menées. C'est du moins son origine dans les années 1960 aux États-Unis où elle donne lieu à l'énoncé d'un objectif de « rationalité des choix budgétaires », cherchant à mesurer les rapports coûts-avantages et coûts-efficacité d'un programme d'actions. C'est d'ailleurs en partie sous cet angle qu'ont été évaluées les premières opérations de rénovation des années 1960 en France (Roy, 2007). Mais le développement des démarches évaluatives autour de la politique de la ville dans les années 1980² et 1990 ainsi que des politiques européennes lui a conféré d'autres dimensions, construisant d'une autre manière le rapport entre science et action.

L'évaluation implique bien la production de connaissances mais au service de l'action, comme d'ailleurs à sa manière le diagnostic, avec, dans les deux cas, une action qui va chercher à définir ou à améliorer un « problème public » (Dewey, 2003). Dans le domaine de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, le problème public est posé principalement en termes de « concentration de difficultés » dans certains territoires urbains, d'écart sociaux entre les quartiers concernés et le reste de la ville et d'effets négatifs de ces concentrations, renforçant les inégalités sociales. L'action dans ce cadre, vise à « lutter contre la dégradation de quartiers situés en général à la périphérie des grandes villes et, à contrer l'exclusion des populations qui y habitent » (cour des comptes, 2002 : 3) et à réduire ces

2 Deux rapports ont été importants dans la définition et la diffusion des pratiques d'évaluation dans le champ de la politique de la ville : le rapport Deleau en 1986 et le rapport Viveret en 1989 qui va fixer les dispositifs pour garantir une certaine transparence et objectivité à l'évaluation.

écarts sociaux entre territoires. L'évaluation peut en partie être assimilée à une activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de données, d'enquêtes, d'entretiens et de diverses informations (Leca, 1993). C'est ce que fait notamment l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles mis en place en 2003 pour produire de la connaissance sur les 751 quartiers concernés et leurs évolutions. Mais cette activité cognitive se caractérise par deux dimensions qui peuvent la distinguer fortement de la production scientifique ordinaire.

Une connaissance pour juger des conditions de réussite

Tout d'abord, ses finalités sont celles de la production d'un jugement sur une action publique et d'un réajustement de cette action au vu des résultats de l'évaluation. Ainsi, l'évaluation n'a pas seulement pour objet « de fournir des connaissances » mais également des « jugements fondés sur cette connaissance » (Conan, 1998 : 53). Cette finalité confère une dimension normative au processus d'évaluation qui doit statuer sur le succès et l'efficacité d'une politique et s'assurer que l'argent public investi a bien servi les objectifs de l'action publique. Elle implique la construction de normes et de critères de « réussite » à l'aune desquels les impacts de l'action vont être évalués. L'évaluation est censée pouvoir argumenter sur la réussite et le bien-fondé d'une action. Dans le domaine de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, elle conduit à accorder une place centrale à la mixité sociale comme principe d'action. Elle engage alors un système de valeurs de référence à partir desquelles vont être mesurés les effets, lui conférant une dimension morale. Le chercheur qui s'engage dans ces démarches d'évaluation accepte, plus ou moins explicitement, le cadre, les catégories et les questionnements de l'action publique. L'enjeu de l'évaluation est politique dans la mesure où il s'agit à la fois de s'assurer que les destinataires ont bien bénéficié des mesures et les ont appréciées – d'une sorte de retour sur investissement – et de pouvoir réajuster l'action. Cette dimension prescriptive et performative de l'évaluation oriente la production de connaissance mais elle peut aussi constituer une opportunité pour le chercheur, celle de pouvoir agir

et rétroagir sur l'action et d'amener à la redéfinition des catégories de l'action. À condition toutefois, que la démarche puisse aller jusqu'à cette étape et laisse une marge de manœuvre suffisante.

Un chaînage de causalités entre objectifs/moyens/effets

Les démarches d'évaluation, même si elles peuvent être plurielles, contribuent elles aussi à la dimension normative de l'évaluation et orientent le questionnement. Comment évaluer ? L'évaluation cherche à apprécier « l'impact » d'une action sur un territoire, une population cible ou un système d'acteurs. Autrement dit, elle va éventuellement appliquer des procédures scientifiques mais de manière avant tout à établir, ou servir à établir, des liens de causalité entre une politique publique, un programme et un effet particulier. C'est bien cette logique de chaînage qui a été retenue dans les définitions des textes et guides méthodologiques de l'évaluation dans le champ de la politique de la ville : « L'évaluation a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés » (Décret du 22 janvier 1990). C'est donc une logique de raisonnement assez mécanique et adossée aux questions et catégories de l'action publique. Le plus souvent, les questions d'évaluation vont se décliner en termes de pertinence (les objectifs sont-ils bien adaptés au problème posé ?), de cohérence (les moyens consentis dans la mise en œuvre sont-ils suffisants et adaptés aux objectifs énoncés ?) et d'efficacité et d'efficience (les mesures mises en œuvre ont-elles produit les effets attendus et garanti un « bon » usage des fonds publics ?). Dans cette approche les chercheurs en sciences politiques et les sociologues de l'action publique peuvent aider à l'élaboration d'un « référentiel » de l'évaluation, qui, comme dans la construction des politiques publiques, va se fonder sur des valeurs, des principes d'action et une « théorie du changement social » (Muller, 1995 : 159). Cette construction d'un référentiel passe à la fois par la production de connaissance, de normes et de critères. Dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville du contrat de plan État-Région à

laquelle nous avons participé, le référentiel avait été produit à partir d'une proposition de Daniel Béhar classifiant, à partir de sa connaissance des dynamiques régionales, les territoires concernés au regard du type d'écart à leur environnement (Bravo, 1999). À chaque type de territoire correspondait un principe d'action différent. La proposition de référentiel visait avant tout à voir si les politiques régionales avaient bien pris en compte ces différences territoriales et s'il était possible ensuite de suggérer des adaptations possibles. Reste la manière dont les acteurs se réapproprient ce type de référentiel, qui, en l'occurrence et malgré sa pertinence, n'avait pas conduit à une redéfinition du sens de l'action régionale pour le Contrat de Plan suivant.

Évaluation positiviste ou constructiviste

Ce type d'évaluation basée sur la mesure de causalités, correspond à l'une des deux grandes conceptions de l'évaluation qui font débat parmi les chercheurs en sciences politiques, s'apparentant à une démarche plutôt « positiviste », « expérimentaliste », produisant de la connaissance dite objective sur les effets de l'action. Elle est opposée à une conception plus « constructiviste », prenant davantage en compte « la diversité des situations et le caractère pluriel des situations » (Kessler, Lascoumes, Setbo, Thoenig, 1998 : introduction). « Ces deux paradigmes aux extrémités d'un continuum », le positivisme et le constructivisme correspondent à des postures scientifiques, qui pour le premier renvoie à la distance à l'objet, aux causalités et aux expérimentations, et pour le second, postule que la réalité n'existe pas en soi, mais qu'elle est aussi multiple que le sont les acteurs (Turgeon, 1998 : 196). Elles correspondent à des méthodologies d'évaluation différentes. Jean Turgeon distingue ainsi une évaluation « prêt à porter » et une évaluation « sur mesure ». La première est normative, expérimentale, vérifiant *a posteriori* les effets de l'action et s'appuyant sur une théorie du changement social qu'il faut expliciter pour ensuite pouvoir mesurer l'impact de l'action et passer des résultats au jugement. La seconde ne part pas de questions *a priori*, mais se fonde sur l'écoute des acteurs, sur une construction collective de la connaissance dans laquelle le

participant est le mieux à même d'apprécier les effets de l'action (Turgeon, 1998 : *op. cit.*)

Cette dernière démarche, moins normative, laisse davantage de place à la parole des destinataires ou à une co-construction par l'ensemble des acteurs. Dans les deux approches, les sciences sociales peuvent être mobilisées pour produire des statistiques, construire des indicateurs, formuler de manière rigoureuse le questionnement ou encore conduire des dispositifs d'enquêtes. De plus, les sciences sociales peuvent aider au débat public et contribuer à améliorer l'action. Mais les conceptions plus constructivistes peuvent aussi faire de l'évaluation un apprentissage mutuel, relevant d'une démarche « endo-formative » et « constructive » comme a pu la développer le sociologue M. Conan (Conan, 1998 : *op.cit.*). Le rapport à la science et à la norme n'est pas le même, les méthodologies plus constructivistes misant sur la participation des acteurs et sur leur savoir ordinaire. L'évaluation peut alors devenir un objet de recherche-action intéressant, en particulier pour les sociologues des organisations. Toutefois, en France et dans le cadre des politiques publiques de la ville et de la rénovation urbaine, ces approches restent très minoritaires, pour ne pas dire inexistantes. Et plus l'évaluation s'est institutionnalisée en devenant obligatoire et en étant formatée par diverses instances européennes, nationales et régionales, moins elle a été innovante. De ce point de vue, la Loi Organique relative aux Lois de Finances de 2001 et la Révision Générale des Politiques Publiques, remplacée plus récemment par la Modernisation de l'Action Publique, en instaurant des mesures de performance, aurait plutôt eu tendance à ramener l'évaluation à des logiques gestionnaires proches de la Rationalisation des Choix Budgétaires évoquée précédemment.

Postures et implications de chercheurs dans les processus d'évaluation

Malgré les liens et intérêts réciproques entre recherche et évaluation, l'université française s'est peu impliquée et reste peu

associée à l'évaluation de la politique de la ville et du dernier programme de rénovation urbaine, contrairement à ce qui a pu se passer au Royaume-Uni dans le cadre du programme *New Deal for Communities* (Lawless, 2014) ou aux États-Unis, autour du programme *Moving To opportunity* (Goering, Feins, 2003). Les contextes, comme le rapport entre recherche et action, au croisement desquels se situe l'évaluation, sont sans doute différents. En France, la recherche académique a eu tendance à adopter une posture de réserve à la fois par rapport à ces politiques sociales territoriales, jugées trop complexes et difficiles à comprendre, et par rapport à l'évaluation. Les chercheurs, et en particulier les sociologues, peuvent se retrouver dans trois types de posture par rapport aux quartiers populaires et aux politiques concernés, qui vont de la distance à la proximité avec l'action et l'évaluation. Ces postures ne sont pas propres au champ de l'évaluation ou/et de la politique de la ville mais renvoient plus largement aux approches et aux métiers du sociologue. Elles n'en façonnent pas moins la production de la connaissance et de l'évaluation dans ce champ de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Trois postures : de la distance à l'assistance à maîtrise d'ouvrage

Jusqu'à une période récente, les chercheurs académiques étaient assez peu intéressés par ces quartiers et ces politiques, qui relevaient de différents champs de la sociologie. On peut identifier trois postures ; celle d'une distance de réserve par rapport à l'action du « sociologue-savant », celle de la critique sociale des catégories et du sens de l'action, et celle de « l'ingénieur-social », de l'expertise.

C'est principalement au travers de la sociologie de la délinquance, du travail ou de la stratification sociale que les recherches sur les quartiers populaires des années 1980 vont se développer. Dans ce cadre, la connaissance produite porte sur les populations qui vivent dans ces quartiers, sur leurs évolutions et les rapports sociaux, avant tout analysés comme révélateurs de processus sociaux plus larges, tels que la vulnérabilité de la classe ouvrière, l'exclusion ou encore la discrimination. Ce ne sont pas les politiques qui intéressent

ces sociologues, ni même les espaces résidentiels concernés, mais avant tout ce qu'ils reflètent du changement social³. Ces sociologues prennent leurs distances à la fois par rapport aux approches spatialistes et par rapport à l'action. Les politistes, quant à eux, ont surtout analysé ces politiques là encore dans un cadre plus large de transformation de l'État ou d'évolutions de la gouvernance urbaine⁴. Cette première posture reflète assez bien celle d'une grande partie de la sociologie. L'inscription des travaux dans des champs disciplinaires et théoriques, dans des questionnements plus larges, permet de construire une plus grande distance scientifique avec les systèmes d'action et les effets évalués. La connaissance produite peut alimenter les théories du changement social qui sont réactivées à travers l'évaluation, mais elle n'est pas directement en lien avec l'action et reste en retrait du processus d'évaluation.

La seconde posture est aussi assez classique et représentative, cette fois, d'une sociologie critique proche « du dévoilement » (Corcuff, 2002), d'une forme de dénonciation des catégories et du sens de l'action. Cette posture critique va analyser les politiques publiques de rénovation urbaine avant tout comme l'expression d'un rapport de domination imposant des normes aux habitants de ces quartiers⁵. Les sociologues politiques vont plutôt revenir sur les catégories de l'action que sont la mixité, le ghetto et dénoncer les euphémismes ou dévoiler le sens caché des politiques menées, en lien avec d'autres évolutions du champ

3 Nous ne rendons pas compte ici de l'exhaustivité de ces recherches mais on peut citer des chercheurs assez illustratifs de cette approche comme Stéphane Beaud et Michel Pialoux, Didier Lapeyronnie, Didier Fassin, ou encore Robert Castel.

4 On peut faire référence ici aux articles de Patrick Le Galès ou de Dominique Dammame et Bruno Jobert.

5 On peut citer ici les travaux de Sylvie Tissot sur la politique de la ville, d'Anne Clerval sur la gentrification ou de Pierre Gilbert sur la rénovation urbaine et les classes populaires (thèse).

des politiques publiques⁶. Cette posture peut conduire les sociologues à adopter un engagement fort dans l'appui à des formes de contestation ou de contre-pouvoir⁷. Mais d'une part, elle implique de fait une mise à distance critique des catégories de l'action, souvent analysées comme des idéologies, et donc de distance à l'évaluation. D'autre part, participant d'un travail de déconstruction scientifique qui est le propre de la sociologie, cette posture ne facilite pas les liens avec les pouvoirs et acteurs publics et la co-production de démarches expérimentales et pragmatiques.

La troisième posture est plus directement liée à l'action. C'est celle qu'adoptent des sociologues qui vont répondre à la commande publique en se situant ainsi entre la recherche et l'expertise. Appartenant à des bureaux d'études (Act, Cerfise, Acadie, IAU...) ou à des départements au sein d'organismes de recherche (CSTB), ils n'ont pas forcément le même rapport aux catégories de l'action publique, même s'ils peuvent les déconstruire à leur manière. Le lien avec les acteurs est celui du conseil, de l'assistance, de l'accompagnement des démarches d'évaluation. La distanciation est plus complexe dans ce type de posture qui relève d'un rapport marchand entre un prestataire (ces experts-chercheurs) et les commanditaires de l'évaluation, instaurant une situation de plus grande dépendance. La position est celle d'une relation de service à l'action et la marge de manœuvre pour réinterroger le sens de ces politiques, s'avère plus étroite et délicate.

Comment ces postures structurent-elles le champ et les formes de connaissance et d'évaluation produites ?

Une évaluation de moins en moins distanciée et indépendante

Les chercheurs académiques sont de moins en moins associés à l'évaluation des

6 On pense notamment aux travaux de Renaud Epstein et Thomas Kirszbaum et Jacques Chevalier ou encore Jacques Donzelot et Philippe Estèbe sur la rénovation et la politique de la ville.

7 Le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache sur la concertation dans la politique de la ville paru en 2013 en est un exemple.

politiques de la ville et de la rénovation urbaine. Renaud Epstein montre comment la forte implication de cette recherche dans les années 1990 autour du Commissariat au Plan et à travers les instances de la politique de la ville a conduit à une rupture et à la production de deux rapports d'évaluation différents, celui des acteurs politiques et celui des chercheurs qui souhaitaient pouvoir garder une distance critique (Epstein, *op. cit.*). Les universitaires restent toutefois associés de trois manières ; sollicités comme médiateurs, animateurs, rapporteurs, ils peuvent suivre et garantir une certaine scientificité et indépendance du processus d'évaluation ; produisant de la connaissance sur les dynamiques territoriales, ils peuvent aider, par leur observation, à formuler des questions d'évaluation ; enfin, mobilisés autour des résultats produits par l'action, ils peuvent contribuer au débat et à la réflexivité. Mais on est loin de la co-production université-décideurs, sur le long terme, depuis le début jusqu'à la fin du programme et avec une réflexion sur les instruments et critères, comme on peut la trouver au Royaume-Uni ou en Allemagne.

De fait, les rapports comptables ou politiques (rapport de la cour des comptes ou du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale⁸) tiennent lieu d'évaluations et ont un fort retentissement médiatique. Or, leurs conclusions sont assez semblables et stables depuis une vingtaine d'années, faisant de la complexité, de l'empilement des procédures et du flou de l'action, les facteurs explicatifs d'une inefficacité de ces politiques. Quant à l'évaluation dans le cadre de commandes, elle est de plus en plus pratiquée et produite par des spécialistes de ces politiques, qui en ont suivi les évolutions et sont impliqués dans ces milieux. C'est bien le paradigme positiviste, expérimental et causal qui domine ces pratiques, en référence aux textes officiels et sous l'effet d'une sorte de diffusion de cette démarche dans le champ de la politique de la ville. On peut toutefois distinguer deux types de productions, plus ou moins standardisées. De grands bureaux d'études, plutôt spécialisés dans le management et la gestion des politiques publiques, notamment européennes, développent des méthodologies assez co-

8 Voir références dans la bibliographie.

difiées et reproductibles quel que soit le commanditaire (Ernst & Jung par exemple). D'autres, plus artisanaux et ayant des profils plus hybrides « d'experts-chercheurs », vont s'ajuster davantage aux contextes locaux, en défendant parfois un type d'évaluation plus constructiviste et plus co-produite (CSTB, ACT...).

Ce panorama trop rapide pose question par rapport à l'intérêt de l'évaluation et ses liens avec la recherche. Le retrait des universitaires et la méfiance de la part des acteurs à l'égard d'une approche trop critique ont conduit à ce que l'évaluation soit faite par des experts et experts-chercheurs, spécialistes de ces politiques. Or La plupart ont participé à la fabrique de ces politiques publiques et sont donc à la fois dans des positions ambiguës de conseils auprès des acteurs, d'aide à la décision, devenant ainsi évaluateurs d'actions qu'ils ont contribué à mettre en œuvre. Même si leur démarche peut relever d'une rigueur scientifique à travers les outils et méthodes mis en place et être source d'innovation, cette double position d'acteur et d'évaluateur soulève de façon aiguë, d'une part la question de l'indépendance de l'évaluation, d'autre part celle de la distanciation par rapport aux catégories de l'action. De plus, pris dans un rapport utilitaire à la commande, ils ne sont pas à même de développer des instruments de suivi sur un temps long comme pourraient le faire des laboratoires de recherche.

La critique sociale reste la position dominante du champ académique, alimentant des débats entre chercheurs mais sans grande capacité d'interpellation de l'action publique... Faute d'avoir vraiment mis en place des protocoles d'évaluation comparatifs (groupes et quartiers témoins), sur le long terme (suivi de cohortes) et cherchant à répondre à des questions d'évaluation, la recherche critique française sur la rénovation urbaine des dix dernières années se fonde sur des travaux monographiques dont la portée générale peut toujours être discutée (Deboulet, Lelévrier : 2014). Elle se trouve alors amenée à fonder ces critiques sur les résultats des recherches empiriques américaines, comme celles du programme MTO (Moving To Opportunity) par exemple, pour invalider les effets de quartier ou remettre en cause la mixité sociale (Bacque, Fol, 2006). Or, les

contextes socio-économiques et urbains comme les systèmes d'action qui sont aujourd'hui l'objet de ces expérimentations sont très différents des « nôtres », rendant la comparaison difficile, voire peu pertinente. Il ne s'agit pas ici de faire l'apologie des démarches anglo-saxonnes et de la manière dont les universités participent à l'évaluation de l'action. Cette approche pragmatique a d'autres limites, dont justement celle d'une distance beaucoup moins grande aux catégories de l'action. De plus, le gouvernement anglais n'a pas plus tenu compte des résultats de l'évaluation du programme *New Deal for Communities* que le gouvernement français, ce qui fait dire à R. Epstein que « l'impératif évaluatif réaffirmé au sujet des politiques dirigées vers les quartiers populaires renvoie probablement plus à des enjeux de légitimation politique que d'amélioration de l'action publique » (Epstein, 2014 : 289). Faut-il pour autant renoncer à favoriser des dispositifs de rapprochement entre l'action publique et la recherche autour de l'évaluation ?

Quelques réflexions à partir de l'expérience de recherches évaluatives

L'ambition politique et les conséquences sociales du Programme National de Rénovation Urbaine mis en place en 2003 par le gouvernement français justifiaient à la fois le développement de recherches et la mise en place d'un dispositif original d'évaluation : déplacements contraints de plus de 140 000 ménages concernés par les démolitions de logements sociaux, nouvelle offre résidentielle de logements sociaux et privés neufs, recompositions urbaines et sociales de ces quartiers populaires... Toutefois, les questions posées par l'action publique et celles posées par les chercheurs ne sont pas tout à fait les mêmes. Des deux côtés, c'est bien le changement social produit par la transformation spatiale et résidentielle des quartiers populaires qui interroge. Mais pour les pouvoirs publics, il s'agit de voir dans quelle mesure les démolitions-reconstructions et le réaménagement des espaces vont « dé-stigmatiser » ces quartiers et favoriser un peuplement plus diversifié,

plus mixte, par l'arrivée de classes moyennes et de propriétaires, considérés comme porteurs de capital social et contribuant à plus de cohésion sociale, ce dont l'expression « casser les ghettos » rend compte ; du côté des chercheurs, la rénovation urbaine évoque surtout les risques de voir se reproduire le traumatisme de la rénovation urbaine des années 1960, « chassant les pauvres » en imposant à ces populations des quartiers populaires un déplacement résidentiel en périphérie, porteur de déstructuration des liens sociaux tandis que les espaces libérés sont gentrifiés par des classes moyennes et supérieures.

En dehors des recherches « autonomes » menées dans le cadre de thèses ou de programmes propres aux universités, on peut identifier trois lieux de production de recherches et d'études à visée évaluative pour une partie d'entre eux ; le Plan Urbanisme Construction et Architecture, du Ministère de l'Écologie, structure traditionnelle de développement de recherches ; les instances régionales, que ce soit des collectivités comme la Région Ile-de-France à travers des programmes associant des chercheurs et des associations citoyennes comme le Partenariat institutions-Citoyens pour la recherche et l'Innovation (PICRI), ou la Direction Régionale d'Équipement d'Ile-de-France ; enfin, une structure *ad hoc*, créée en 2004 dans le cadre de la loi sur la rénovation urbaine de 2003, le Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Une position hybride de chercheur impliqué dans des dispositifs à visée évaluative

Nous avons surtout été impliqués dans des recherches pour le PUCA et pour le CES de l'ANRU. Les pouvoirs publics et commanditaires de recherches – Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) du Ministère de l'Écologie, Délégation interministérielle à la Ville (DIV), Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF) – se retrouvent sur des préoccupations communes au début du programme, axées sur les effets des démolitions sur les parcours résidentiels des populations. Au croisement entre recherche et action, les questions pour

ces commanditaires étaient alors à la fois d'apprécier les risques d'un déplacement et d'un traumatisme des populations mais aussi de voir dans quelle mesure le programme de rénovation urbaine, en encadrant le relogement et en proposant des logements neufs (50 % de la production du logement social, devant servir au relogement), pouvait offrir des opportunités d'amélioration résidentielle. Notre position allait au-delà d'une réponse à une commande dans la mesure où nous avons co-produit, avec le PUCA, un cadre de recherche sur les trajectoires résidentielles qui a orienté les quatre monographies produites par différents chercheurs et bureaux d'études et où nous avons été mandatés pour la synthèse des travaux menés par les trois structures (Lelévrier, 2008). Sans être des travaux d'évaluation, ces recherches ont donné lieu à publications et contribué au débat sur les effets de ces politiques sur les trajectoires des populations, et pas seulement sur les quartiers eux-mêmes (Phuong, 2008). Il est intéressant de voir comment ces résultats ont été ré-interprétés par les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux. Les tendances des relogements montraient des effets à la fois inverses de ceux attendus par l'action et inverses de ceux produits par la rénovation urbaine des années 1960 : pas de dispersion mais des re-concentrations très majoritaires dans les mêmes communes ; des déplacements de proximité, d'un immeuble à l'autre, des populations les plus modestes et des personnes âgées ; des départs spontanés d'environ 15 % des habitants concernés, plutôt les plus aisés... Les décideurs publics sont restés, du moins au début du programme, circonspects sur ces résultats, en arguant qu'ils concernaient surtout des opérations anciennes, antérieures au programme de rénovation urbaine (choisies justement pour cette raison). Quant aux analyses que nous avons menées avec d'autres sur les effets différenciés des relogements sur les trajectoires, une partie sera reprise pour alimenter l'idée d'un parcours résidentiel positif, promotionnel même s'il concerne surtout les jeunes ménages actifs qui obtiennent un logement autonome.

Le Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine

mis en place en 2004, va lancer, surtout à partir de 2008/2009, un ensemble de travaux à visée évaluative. Cette structure a suscité beaucoup de débats à la fois sur son indépendance par rapport à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine et sur la portée véritablement évaluative des travaux menés. Même s'il y a eu de nombreux allers-retours entre ces prestataires et le CES de l'ANRU, ce programme n'a certes pas vraiment été construit autour d'un « référentiel d'évaluation appuyé sur la reconstitution de la théorie d'action de ce programme » (Epstein, 2014 : 287). Les travaux répondaient plutôt à une commande sur des questions thématiques reprenant les grandes catégories d'actions de la rénovation urbaine : la mixité et la diversification de l'habitat, la mixité fonctionnelle, l'école, l'articulation urbain et social... (Allen, 2014). Les prestataires ont été surtout des « experts-chercheurs », spécialistes de la politique de la ville⁹. Nous avons contribué à une des études, portant sur la mixité et la diversification de l'habitat, mais dans le cadre d'un protocole un peu particulier puisque le CES de l'ANRU et le PUCA se sont associés, au moins au départ, pour appeler à une collaboration avec un laboratoire de recherche. L'idée était de pouvoir développer une approche plus qualitative et approfondie des effets de la diversification de l'habitat. Portant sur l'ensemble des mobilités, y compris celles des occupants des logements neufs et les mobilités ordinaires du parc social de ces quartiers, ces travaux vont confirmer sur une vingtaine de sites les résultats des recherches précédentes relatifs au maintien des ménages dans leur commune d'origine et montrer comment les mobilités ordinaires structurent le peuplement. Elles vont contribuer à nouveau à remettre en cause l'objectif de mixité sociale et à mettre en exergue les perspectives résidentielles de promotion interne ouvertes par la rénovation (Bourdon, Noyé, Fayman, Lelevrier, 2012). Là encore, nous allons surtout continuer à explorer

9 Pour une histoire et réflexion autour de cette expérience et du rôle du CES, nous renvoyons aux contributions de Barbara Allen et de Christophe Noyé dans l'ouvrage *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine du CES de l'ANRU* publié en 2014 à la Documentation Française.

nos propres questions de recherche, cette fois autour des effets de ces recompositions sociales sur les rapports au quartier. Le volet plus qualitatif que nous développons sur les trajectoires et les rapports au quartier de quatre-vingt occupants des logements neufs dans trois sites – qui sera d'ailleurs publié par le PUCA – montre comment des ménages « familiaux » du quartier s'ancrent là tout en se mettant à distance de « la cité » (Lelévrier, 2014).

La position que nous avons occupée dans le cadre de ces travaux est un peu hybride. Nous n'étions en effet ni « médiateur-animateur » d'un dispositif ou d'une instance d'évaluation, ni vraiment « expert-chercheur » ; les premiers travaux ont été co-définis suite à des échanges autour des questions de trajectoires, et nous étions impliqués dans les seconds pour notre regard d'universitaire. De plus, si les questions posées dans ces recherches n'étaient pas sans lien avec l'action, l'entrée retenue – celle des trajectoires longues des habitants comme manière de saisir les interactions entre relogeurs et relogés – et les rapports au quartier était bien celle de nos recherches antérieures. Avoir été impliquée dans ces différents travaux en lien avec l'action publique a facilité l'accès au terrain et aux données tout en rendant plus difficile la distanciation par rapport aux catégories de l'action publique.

De manière plus générale, la production de recherches dans le cadre d'appels d'offre de recherche du PUCA n'a pas constitué à proprement parler une évaluation de la politique, même si l'ensemble des travaux menés a néanmoins contribué au dialogue entre recherche et action publique. La mise en place du CES de l'ANRU reste une innovation intéressante de la loi sur la rénovation urbaine. L'évaluation a été plus positiviste que constructiviste et endo-formative, s'inscrivant pleinement dans l'approche objectifs/moyens/effets, interrogeant les effets à partir des catégories de l'action publique. Le CES a permis de produire des résultats d'études tout-à-fait éclairants et publicisés sur les processus à l'œuvre, tout en interpellant les pouvoirs publics dans ses rapports (CES, 2013). Ces travaux n'en sont pas restés à des analyses de discours et d'intentions mais ont suivi

la mise en œuvre et ouvert le débat. Cette expérimentation soulève néanmoins, outre la question lancinante de son impact sur les orientations de l'action, celle de l'indépendance entre acteurs et évaluateurs. Presque tous les prestataires qui ont réalisé les études ont joué dans le même temps un rôle de conseil auprès des acteurs. Très peu de chercheurs universitaires ont été de fait associés aux travaux du CES, comme d'ailleurs au regard réflexif porté sur cette évaluation en 2014, confié aux chercheurs-experts qui avaient mené ou ont été impliqués dans les études, participant d'une légitimation de l'action (Allen, Peigney : 2014). Ces « regards croisés sur l'évaluation » semblent entériner une sorte de dialogue impossible entre la recherche critique, l'action et l'évaluation, tout en interrogeant à nouveau sur la distanciation par rapport aux catégories de l'action. Si l'universitaire peut occuper cette position d'indépendance par rapport à l'action, ces retours sur les catégories de l'action, et donc sur sa pertinence, peuvent déranger.

Pourtant, l'analyse du changement social lié à cette action nécessiterait des protocoles d'observation de cohortes, de quartiers-témoins sur une temporalité longue, qui, s'ils n'auraient sans doute pas plus d'effets sur l'action elle-même, l'interrogerait de manière très différente. L'ensemble des réflexions sur la mobilité produites par ces travaux et d'autres, depuis une dizaine d'années, remet en effet en question le sens de l'évaluation et, *in fine*, celui de l'action territorialisée. Les mobilités contribuent à la paupérisation des territoires tout en empêchant une véritable évaluation des effets sur les populations. Outre que les effets sont différenciés selon les trajectoires dans lesquelles ils s'inscrivent, plus les effets de l'action sont positifs pour les populations, plus ils « risquent » de se traduire par un départ des plus mobiles, et donc un renforcement de la paupérisation des territoires. Or, l'évaluation de ces politiques et la construction des causalités, en questionnant la réduction des écarts territoriaux, passe à côté de son objet, tout en vouant cette pratique à une impasse (Lelévrier, 2014).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allen B. Peigney F., 2014, *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Paris, La Documentation Française.
- Allen B., 2014, « À quoi sert la rénovation urbaine ? » *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Paris, La Documentation Française, p. 21-76.
- Bacque M.H., Mechmache M., 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous*, Rapport au Ministre délégué chargé de la ville.
- Bacqué M-H., Fol S., 2006, « Effets de quartier, enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », in Authier J-Y., Bacque M-H., Guérin-Pace F. (dir.), *Le quartier, la découverte*, p. 181-193.
- Beaud S., Pialoux M., 2003, *Violences urbaines, violence sociale, genèse des nouvelles classes dangereuses*, Fayard.
- Béhar D., Estèbe P., 1999, « Recherche et politique de la ville : entre énonciation et dénonciation », *Annales de la recherche urbaine*, n°64.
- Béhar, D., 1997, « La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ? » *Urbanisme*, n°297, novembre-décembre.
- Bourdon D., Noye C., Fayman S., Lelévrier C., 2012, *La rénovation urbaine : pour qui ? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles*, Ces de l'ANRU, la Documentation Française.
- Bravo J., 1999, *Rapport final de l'instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, Préfecture de Région/Conseil Régional.
- CES de l'ANRU, 2014, *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, Paris : La Documentation Française.

- Conan M., 1998, *L'évaluation constructive, Théories, principes et éléments de méthode*, La Tour d'Aigues, Paris, Editions de L'Aube.
- CES de l'ANRU, 2013, *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*. Rapport, janvier.
- Cour des Comptes, 2012, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport, Paris.
- Cour des Comptes, 2002, rapport particulier sur la politique de la ville, Paris : cour des comptes.
- Corcuff P., 2002, « Sociologie et engagement : nouvelles pistes épistémologiques dans l'après-1995 », Lahire, B. *À quoi sert la sociologie ?*, Paris, la Découverte, p. 175-194.
- Deboulet A., Lelévrier C., 2014, « Introduction : la rénovation urbaine sous le regard des chercheurs », Deboulet A., Lelévrier C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe* Rennes, PUR, p. 11-30.
- Dewey J., 2003, 1^{ère} ed. 1927, *Le public et ses problèmes*, Paris, Farago, Ed. Léo Scheer.
- Elias N., 1993, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance* (1^{re} ed.1983), trad. franç., Fayard, Paris.
- Epstein R., 2009, « À quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés*, 3, p.187-197.
- Epstein R., 2014, « La rénovation urbaine est-elle évaluable, introduction », Deboulet, A., Lelévrier, C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes : PUR, p. 285-289.
- Goulard F., Pupponi F., 2010, *La république impuissante*, rapport, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Paris : Assemblée nationale, n°2853.
- Goering J., Feins D.J. (eds), 2003, *Choosing a better life ? Evaluating the Moving to Opportunity experiment*, New York : Urban Institute Press, ISBN 0-87766-6.
- Kessler M-C., Lascoumes P., Setbon M., Thoenig J-C., 1998, *Évaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan.
- Lawless P., 2014, « Régénération urbaine des quartiers, un bilan du programme New Deal for Communities en Angleterre », Deboulet A., Lelévrier C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes : PUR, p.3 39-348.
- Lelévrier C., 2014, « Effets de territoires, effets de trajectoires », Deboulet, A., Lelévrier, C. (dir.) *Rénovations urbaines en Europe* Rennes : PUR, p. 11-30.p.327-338.
- Lelévrier C., 2014, *Diversification de l'habitat et mixité sociale, Trajectoires et rapport au quartier des nouveaux arrivants*, coll. recherche, PUCA.
- Lelévrier C., 2008, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain, synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA/DIV/DREIF.
- Muller P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'harmattan, Paris, pp. 153-179.
- Perret B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. Repères.
- Phuong M.H. (coord.), 2008, *Démolitions-reconstructions et trajectoires résidentielles des ménages-État des savoirs et perspectives d'action*, Paris : PUCA.
- Roy E., 2007, *L'évaluation des politiques publiques, vers une nouvelle intelligence de l'espace urbain*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace, IUP, Université Paris Est Créteil, 588 p.

Turgeon J., 1998, « Le Programme d'Action Communautaire pour les Enfants (PACE), nouvelles tendances dans l'évaluation des politiques publiques au Canada », p.195-220.

Viveret P., 1989, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier Ministre, Paris : La Documentation Française.