

Évaluation des politiques publiques: Faut-il quantifier pour évaluer?

*Compte rendu de la journée du 19 juin 2002
du réseau Évaluation CETE/Certu*

Cahier n°6

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU		
Titre : Evaluation des politiques publiques : Faut-il quantifier pour évaluer ?		
Sous-titre : Compte rendu de la journée du 19 /6/02 du réseau évaluation CETE/CERTU Cahier N°6	Date d'achèvement : Novembre 2002	Langue : Français
Organisme auteur : CERTU	Rédacteurs : Jean-Pierre Mercier (CETE de l'Ouest)	Relecteurs : Jean-Yves Bion et Sylvain Floret (CERTU)
En introduction une définition de l'évaluation est donnée : « Evaluer une politique publique c'est se prononcer sur la valeur de cette politique » On sait que le jugement de valeur dépend éminemment de celui qui le porte. Se pose alors la question de savoir comment il est possible de rendre plus fiable un jugement de valeur indépendamment de son auteur. Une des manières est de l'étayer par des chiffres. Mais en réduisant la réalité aux seuls paramètres mesurables ne risque-t-on pas d'introduire de nouveaux biais ? Le tout est-il uniquement la somme des éléments qui le composent ? A cette approche qui peut se révéler réductionniste certains préféreront une démarche globale qui mettra l'accent sur l'aspect cohérent et organisé des politiques publiques. Pour le second intervenant, René Padieu, Inspecteur Général à l'INSEE, la quantification opération qui consiste à «mettre du numérique sur ce qui est essentiel», sans être toujours indispensable, peut se révéler une voie féconde pour fonder le jugement et l'action. Ainsi, les observatoires sont des lieux où se façonnent les jugements de valeur. L'observatoire est un outil et l'utilité des outils réside aussi dans le geste qui manie l'outil : il faut donc aussi se poser la question de savoir pour qui il est utile. On distinguera trois types d'observatoires en fonction de l'implication des différents acteurs (commanditaires, techniciens, usagers) dans la définition des thèmes et dans leur fonctionnement. Le troisième exposé achève de poser le problème en prenant l'exemple de la préoccupation récente en France de fabrication d'un indice synthétique de mesure de la mixité sociale, à l'image de ce qui existe outre atlantique. Comment choisir et pondérer les données composant cet indice, pour recomposer un indice à la fois fidèle et utile ? L'expérience du Programme d'Analyse Concertée des Transformations et des Equilibres Urbains (ACTEUR) mis en place par le CERTU, montre comment on peut sélectionner et identifier une batterie d'indicateurs pouvant servir à analyser une question. Quelles propriétés doivent revêtir les « bons » indicateurs et quelles limites peut-on tracer de leurs usages ? Trois expériences sont ensuite présentées par d'autres intervenants . • La construction du tableau de bord du suivi de la politique de la ville en Bretagne, dont l'objectif est de fournir des éléments chiffrés pour étayer cette politique. • L'observatoire des déplacements de l'agglomération lyonnaise, mis en place lors de l'approbation du PDU qui rend compte annuellement de l'avancement des actions et de leurs résultats. • L'observatoire des territoires sensibles de l'agglomération lyonnaise dont l'ambition est d'organiser la discussion des acteurs locaux en s'appuyant sur ses résultats.		
Mots clés : évaluation - politiques publiques – quantification – observatoire	Diffusion : membres du groupe de travail et du réseau	
Nombre de pages : 79	Confidentialité : non	Bibliographie : non

Sommaire

INTRODUCTION

par Jean-Yves Bion, directeur d'études au Certu

7

JUGEMENT DE VALEUR ET VALEUR DU JUGEMENT

par Jean-Yves Bion, directeur d'études au CERTU

9

LA QUANTIFICATION : UN PRÉALABLE A LA FORMULATION DU JUGEMENT ÉVALUATIF

par René Padieu, inspecteur général de l'INSEE

21

LES LIMITES DE L'APPROCHE QUANTIFIÉE LE CAS DE L'INDICE DE MIXITÉ SOCIALE

par Jean-Jacques HELLUIN, doctorant – chargé d'études à la DRE de Picardie

31

DÉFINITION, QUALITÉ ET CARACTÉRISTIQUES DES INDICATEURS

L'expérience tirée du programme ACTEUR pour l'observation des mutations urbaines

par Fabienne Le Hellaye, Statisticienne – chef de groupe au CERTU

37

LE TABLEAU DE BORD DU SUIVI DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BRETAGNE

par Jean-Pierre Mercier, chargé d'études au CETE de l'Ouest

43

L'OBSERVATOIRE DES DÉPLACEMENTS DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

par Françoise Mermoud, chargée d'études au CETE de Lyon

53

L'OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES SENSIBLES DANS L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

par Nicole Frenay, sociologue à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

65

INTRODUCTION

par Jean-Yves Bion, directeur d'études au Certu

La définition du décret du premier ministre, du 18 novembre 1998 indique que « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique ». Cette injonction nécessite de porter un jugement de valeur sur la politique publique concernée et pour ce faire, d'asseoir l'observation sur un certain nombre d'outils de quantification que sont les indicateurs, les tableaux de bord ou les observatoires. Ces outils permettent d'apprécier au mieux la réalité sociale en la découpant, la catégorisant, la quantifiant, la qualifiant et l'objectivant.

Les progrès de l'informatique servent cette ambition et permettent désormais l'éclosion d'observatoires dans nombre de domaines, même ceux qui jusqu'à présent se croyaient à l'abri du chiffre.

Cette journée a pour but d'organiser une réflexion à partir d'un certain nombre de cas concrets qui nous amènerons à poser un certain nombre d'interrogations.

- Pour formuler un jugement global, est-il plus opportun de privilégier l'exhaustivité des informations ou de sélectionner quelques mesures pertinentes ?
- Peut-on réduire l'évaluation à la production d'indicateurs ? A trop vouloir dénombrer, quantifier, ne risque-t-on pas de réduire excessivement la réalité ?
- Le jugement évaluatif se veut global : on classe, on regroupe, on établit des catégories. Mais en assemblant des fragments isolés par l'analyse en vue de recomposer le puzzle, n'introduisons-nous pas un certain nombre de jugements de valeur « de contrebande » ?
- Les observatoires ne constituent-ils pas de nouveaux outils qui établissent le pouvoir des experts ? Peut-on en faire des lieux de convivialité, permettant d'élaborer des points de vue partagés entre partenaires ?

JUGEMENT DE VALEUR ET VALEUR DU JUGEMENT

par Jean-Yves Bion, directeur d'études au CERTU

Dans le rapport qu'il a rédigé en 1988 à l'attention de Michel Rocard, alors Premier ministre, Patrick Viveret donnait de l'évaluation la définition suivante : « *évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur.* »¹

Dans la définition de l'évaluation figurant dans le décret du 18 novembre 1998 il est indiqué que « *l'évaluation d'une politique publique, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique, en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.* »²

Même si, dans cette seconde définition, le terme de jugement de valeur n'est plus formulé, il est sous jacent.

Mon intervention sera divisée en trois parties :

- 1°) tout d'abord, nous essayerons de préciser ce qu'est le jugement de valeur ;
- 2°) ensuite, nous regarderons comment peut-on rendre ces jugements plus rigoureux, notamment en les outillant et en les quantifiant ;
- 3°) enfin, par rapport à la constatation que « le jugement de valeur est dépendant de celui qui le porte », nous verrons comment on peut apprécier les différentes démarches évaluatives, ainsi que les différentes constructions d'observatoires.

1. Qu'est-ce qu'un jugement de valeur ?

On peut remarquer que dans évaluation, il y a le mot « valeur ». Mais, d'une manière générale, on se méfie des jugements de valeur ; y sont attachées des notions de flou, d'approximatif, de partial. Par exemple, lorsqu'un journaliste nous dit, un jour après la catastrophe, « on estime à 5000 le nombres des victimes et disparus de la destruction des Twin Towers », on sent bien que cette appréciation n'est pas le résultat d'un décompte comptable, mais d'une approximation qui dépend énormément de celui qui porte ce jugement globalisant. En fait, on voit bien qu'il s'agit là d'une opération qui n'a rien de très scientifique et qui appartient plutôt au domaine de la perception et des représentations de la personne qui porte ce jugement.

¹ Patrick Viveret, L'évaluation des politiques et des actions publiques, La documentation française, 1989, p 15.

² Décret n 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, article 1^{er}

Patrick Viveret précisait que « *l'évaluation des politiques publiques est un fait avant d'être un projet : sous des formes diverses – la société politique à travers le suffrage universel et l'action du Parlement ; la société civile par le biais des syndicats, des associations, de la presse ou d'institutions comme le Conseil économique et social ; l'administration et les juridictions administratives par leurs contrôles – émettent des jugements, partiels ou globaux, sur la valeur de l'action publique.* »³

La vie quotidienne est pleine de jugements de valeur. Les gens sont de véritables mitraillettes à jugement de valeur. Mais quelle valeur peut-on accorder à ces jugements, souvent bâtis à l'emporte-pièce.

Quelle opération intellectuelle est à la base du jugement de valeur ?

Durkheim distingue les jugements de valeur des jugements de réalité⁴. Il nous dit :

- il y a les jugements de réalité : les corps sont pesants, le volume des gaz varie en raison inverse de la pression qu'ils subissent : ces jugements expriment des faits ;
- d'autres jugements ont pour objet, non ce que sont les choses, mais le prix que la personne qui porte le jugement attache à cette chose : ce sont des jugements de valeur.

"On étend même cette dénomination à tout jugement qui énonce une estimation » nous dit-il.

En première analyse, on pourrait croire que la valeur est dans la chose, qu'elle se mesure à son utilité sociale. C'est la conception des économistes qui apprécient la valeur avec l'étalon monétaire et pour qui les prix se forment sur le marché. Mais, on ne peut pas tout expliquer par le marché, nous dit Durkheim. Notamment, il ne nous dit pas pourquoi, pour certains, des choses ont de la valeur et pour d'autres, elles n'en ont pas. Il en déduit que la valeur n'est pas incorporée dans la chose, mais dépend de l'observateur et de ses valeurs, de son système de valeurs.

C'est pourquoi si les économistes parlent de la valeur, les philosophes et les sociologues, ne parlent pas de **la** valeur mais **des** valeurs. Ce qui permet de dire à Durkheim que "nous voyons que ce que nos préjugés nous permettent de voir et nous ignorons nos préjugés". Qu'il en ait conscience ou pas, tout individu a des préjugés.

Etymologiquement, pré-jugé signifie, jugement porté à l'avance.

Ainsi, la valeur des choses sera toujours estimée par rapport à certaines notions idéales (réfèrent). L'homme, en effet, a une faculté, celle de "dépasser l'expérience et de poser des idéaux". Un jugement de valeur exprime la relation d'une chose avec un idéal.

³ Ibid, p 15

⁴ Communication " jugements de valeur et jugements de réalité " faite au Congrès international de Philosophie de Bologne, à la séance générale du 6 avril, publiée dans un numéro exceptionnel de la Revue de Métaphysique et de Morale du 3 juillet 1911, reprise dans son ouvrage Sociologie et philosophie, PUF, chapitre 4

C'est l'observateur en fonction de ses valeurs qui va attribuer une valeur à l'objet (le référé). Partant de là, l'évaluation va être l'opération qui consistera à apprécier un objet à évaluer (le référé), en fonction d'un référent prédéfini ou que l'on construit. Le référent désigne "ce par rapport à quoi" le jugement de valeur est porté.

Raymond Boudon, quant à lui, parle plutôt de modèle. Le modèle est le résultat d'une description idéalisée du réel, " une construction abstraite pour comprendre le réel ". Et il nous dit : " la connaissance des phénomènes sociaux n'est possible qu'à partir du moment où le sociologue organise le réel à l'aide de systèmes, de catégories ou de modèles, sans lesquels les faits sociaux constituent un univers chaotique et sans signification ". Donc, la manière dont on va catégoriser la réalité est très importante et cela va se faire en fonction de référents plus ou moins implicites, en se référant à des modèles, des théories.

C'est d'ailleurs le propre de l'administration que de catégoriser la réalité, de faire des catégories. Par exemple, dans un « plan d'actions pour les plus défavorisés », comment définir les plus démunis ?

En matière d'évaluation ce qui va structurer le référé, ce sont les objectifs. Ceux du programme ou de la politique, mais aussi ceux de l'évaluation. Le référent reprend les objectifs annoncés dans le programme ou l'action et définit les critères et les normes de jugement qui vont permettre d'apprécier leur degré d'atteinte.

De cette première partie, on retiendra, que si d'une manière générale on se méfie des jugements de valeur, cela me semble provenir de deux choses :

- du fait de cette volonté d'avoir une appréciation qui se veut globale ou globalisante, y sont attachées des notions de flou, d'approximatif .
- du fait qu'il est souvent extrêmement dépendant de qui le porte, et notamment des valeurs de l'observateur, il peut apparaître partial et partiel.

2. La valeur du jugement : comment rendre ce jugement plus rigoureux ?

Il y a différentes manières de rendre un jugement plus rigoureux.

- Une première méthode consiste à découper le jugement, à le morceler (en établissant des grilles, par exemple), en mettant en évidence, ou en privilégiant, des relations de cause à effet, en fonction de ce qu'il nous intéresse de mettre en valeur : exemple, une grille d'évaluation du personnel
- On peut aussi essayer de le quantifier (statistiques, échelles qualitatives : notes, échelle cardinale ; échelle ordinale). Cette manière de faire amène à une réduction du réel, et n'empêche pas que le jugement de valeur porté puisse mobiliser des éléments extérieurs. Par exemple, le conseil de classe ne juge pas les élèves en fonction de leur seul carnet de note.
- On peut outiller le jugement en élaborant des critères, en fixant des objectifs ou en mettant au point des indicateurs. Ainsi, les managers et peut-être aussi les

urbanistes, vont appuyer leurs actions sur des indicateurs. Le rêve de tout manager est d'avoir un tableau de bord avec quelques clignotants, qui s'allument lorsqu'il y a un problème et de pouvoir régler le problème, depuis son bureau de préférence.

Ceci procède d'une conception un peu mécaniste de l'organisation, que Minzberg a démontré. On peut, en effet, en arriver alors à une hyper réduction de la réalité. Ce qui pose la question connexe suivante : pour formuler un jugement global, est-il plus opportun de privilégier l'exhaustivité des informations ou de sélectionner quelques indicateurs pertinents ?

Faut-il produire des résultats d'une extrême précision ou des données ayant une valeur approximative (rustiques) mais qui permettent l'action ?

- On peut aussi essayer de l'objectiver en recoupant différents points de vue et en recourant à la triangulation. C'est ce qui se fait dans les enquêtes d'opinion : on recoupe les avis, on recense les points de vue, on les chiffre. Ainsi, de l'analyse d'un grand nombre de cas on va dégager des régularités. Par exemple, pour faire une course en montagne, on peut confronter plusieurs prévisions météorologiques : le bulletin de Météo-France, la météo régionale, la météo de montagne.

De ce que nous venons de dire, nous retiendrons que la mesure peut fausser de deux manières l'appréciation que l'on porte sur un phénomène social, soit en le réduisant de manière excessive, soit en le biaisant. C'est pourquoi, en aucun cas il n'est possible de réduire le jugement de valeur à la mesure. On ne peut résumer l'évaluation à la production d'indicateurs. A trop vouloir dénombrer, quantifier, on risque de réduire excessivement cette réalité. Ainsi, « l'habitude fréquente de limiter l'étude des variables à ce qui est mesurable a souvent des conséquences négatives : on risque en effet ainsi d'ignorer des dimensions essentielles d'une réalité parce que l'on n'a pas les moyens de les mesurer⁵. On ne peut se satisfaire des chiffres qui sont les plus faciles à produire !

Si la mesure peut aider à former le jugement de valeur, elle peut aussi le biaiser, dans la mesure où l'observateur intervient et différents biais peuvent être introduits. Le jugement évaluatif se veut, en effet, global : on classe, on regroupe, on établit des catégories.

Mais en assemblant des fragments isolés par l'analyse en vue de recomposer le puzzle, n'introduisons-nous pas un certain nombre de jugements de valeur « de contrebande » ?

Différents biais peuvent alors se produire : comment pondère-t-on les différentes observations pour faire la synthèse ? En fonction du producteur et du destinataire de l'information, il est possible de pondérer de façon différente.

⁵ Introduction aux méthodes de recherche évaluative Roland Lecomte et Leonard Rutman 1982 Université de Carleton, OTTAWA, 186 pages

Ces deux observations sont à resituer dans l'opposition que l'on peut faire entre deux paradigmes qui s'opposent dans les méthodes des sciences sociales utilisées pour appréhender la réalité sociale : expérimentaliste-réaliste ou holiste-idéaliste.

Il est nécessaire de faire une distinction entre « comprendre » et « expliquer ». Expliquer n'est pas comprendre et la description ne permet pas l'intelligence des situations.

- *L'approche expérimentale (ou encore dénommée réaliste) :*

Cette tendance voit dans les phénomènes sociaux des systèmes de relations individuelles. Cela conduit à une délimitation des phénomènes sociaux fondée sur des éléments plutôt que sur des tous. Cette position s'appuie sur l'hypothèse que les phénomènes peuvent être simplifiés ou réduits et analysés par segments, comme les phénomènes des sciences naturelles.

Le chercheur, dans cette démarche, peut se considérer comme neutre, mais il n'est pas tout à fait neutre, car ses choix de direction sont influencés par ses intérêts personnels, par ses expériences etc ... Cette tendance suppose l'existence d'un monde extérieur. Dans cette optique, le chercheur est un explorateur pour qui la politique publique devient un monde à découvrir, à cartographier, à mesurer, grâce à des instruments et des techniques perfectionnées. Il privilégie l'enquête factuelle et la quantification. Il recherche des liaisons de causalités.

Cette vision réductionniste soulève un débat en philosophie, car elle suppose qu'en science sociale, l'approche peut être la même que dans les sciences exactes ; le chercheur peut « mathématiser », classer et définir la réalité en termes moléculaires et macroscopiques.

- *La deuxième approche : l'approche Holiste :*

Cette approche, met l'accent sur l'aspect cohérent et organisé des phénomènes sociaux. La politique publique est présentée comme un tout coordonné et organisé, de sorte qu'une partie du programme ne peut être évaluée indépendamment des autres. Les diverses parties du programme sont solidaires et hiérarchisées.

De plus, cette approche idéaliste soutient que la réalité sociale, ne peut être perçue que par l'implication mutuelle du « connaisseur et du connu », l'appréciation de la réalité doit se faire à travers les représentations, les perceptions, les expériences et les systèmes de valeurs des personnes investies dans la politique à évaluer. Elle privilégie les méthodes qualitatives d'entretien directif ou semi directif.

3. Le jugement de valeur dépend de celui qui le porte

L'appréciation, le jugement de valeur, on l'a vu, dépend de l'observateur et aussi des rapports de l'observateur à l'objet.

Sur ces bases, on a coutume de distinguer deux types d'évaluation.

3.1 *Evaluation extérieure , récapitulative , sanctionnelle :*

Le commanditaire, en général un maître d'ouvrage veut évaluer un projet ou une politique dont il est le financeur. Alors Il va rechercher un évaluateur / un consultant extérieur qui va conduire l'évaluation. On va rechercher une soi-disant « objectivité » du regard extérieur (indépendant ?). L'évaluateur va faire attention de ne pas se compromettre avec les acteurs impliqués dans le projet qu'il est chargé d'évaluer, et par là même...il va se heurter à de fortes réactions de rejet de la part de ceux ci.

Souvent exécutées pour un commanditaire-financeur ou un maître d'ouvrage, les conclusions de ce type d'évaluation ne sont que très peu appropriées par les différents protagonistes de la politique.....

Cette évaluation procède d'une vision rationaliste et positiviste des politiques publiques. Elle s'inscrit dans un paradigme scientifique ou expérimentaliste. Ainsi, M. Deleau énonçait comme règles d'une bonne évaluation, les règles de séparabilité (l'évaluateur ne doit avoir aucun enjeu dans le projet évalué et aucune connivence avec les protagonistes de ce projet) et de reproductibilité (deux évaluateurs différents, reproduisant la même démarche évaluative, doivent trouver les mêmes résultats).

Or, on a vu que le jugement de valeur dépend éminemment des valeurs de celui qui porte le jugement, cette dernière condition paraît donc très difficile à remplir .

3.2 *L'évaluation pluraliste ; l'évaluation « formative », participative, dynamique :*

Il s'agit dans ce cas d'une évaluation « formative » utile aux partenaires, participative, qui permet la confrontation des points de vue et leurs ajustements. On essaie de porter une appréciation sur la politique dont on est partie prenante, de créer des références communes, voire de piloter en commun un projet. Cette forme d'évaluation peut aboutir à produire un jugement de valeur négocié.

L'évaluateur a alors un rôle de conseil en gestion, il est en position d'aide auprès des partenaires. Si dans ce cas, on a une bonne appropriation des résultats de l'évaluation, en contrepartie, on a une faible remise en cause des orientations de la politique et le jugement de valeur est moins abrupt puis qu'il est un jugement de valeur négocié, fruit de négociations, de compromis et d'arrangements.

Les conclusions de ce type d'évaluation sont peu prisées par les financeurs qui les trouvent trop complaisantes.

4. Evaluation et observatoire

Parler des outils, c'est parler en premier lieu des observatoires qui se mettent en place pour apporter des éléments de quantification, pour produire des éléments de suivi et des séries statistiques dans différents domaines.

Je voudrais faire la remarque qu'il me paraît possible de transposer quelques éléments développés au cours de cet exposé à la construction et au fonctionnement des observatoires.

Schématiquement, un observatoire se compose de deux éléments :

- une instance ou un comité d'orientation qui est un organe politique ; c'est un lieu de partenariat, un endroit où se prend un certain nombre de décisions ou d'orientations sur la production de l'observatoire et sur l'utilisation des résultats,
- un outil de production scientifique ou statistique qu'utilisent un certain nombre de d'informaticiens, de statisticiens et d'analystes qui produisent du chiffre et qui font des analyses.

Parfois, l'observatoire ne comporte qu'une seule partie. A l'INSEE, par exemple, je m'imagine que la seconde partie est plus importante que la première. Par contre, j'ai connu un observatoire de l'environnement, dans un département de l'Ouest, qui n'a jamais produit un seul chiffre, mais dont la fonction essentielle était de réunir des gens qui, sans cet outil, ne se seraient sans doute pas rencontrés. Ainsi, ils mettaient en commun différentes observations ayant trait à l'environnement, et se constituaient en groupe de pression auprès des pouvoirs public.

Un comité de pilotage de l'observatoire est un lieu où se règlent des compromis entre les différents partenaires, où l'on apprend à se comprendre et où justement, on relativise l'importance des chiffres. Car sous leur apparente rigueur, on doit garder présent à l'esprit, que la statistique est toujours le produit de différents compromis entre un degré de précision et une acceptation de flou (pertinence et exhaustivité), entre le coût d'obtention du chiffre et l'intérêt qu'il revêt pour les partenaires utilisateurs.

Donc, ainsi que nous avons essayé de le montrer dans le cas d'une évaluation, pour un observatoire, il est certes important de bien identifier ce que l'on observe, mais il est aussi très essentiel d'identifier **qui** observe ainsi que les raisons de la mise en place de cet observatoire et la composition de son comité d'orientation.

DISCUSSION

M X :

Vous avez parlé d'objectifs, mais souvent ils ne sont pas formalisés ...

Jean-Yves Bion :

Ma réponse sera brève, dans la mesure où la précédente journée portait sur la question des objectifs dans l'évaluation. Ceci dit, toute la question est de savoir par rapport à quoi on évalue. Evaluer par rapport à des objectifs, c'est une manière d'évaluer, mais vous en avez évoqué une autre, qui consiste à comparer une situation à un instant « 0 », et à un instant ultérieur « T » ; la base de référence étant l'année « 0 ». Dans ce cas, le référent de l'évaluation est l'année de départ ; mais cela peut être parfois un autre point de référence. Ainsi, on peut évaluer la performance du système de transports en commun d'une ville en le comparant à celui d'une ville semblable. Le référent est alors le système de transport de la ville de comparaison, toutes choses étant égales par ailleurs.

Mais la détermination du référent en matière d'évaluation, ce sont essentiellement les objectifs qui vont les procurer, parce qu'en général on a jamais la situation de l'année « 0 », ou le point de comparaison n'est pas en général pas comparable « toutes choses étant égales par ailleurs ».

Seulement, ainsi que vous le dites, il faut que ces objectifs soient consciemment établis au départ, lors de la mise en place de la politique. Par ailleurs, tous les partenaires d'une politique ne sont pas forcément d'accord sur les objectifs de la politique ou bien ils peuvent faire semblant d'accepter des objectifs communs, alors qu'en réalité, ils poursuivent des objectifs particuliers, des logiques particulières. Mais, effectivement, le référent est de plus en plus souvent constitué d'une combinaison d'objectifs.

Robert Galmiche - D.D.E de la Côte d'Or

À la question « qui porte le jugement de valeur ? » vous avez énoncé deux types de situation. L'une où l'évaluation est réalisée par quelqu'un d'extérieur ; cela en fait une évaluation un petit peu « sanctionnelle », mais dont les conclusions ne sont pas forcément reprises après par les commanditaires ! L'autre serait une forme d'évaluation pluraliste, formative, participative, dynamique, plus consensuelle ! Est-ce qu'on ne peut pas imaginer une troisième voie qui associerait ces deux types de démarches dans le cadre d'une même évaluation ? L'évaluation serait réalisée et le jugement serait formulé par quelqu'un qui ne serait pas partie prenante de la politique évaluée et qui rendrait compte de ses travaux et de

ses conclusions à un groupe en charge du pilotage de la démarche qui aurait à décider de l'usage qui en sera fait.

Jean-Yves Bion :

Oui, on peut effectivement combiner les deux types extrêmes que je vous ai présentés. Vous pouvez avoir un commanditaire qui demande à un évaluateur d'organiser l'évaluation, Dans ce cas-là, le commanditaire ne s'appropriera pas forcément mal la démarche d'évaluation, mais on constate souvent, de la part des personnes de la politique ou du programme évalué, des réactions de rejet envers un jugement qui leur est parfaitement extérieur et des difficultés pour s'approprier les conclusions de l'évaluation.

Robert Galmiche :

Il me semble aussi intéressant, qu'à la fin du processus, on arrive à se défaire totalement de la notion de jugement de valeur, parce que, comme vous l'avez dit, cela est porteur de significations très différentes

Jean-Yves Bion :

D'accord, seulement, dans une évaluation, la question du jugement de valeur est toujours là. Dans « évaluation » il y a quand même le mot « valeur ». Le mot même l'évaluation fait peur; et le jugement de valeur fait peur et suscite inévitablement chez les évalués des réactions de défense et de de rejet. Ce jugement de valeur est pendu comme une épée de Damoclès dès le moment où l'on dit : « *on va évaluer* », ...et même si on évalue jamais ; le pire étant d'être évalué sur des critères que l'on ne connaît pas.

On essaye de plus en plus souvent, de faire porter le jugement de valeur par les protagonistes, mais il faut "des béquilles" ; c'est dire qu'il faut constituer une instance d'évaluation, que je préfère appeler pour ma part comité de pilotage : c'est moins solennel.

Dans la fonction publique, il est clair que les fonctionnaires ont horreur d'être jugés sur leurs résultats. J'ai observé cela plusieurs fois. Quand on a affaire à des opérationnels, ou à des gestionnaires de programmes, eux, ils préfèrent parler du « comment des choses », plutôt que du « pourquoi » ou des résultats obtenus. Par contre, les hommes politiques, ce qui les intéresse ce n'est pas la manière dont sont faites les choses, mais les résultats des actions engagées.

Dans les comités de pilotage, quand cela est possible, on essaye de mettre des protagonistes du programme ou de la politique, ainsi que deux ou trois personnes qui peuvent apporter un regard extérieur. Par exemple, au niveau régional, il peut s'agir d'universitaires, qui ne sont pas partie prenante de la politique, des enjeux de pouvoir et qui peuvent apporter un regard extérieur, sur un sujet qu'ils connaissent.

Patrick Marchand - CETE de l'Est

Est-ce que l'évaluation ne risque pas d'être faussée par les rapports de pouvoir qui peuvent s'installer au sein des instances d'évaluation ? D'autre part, est-ce qu'il n'existe pas un risque de « consanguinité », dans la mesure où elles sont composées de personnes provenant de milieux culturels semblables et, par ce fait même, risquent de porter un jugement biaisé ?

En effet, dans les comités de pilotage ou dans les groupes de travail, on observe que, bien souvent, siègent des personnes, des institutionnels qui ont une certaine communauté de pensée. Les rapports de pouvoir qui existent entre elles se traduisent, souvent, par un certain décalage entre l'appréciation portée, la réalité de la politique et les effets qu'elle produit. Ainsi, en effaçant certains effets gênants, on met en évidence certains résultats, pour des raisons liées à des logiques de pouvoir, alors que la politique mise en œuvre ne portent pas réellement ses fruits.

Jean-Yves Bion :

Tous les cas de figure sont présents mais, j'ai posé les deux cas extrêmes. Un collègue canadien a pu dire : « *l'évaluation, c'est entre la farce et l'enfer !* ». C'est-à-dire que tu peux avoir l'enfer ; c'est le type qui se balade avec une hache et qui coupe des têtes et dont les conclusions de l'évaluation, vont se traduire par la suppression de pans entiers du programme ou de la politique ! Et puis, tu peux avoir la farce ; c'est-à-dire, une bande de copains ou un certain nombre de partenaires de la politique qui ne mettent en épingle – comme je l'ai vu parfois – que les actions qui ont réussi dans la politique.

Par exemple, dans les premières évaluations de la politique de la ville le tableau présentant les résultats était tellement noir, que parfois on a choisi de ne présenter que quatre ou cinq opérations réussies. A ce moment-là, il est clair que l'évaluation n'a que peu d'intérêt pour les personnes extérieures à l'action ; elle ne peut servir qu'à légitimer une action, une demande de crédit par rapport à des financeurs ou à des personnes extérieures.

Patrick Marchand

Cela pose la question de la pertinence même de l'évaluation et de sa légitimité au sein des démarches, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques où, me semble-t-il, il y a de plus en plus peut-être un glissement qui s'effectue – et je crois que quelqu'un comme Patrick Le Galès l'a bien mis en évidence – vers des jugements sur l'efficacité au détriment du reste ! Et, à partir de là, ce sont tous les dispositifs et toutes les logiques évaluatives qui sont remises en cause, ce qui explique que, peut-être, l'évaluation a du mal à s'imposer un peu en France d'une manière générale.

Philippe Dieudonné. CETE Méditerranée :

Pour justifier des jugements de valeur et pouvoir les objectiver, il existe une tendance qui consiste à mettre en avant des batteries de critères. On m'a souvent demandé des critères afin de réaliser une évaluation, avoir des référents qui soient absolument objectifs. J'ai toujours répondu en disant que cela ne m'intéressait pas de proposer des critères, en tant que technicien extérieur à la politique évaluée. Par contre, je voulais bien les aider à se construire un point de vue, de manière qu'après avoir constaté comment ils avaient évolués, ils puissent porter ensemble un jugement sur la politique et ensuite, – et c'est là le plus important – ils puissent changer ou modifier, si nécessaire, leur comportement.

LA QUANTIFICATION : UN PRÉALABLE A LA FORMULATION DU JUGEMENT ÉVALUATIF

par René Padieu, inspecteur général de l'INSEE

Faut-il quantifier pour évaluer ? Dans le titre de cet exposé, le point d'interrogation suggère un doute. J'annonce la réponse, du moins, la mienne : il n'est pas strictement nécessaire de quantifier avant de juger, mais c'est souvent utile. Et, ce que je vais tâcher de développer, c'est que ce qui est utile n'est pas tant le résultat quantifié, la mesure, que ce qui précède ou entoure la quantification.

Dans une recherche en évaluation qui vient de s'achever⁶, nous avons demandé à des intervenants de terrain et à leurs tutelles administratives : "quelle évaluation faites-vous ?" Leur réponse première était souvent du genre : "nous avons des indicateurs." Autrement dit, interrogés sur l'évaluation, les praticiens, les responsables, pensent "chiffrage" ! Il leur semble qu'on ne saurait parler d'évaluation sans se référer à des indicateurs quantifiés. Sans eux, l'évaluation ne serait pas crédible. Et, si le nombre leur paraît nécessaire, comme garant d'une bonne évaluation, l'obtention de ce nombre semble aussi suffisante : il tient lieu d'évaluation. Autrement dit encore, le jugement évaluatif semble tenir tout entier dans la mesure. Pourtant, cette réponse primaire que nous obtenons laisse entières deux autres questions : pourquoi cet indicateur là ? et qu'en faites-vous ?

Je me propose ici, dans une première partie, d'essayer de voir ce dont on a besoin pour un jugement évaluatif. Puis, dans une seconde partie, je vous proposerai quelques réflexions sur ce que le terme d'observatoire recouvre quant à la relation entre l'observation et l'action et quant à la médiation du chiffrage à cet égard.

⁶ "Évaluer l'intervention auprès des toxicomanes : signification et limites", recherche conduite par un groupe ad-hoc pour l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies, Reims, 2000-2002.

1. Que faut-il pour un jugement évaluatif ?

1.1 Les composantes du jugement :

Le jugement évaluatif est le point nodal de l'opération ou du processus plus large appelé "évaluation". Celle-ci recouvre tout ce qu'on fait afin de former ce jugement et d'en tirer parti. Ce jugement s'inscrit entre deux termes : en amont, ce qui fait valeur et, en aval, ce qu'on en fera. D'un côté, ce qui fait "valeur" : ce qui permettra de décider que quelque chose est "bien" ou "mal". De l'autre côté, le champ décisionnel dans lequel se place l'évaluation : le type de décisions qu'il s'agit d'éclairer (confirmer ou interrompre une action, désigner ou écarter une personne, organiser un collectif, acquérir ou créer un outil, etc.). Un troisième terme doit bien entendu être aussi cerné : "l'objet" évalué, ce sur quoi porte l'évaluation (une personne, un organisme, un mode d'organisation, un texte ou une consigne, une procédure, un instrument, etc.).

De ces trois termes (objet, valeur, champ décisionnel) découlent ce qu'il faut *savoir* pour décider de façon appropriée. De quelle connaissance a-t-on besoin ?

1.2 Le recours au chiffre :

Or, il est clair qu'une connaissance qualitative suffit souvent. Les exemples abondent. Dans l'ordre personnel, ce n'est en principe pas sur des chiffres que l'on décide qui on épouse, pour qui on vote, quel sport on pratique. De même, dans l'industrie, l'administration ou la guerre, même si l'on s'appuie sur des indicateurs chiffrés, c'est un jugement qualitatif, le flair, qui fera considérer la situation favorable, pour telle ou telle décision stratégique.

Cependant, souvent aussi, on s'appuie sur des nombres. Ici, nous distinguerons deux cas : celui où l'objet de la décision - et d'abord, celui de l'évaluation - est mesurable, et celui où il ne l'est pas, mais où on s'autorise toutefois à en donner des "indicateurs" chiffrés. Le premier cas ne fait pas tellement problème. Vais-je acheter la quantité que je souhaite, au prix qu'on m'en demande ? La quantité s'exprime en mètres carrés, en tonnes, en litres et le prix, en euros, dollars ou pesos. Combien de mètres doit mesurer le pont que je vais construire, à quelle profondeur se trouve la roche qui le supportera, et à combien de véhicules/jour s'élève son trafic probable⁷ ? Combien de personnes aurons-nous à reloger ? Que coûterait tel dégrèvement d'impôt ? Etc.

Plus délicat à définir - donc plus intéressant ici - est le cas où l'objet n'est pas en soi mesurable, mais où l'on se donne des indicateurs quantifiés. Là encore, nous pouvons distinguer deux cas : celui où l'on donne une mesure objective de quelque chose qui est

⁷ Que l'on puisse faire une erreur sur cette prévision (comme d'ailleurs on puisse se tromper sur la mesure d'un élément passé ou actuel) ne retire rien à la nature essentiellement quantitative de l'objet ainsi évalué.

foncièrement subjectif (par exemple, mesurer la satisfaction de la population par le pourcentage de personnes se déclarant satisfaites), et celui où on convient de prendre une grandeur mesurable comme substitut à la notion d'intérêt (par exemple, dire qu'un logement est insalubre ou une eau non-potable, si la teneur de l'air ou de cette eau en une certaine substance excède un seuil que l'on se fixe).

Dans ces deux cas où quantifier consiste à mettre du numérique sur ce qui est essentiellement non numérique, le mot "indicateur" signifie bien, que ce qui a l'apparence d'une mesure n'est qu'une "indication" : l'indicateur rend compte de ce qui nous intéresse de façon a/ indirecte, b/ approximative, c/ réductrice. On peut le voir sur un exemple : en quoi la ponctualité des trains est-elle exprimée par le pourcentage qui arrive avec un retard inférieur à cinq minutes ? Cette substitution du chiffré au qualitatif appelle trois remarques :

- il s'agit d'une construction, d'une convention. Ce que l'on fait ne découle pas de la nature des choses uniquement, mais incorpore une part d'arbitraire : on aurait donc pu choisir autre chose, avec des implications modifiées ;
- il convient d'en être conscient, sinon, on est piégé ou on se piège en attribuant une objectivité et une solidité à ce qui résulte d'un choix dont les motifs et les implications ne sont pas forcément connus ;
- un dévoiement de l'action est possible : si on se donne pour objectif de ramener l'indicateur à une valeur acceptable, sans avoir égard à ce qui se passe vraiment pour le phénomène auquel on est censé s'adresser⁸.

Pourquoi nous trouvons-nous dans une telle circonstance : où le recours au nombre est si utile, si usuel et en même temps si risqué ? C'est que nous sommes, depuis peu de siècles, dans une civilisation du nombre. Tout se quantifie ! La science du XIX^e siècle a eu tant de succès par l'usage systématique de la mesure et des mathématiques, que le nombre apparaît comme un critère de scientificité et de sérieux. On en tire un argument d'autorité. On oublie qu'il peut y avoir abus d'autorité ; on oublie que la science est aussi l'exercice systématique du doute et de la vérification. Et, que la science c'est l'explicitation des hypothèses.

1.3 Les conditions de la pertinence des indicateurs :

Sous la condition que je viens de dire - que l'on soit conscient du caractère conventionnel et réducteur de la quantification - l'indicateur chiffré peut rendre d'incalculables services et l'on peut en déjouer la non-pertinence et l'abus. En effet, si la convention est explicite, elle peut être vérifiée, discutée, modifiée. On peut s'assurer qu'elle est appropriée à

⁸ un exemple historique - mais, entre mille - a été ce qu'on a appelé, dans les années 50, la politique de l'indice : prétendant lutter contre l'inflation, le Gouvernement bloquait les prix des seuls articles inclus dans le calcul de l'indice des prix.

l'objet qu'on évalue, aux valeurs qu'il s'agit d'exprimer et aux décisions que l'on vise à prendre.

S'il en est ainsi, l'indicateur quantifié assure une certaine intersubjectivité (le jugement évaluatif ne dépendra pas, pas trop, de l'évaluateur) et une certaine reproductibilité. Alors, fondé sur la mesure de ce qui est mesurable ou sur une quantification contrôlée de ce qui, strictement ne le serait pas, le jugement a plus de chance d'échapper à l'illusion, au préjugé, à la manipulation. L'évaluateur comme le décideur peuvent répondre aux deux questions que je soulevais plus haut : pourquoi choisissez-vous tel indicateur ? en quoi cela vous sert-il pour ce que vous avez à décider ?

A contrario, de façon critique - reprenant nos observations de la recherche déjà citée, mais qui rejoint ce que notre expérience quotidienne montre - nous pourrions exhiber des exemples où :

- établir des batteries d'indicateurs a été délégué à des "experts. Ils les ont choisis, certes très honnêtement mais en fonction de leurs propres critères de valeur et de la représentation qu'ils se faisaient des "bonnes" décisions à prendre. Or, valeurs et décisions n'étaient pas de leur compétence. Ils se substituaient à la légitimité du responsable de l'action en cause, où, même, celui-ci, par déni de sa responsabilité, se "défaussait" sur ces experts ;
- conduire une évaluation a été ramené à conduire une enquête. La conception et la visée de celle-ci n'étaient, là encore, pas référées aux valeurs en cause ni à la finalité décisionnelle. Et, trop souvent, les résultats étaient pris comme valant jugement ("ça fait 12,3 donc c'est bien !"...) ;
- de tels résultats étaient cités et utilisés sans même qu'on sache d'où ils venaient et quelles en étaient les limites de signification.

Alors, quantifier pour évaluer : oui ! Quoique ce ne soit pas toujours nécessaire, c'est souvent très utile. Mais, pas n'importe quel chiffrage, ni n'importe comment.

2. Des observatoires ?

2.1 *L'inflation des observatoires :*

Depuis quelques décennies, on voit fleurir des organismes baptisés "observatoires". Observatoires économiques, du bâtiment, de la santé, du tourisme, de l'insertion, de la pauvreté, de la qualité de l'air, de l'accès aux droits, de la délinquance, ... Les uns nationaux, les autres locaux. Les uns observent effectivement ; d'autres rassemblent et analysent l'information ; d'autres mettent seulement celle-ci à disposition de publics plus ou moins larges ; d'autres encore organisent le dialogue entre acteurs. Leur dimension, leur statut juridique, leur organisation, leur finalité sont des plus divers. Est-ce une mode ? est-ce une nécessité ? Clémenceau disait "lorsqu'on ne veut pas traiter une question, on crée une commission" : on aurait envie de paraphraser "lorsqu'on veut paraître traiter un problème, on crée un observatoire" !

Sans doute, les phénomènes sociaux et la vie économique sont devenus plus complexes. Les interventions - publiques, mais aussi privées - ne peuvent plus autant s'appuyer sur des constats simples. Il faut construire des systèmes de recueil de l'information, des instruments de synthèse, des supports de communication. Mais, dans le même temps, n'est-ce pas la vogue de la mesure, de la mesure chiffrée, qui, comme nous l'avons suggéré plus haut, conduit les responsables à asseoir leur crédit sur quelque chose qui paraisse scientifique ? Est-on sûr qu'il veuillent vraiment cette assurance informationnelle et analytique, ou bien recherchent-ils seulement une caution apparente, pour faire sérieux ? La vogue du mot "évaluation" depuis une petite quinzaine d'années, les avancées théoriques et pratiques qu'elle a occasionnées mais aussi les récupérations qu'elle a connues comme les obstacles qu'elle rencontre... tout cela ne procède-t-il pas de ce même mouvement ambigu : où l'on a besoin de bases de jugement solides et où l'on veut faire croire qu'on en possède ?

2.2 Quatre types d'observatoires :

Je voudrais distinguer trois types d'observatoires. Et même, quatre : en ajoutant un "type zéro", qui est celui du simulacre.

1 - L'observatoire de type zéro

Ici, on n'a que les apparences de la science. Ce n'est que "du canada dry". On demande à un organisme servile de faire comme s'il avait établi sérieusement le résultat qu'on lui a demandé par avance de "trouver". Nous avons tous en tête des exemples de telles études alibis et il n'est pas besoin ici de détailler.

2 - L'observatoire de type 1

On a créé un organisme chargé de constituer un corpus d'information et d'analyse sur un sujet donné. L'autorité qui a décidé cette création et, probablement, qui le finance, n'intervient toutefois pas ou guère dans son organisation, ni pour la définition de son programme. Elle s'abstient de lui assigner ce qu'il doit dire et ne le censure pas. Dans cette solution déontologiquement satisfaisante, les techniciens, les spécialistes ont le pouvoir. L'image du commanditaire profite de l'existence de l'observatoire. Toutefois, on n'a pas une totale garantie que ce que les experts décideront d'étudier sera juste ce dont l'action a besoin. On est dans une situation souvent rencontrée dans des "évaluations" : le commanditaire s'est défaussé de ses responsabilités sur l'évaluateur. Ici, il ne lui demande pas de juger à sa place, mais il lui laisse déterminer à sa place ce qui serait utile pour fonder un jugement.

3 - L'observatoire de type 2

Ici, les acteurs, les décideurs, les destinataires de l'action aussi peut-être, sont associés à l'observatoire. On a une division du travail. Un organe ou une procédure permet de faire exprimer par eux à la fois les valeurs qui doivent qualifier l'action et le champ décisionnel dans lequel elle s'inscrit. Ceci garantit la pertinence. D'autre part, l'organe technique, constitué de spécialistes de l'observation et de l'analyse, élabore la connaissance ainsi requise. Enfin, les acteurs, utilisateurs de cette connaissance, sont là pour la recueillir, se la faire expliquer. Ceci garantit l'utilité. Les rôles sont distincts et les deux parties sont loyales l'une envers l'autre. Les spécialistes non seulement répondent aux questions des "politiques", mais ils les conseillent, leur soumettent des initiatives. Et, les acteurs à la fois ne se désintéressent pas du fonctionnement de l'observatoire et pour autant respectent les résultats tels qu'ils apparaissent.

Le CERC (centre d'études des revenus et des coûts), dont j'ai été un temps dans le passé rapporteur, était intermédiaire entre les types 1 et 2. Bien qu'il ne porte pas explicitement l'appellation d'observatoire. Créé en 1966, aux temps de la "politique des revenus", il était dans un champ aux enjeux politiques et sociaux forts. Il avait su échapper à l'influence tant du gouvernement que des partenaires sociaux. En installant le nouveau conseil, en 1977, le Premier Ministre de l'époque, Raymond Barre, nous avait dit : je tiens à ce que vous éclairiez le débat par des données non contestées ; je n'ai pas de préférence quant aux résultats que vous devez trouver ; dites les choses telles que vous les voyez et je fais mon affaire en tant qu'homme politique, de discuter sur cette base avec le patronat et les syndicats. Ce discours nous ravissait. Il y avait un mandat : la puissance publique ne se contentait pas de se payer "une danseuse", mais voulait savoir ce qu'il en était des revenus. Mais, l'indépendance de l'organisme était assurée. Et nous avions une large autonomie pour choisir nos champs d'investigation. Pour autant, nous n'étions pas livrés à nous mêmes car, hormis le mandat ferme et libéral du Premier Ministre, le Centre se composait, à côté de l'organe technique d'étude, d'un Conseil constitué de personnalités choisies dans les divers milieux professionnels en cause (patronat, syndicats, agriculture, organisations familiales). Nommées à titre personnel elles n'avaient donc pas à tenir les positions des organisations du domaine, mais elles étaient garantes de la pertinence des questions examinées et de la recevabilité des conclusions.

4 - L'observatoire de type 3

Ici, nous franchissons encore un degré dans l'implication des acteurs. Ils ne sont plus seulement appelés à pointer les "bonnes" questions, mais aussi à réfléchir aux bons indicateurs et à la façon de recueillir l'information. Autrement dit, on les met en posture de recherche, en leur demandant de définir des concepts ou des procédures qu'habituellement on attend des experts. Ceux-ci changent eux-mêmes de posture : ils ne sont plus a priori les "sachants". Ils ne traitent pas tant les questions qu'on leur soumet qu'ils ne les font traiter par ceux-là même qui les énoncent. Et, ils les aident à les énoncer.

Un exemple que je donnerais de cette configuration est l'ODAS (Observatoire national de l'action sociale décentralisée) : sous la forme d'une association 1901, l'organisme, très léger, fait travailler ensemble des agents de l'Etat, les conseils généraux et des villes⁹. La question de départ est : qu'avez-vous besoin de savoir pour mener votre action ? Mais la seconde question qui lui est immédiatement associée est : comment pouvons-nous faire pour le savoir ? Définir les concepts, convenir du recueil des données et le mener à bien, restituer les résultats et les commenter, sont tout au long faits avec les acteurs de terrain. L'ODAS a dénommé cette démarche "observation partagée".

Ce troisième type, qui s'écarte davantage du cas où l'information qui fonde le jugement et l'action peut être facilement identifiée et collectée, est le plus fécond lorsqu'on a affaire à un système d'action où une pluralité d'acteurs coopèrent ou sont en conflit de compétence et poursuivent parfois des fins différentes. Ces acteurs sont dans des positions juridiques, techniques, hiérarchiques et politiques différentes. C'est le cas, notamment, de beaucoup de politiques sociales qui sont souvent en conflit ou en concurrence. Il se fait alors un retournement : au lieu que l'information serve à préciser les objectifs et les tâches des divers intervenants, la recherche de l'information leur est proposée comme tâche commune. Au lieu qu'ils posent au spécialiste leurs questions, en construisant les réponses ils se demandent quelles sont les questions pertinentes.

Ce faisant, ils sont amenés à élucider leurs objectifs et les critères de valeur qui les sous-tendent, mais aussi, associés à leurs co-intervenants ou concurrents, ils reconnaissent leurs attributions respectives et sont conduits à en reconnaître la légitimité par delà leurs différences. Il s'ensuit un effet à priori paradoxal : ayant coopéré dans la recherche de l'information pertinente, ils ajustent leurs actions respectives là où autrement ils s'opposaient. A la limite, même si l'information cherchée n'est pas obtenue, l'amélioration de l'action en découle. Il ne faut pas pour autant dire que cette recherche de l'information n'est qu'un leurre, car alors elle perd cette vertu de synergie : la recherche doit donc être sincère et loyalement menée.

2.3 L'importance de la phase de recherche d'information :

Si je développe un peu plus cette dernière modalité, c'est pour faire ressortir le rôle que joue le jugement pour l'action et, le rôle que joue l'information pour le jugement. L'information, notamment lorsqu'une volonté de quantification oblige à serrer les définitions et les procédures de recueil, est censée améliorer le jugement ; et celui-ci est censé améliorer l'action. Dans une structure complexe de co-acteurs et de co-actions, les informations pertinentes sont difficiles à spécifier et les jugements deviennent vite contradictoires. Si la recherche de l'information contourne cette complexité et conduit directement les acteurs à élucider ce qu'ils font et à quoi ils visent, le but visé est atteint. La partie active, efficace, de la quantification est ici - ce que j'annonçais en commençant - tout

⁹ Ce qui déjà, dans le contexte de la décentralisation était un défi. De surcroît, l'ODAS associe ainsi des responsables de gauche comme de droite, lesquels par delà leurs divergences sont heureux de se retrouver sur ce terrain neutre pour traiter des problèmes sociaux en cause.

ce que les acteurs responsables sont amenés à faire en vue d'obtenir des indicateurs, bien plus que la disponibilité d'un chiffre obtenu en dehors d'eux. C'est le préalable à l'indicateur qui est préalable au jugement.

En conclusion, la quantification, sans être toujours indispensable, est souvent une voie féconde pour fonder le jugement et l'action. Mais, il faut voir le sens attribué au mot "quantification". De même, le mot "information" peut désigner soit le contenu ("la température est de 30°" est *une* information) soit l'opération par laquelle ce contenu est *communiqué* ("je vous dis cela pour votre information"). Pareillement, "quantification" peut désigner le fait qu'un nombre *exprime* la réalité (il fait chaud et cette réalité est mesurée par une température), mais elle peut désigner la *démarche* par laquelle on s'applique à rendre la réalité par un nombre.

Or, cette démarche peut certes s'appuyer sur une prestation de spécialistes, mais l'acteur ne peut en être exclu. L'évaluateur est nécessairement le décideur, l'acteur : autant pour définir ce qu'il faut évaluer et au regard de quoi, que pour prendre à son compte le jugement et agir en conséquence. La quantification, en particulier, est un outil. Et, depuis que l'humanité s'est créée des outils, on sait que la vertu de celui-ci n'est pas toute entière dans sa matérialité mais tout autant et souvent bien plus, dans le geste qui manie l'outil.

Discussion

Hervé Descoins – D.R.E. PACA :

Je voudrais vous parler de la L.O.L.F. – loi organique sur la loi de finances – qui est sortie le 1^{er} août 2001 et qui réforme la Loi Organique du 2 janvier 1959. Elle découpe l'action publique de l'Etat en 100 à 150 programmes, et doit entrer en vigueur en 2006. Dans cette loi organique, il est prévu une évaluation de tous les programmes ; une évaluation de l'action publique pour rendre des comptes – le politique va devoir rendre compte – Je voulais savoir si à la SFE, vous vous êtes saisis de ce dossier, parce que « évaluer » = « contrôle » ; « contrôle » = « rendre compte » et « rendre compte » = « sanction ».

La place de l'évaluateur dans la structure politique sera fondamentale, puisque l'évaluateur va avoir une position relativement centrale dans toute l'organisation politique. Comment faire pour que l'évaluateur soit relativement indépendant, afin qu'on ne puisse pas lui reprocher d'être soit du côté de celui qui prend la décision politique, soit de celui qui va la contrôler ?

D'autre part on a dit qu'on était en train de passer d'une évaluation à une quantification, on est dans un monde de chiffres. On disposait de chiffres qui avaient des bases différentes. Maintenant, on commence à avoir une base commune, un référentiel commun qui est l'argent, - l'Euro -, mais aussi une externalisation des coûts que je trouve très dommageable. Est-ce qu'on ne peut pas s'en affranchir ? Est-on obligé de tout ramener à une base commune, pour pouvoir comparer efficacement ?

René. Padieu – INSEE :

En ce qui concerne la deuxième question, vous avez une réticence à tout rabattre sur un critère unique. Je partage cette réticence. On ne peut pas mesurer tout avec la même unité. On ne peut pas valoriser tout en Francs ou en Euros ou en Pesos... !

La plupart des actions que l'on mène ne sont pas gratuites ; il faut avoir du temps, des hommes, du matériel, de l'argent. Par conséquent, la première préoccupation de l'évaluateur est financière. Il se dit : « *Tout ça c'est bien cher ! Est-ce que j'ai raison de dépenser tout cet argent ?* ». Et, comme c'est lui qui tient le côté existentiel des choses, il peut avoir tendance à dire : « *Ecoutez, moi, je vous impose mon critère. Si vous ne voulez pas passer par là, vous n'aurez pas d'argent !* »

Donc, on est forcé de faire ça, parce que c'est lui qui commande, sinon, on ne survit pas. Ceci dit, ce n'est pas raisonnable ! Vous ne jugez pas d'un restaurant uniquement d'après le prix du menu, même s'il faut bien, quand vous avez mangé dans le restaurant, payer l'addition à la fin.

En ce qui concerne votre première question, au colloque annuel de la Société Française d'Evaluation, qui s'est tenu à Lille il y a 15 jours, on a un petit peu parlé de la nouvelle loi de finances qui réforme l'Ordonnance de 59 ... Comme c'est encore tout nouveau, on ne sait pas ce que ça va devenir. Evidemment, dans la SFE, dans des évaluations, il y a des gens de la Cour des Comptes, de la sphère financière, qui sont tout à fait intéressés ; alors, il y a une démarche un peu dans les deux sens, contrariée :

D'une part, les évaluateurs financiers, la Cour des comptes au premier chef, n'arrêtent pas de dire « *Ah, c'est quand même dommage qu'on s'en tienne au contrôle de conformité, afin de savoir si vous avez dépensé sur le chapitre 33-43 et non pas sur un autre, etc. Ce serait quand même plus futé de savoir si cet argent sert à quelque chose, donc de faire de l'évaluation de l'efficacité et non pas seulement de l'évaluation de la dépense.* » C'est un désir. On parlait du rapport Viveret et du décret Rocard de 1990, à l'époque, la Cour des comptes avait créé un club dit « Club Cambon » – la Cour des comptes est située rue Cambon à Paris - qui essayait de se positionner sur l'évaluation en disant : « après tout, nous qui sommes dans la finance, on va faire autre chose ! ». Et puis, en fait, ils n'y ont pas beaucoup réussi : les autorités budgétaires veillent à ce qu'elle ne sorte pas trop de ses prérogatives. Alors, il y a à la fois une velléité des contrôleurs financiers de dire : on voudrait faire plus que du contrôle financier, et une volonté du financeur de dire : voyons l'argent, le reste ne me concerne pas.

Alors, dans la nouvelle Loi de Finances, on dit : « *On va évaluer les politiques publiques, on va les découper en un certain nombre de programmes* » ... Cela n'est pas encore tout à fait nouveau, parce que la R.C.B., il y a 30 ans, nous en avait déjà donné une teinture. Seulement, la direction du budget a tordu le cou en souplesse à la RCB. Qu'est-ce que ça va devenir ? Je n'en sais rien. Rendez-vous en 2006 pour commencer à en voir les prémices.

Quel type d'évaluation fera-t-on ? Est-ce qu'on admettra des critères autres que le critère financier ? A qui fera t-on faire ces évaluations ? Au profit de qui ?

C'est un peu une tare originelle que ce soit commandité par une loi de finance. Est-ce que les politiques, les parlementaires, sauront en sortir ?

Au parlement, il existe un Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Ses membres sont arrivés à dépasser un peu l'aspect budgétaire, même si les budgets sont votés par le parlement. Ils ont essayé de regarder un petit peu plus loin ; mais c'est difficile.

Je n'ai pas de réponse claire. C'est un beau défi.

LES LIMITES DE L'APPROCHE QUANTIFIÉE

LE CAS DE L'INDICE DE MIXITÉ SOCIALE

par Jean-Jacques HELLUIN, doctorant – chargé d'études à la DRE de Picardie

Cette intervention se propose d'identifier quelques limites caractéristiques de la quantification en matière d'évaluation des politiques publiques.

On utilisera pour cela l'exemple de la tentative de mise en place d'un **indice de mixité sociale en France**. Cette expérience sera remise en perspective par les recherches en sociologie et en géographie sociale, ainsi que par les recherches sur les méthodes quantitatives développées autour du thème de la division sociale de l'espace.

1. Les étapes d'une démarche d'observation :

Dans les sciences humaines et sociales, l'observation quantitative d'un phénomène social passe en général par quatre étapes¹⁰ :

- la formulation des hypothèses ;
- la construction du plan d'observation ;
- la construction des variables (indicateurs) ;
- l'analyse des relations entre variables.

La troisième étape de « construction des variables », incontournable et souvent délicate, consiste à traduire des concepts et notions en opérations de recherche définies, bref en indicateurs. Il est possible d'identifier à nouveau quatre moments dans cette construction :

- la représentation imagée du concept (on détermine ses contours) ;
- la spécification du concept (on détermine ses composantes) ;
- le choix des indicateurs (il y a souvent une relation de type probabiliste entre chaque indicateur et le concept. La pluralité des indicateurs, relativement indépendants entre eux, doit alors permettre de recouvrir, par combinaison, l'essentiel du concept) ;

¹⁰ BOUDON R, *Les méthodes en sociologie*, PUF, 1969.

- la formulation des indices, qui est une synthèse des précédentes étapes.

2. Une préoccupation récente en France :

C'est par rapport à l'ensemble de cette démarche, utilisée comme grille de lecture, que l'on se propose ici de pointer les limites - et parfois les écueils -, des pratiques récentes des pouvoirs publics, en France, de quantification des divisions sociales de l'espace urbain, dont le dernier moment est un début de mise en place d'un « indice de mixité sociale ».

En effet, si une certaine volonté de brasser les groupes sociaux est présente dans les politiques urbaines depuis la Libération, et explicite depuis le début des années 70, ce n'est que très récemment que l'on commence à se préoccuper, en France, d'une évaluation quantifiée du niveau de « spécialisation », ou de « ségrégation » des espaces urbains, ou, dans une version plus positive et moins conflictuelle, de la « diversité sociale », ou encore de la « mixité ».

Il est vrai que la recherche urbaine française se penche sur la question depuis peu de temps par rapport aux Etats-Unis, où l'école de Chicago a commencé à quantifier la ségrégation à partir des années 20. Ce constat est à relier directement au contexte des politiques publiques – ségrégation institutionnelle puis *civil rights* et discrimination positive aux USA, politique de la ville et discrimination positive territoriale en France -. Mais il faut également remarquer, en France, le faible appel à la recherche urbaine pour l'évaluation de la politique de la ville de ce point de vue. Les pratiques courantes, dans les années 90, consistent essentiellement en la tenue de « tableaux de bord » sur certains quartiers sélectionnés, regroupant quelques informations sur le logement ou la situation sociale des ménages.

Aussi, la volonté de créer un indice systématique de mixité, permettant de qualifier l'ensemble des quartiers d'une aire urbaine, procède-t-elle d'une logique relativement nouvelle, défendue en 2001 par Mme LIENEMANN, alors Secrétaire d'État au Logement, et qui a commencé à être mise en œuvre en 2002¹¹. Il n'est pas certain que le nouveau gouvernement poursuive la démarche, c'est du moins ce que l'on peut penser en lisant les propos de certaines associations « libérales »¹². Quoiqu'il en soit, cet indice devait prendre en compte trois critères : le revenu, la composition du ménage, et l'âge, dont l'accès est possible au niveau infra-urbain, depuis peu de temps, à l'aide du fichier FILOCOM¹³.

¹¹ Le Monde, 26 avril 2002. *Un indice statistique pourrait évaluer les quartiers.*

¹² « On peut imaginer sans peine l'usage que le gouvernement aurait pu faire de cet indice : il en aurait fait des...quotas ! Des fonctionnaires, tels des alchimistes des temps modernes, auraient recherché la pierre philosophale de l'équilibre social. Des familles se seraient vu refuser un logement sous prétexte que l'immeuble aurait atteint son quota de familles nombreuses, ou de personnes âgées. Ouf ! nous avons heureusement échappé à cela ». Site internet : www.libres.org

¹³ Le fichier FILOCOM (fichier des logements à la commune), qui est issu d'une exploitation des données fiscales relatives à la taxe d'habitation, le fichier des propriétaires et l'impôt sur le revenu, mis à jour tous les deux ans est disponible suite à une convention nationale entre le Ministère de l'Équipement et le Ministère des Finances. Sous réserve de règles de protection du secret statistique, il fournit des données à l'échelle des sections cadastrales.

3. Les limites dans l'interprétation de l'indice :

Quelles limites à l'interprétation de cet indice peut-on identifier, à supposer qu'il soit effectivement mis en place ?

Tout d'abord, il faut rappeler qu'il s'inscrit dans un contexte précis, historiquement daté et géographiquement situé, dans une vision du monde particulière qui est loin d'être neutre. La comparaison avec les Etats-Unis l'illustre immédiatement. Dans ce pays, l'indice de ségrégation¹⁴ entre catégories « raciales », est une exploitation infra-urbaine incontournable des recensements de la population, et ce depuis longtemps.

Ensuite, la définition du plan d'observation, mal explorée par la recherche urbaine elle-même, pose de redoutables questions car elle est extrêmement dépendante des données disponibles.

Il faut ici absolument citer la question essentielle de l'échelle et du maillage de l'observation. Le constat que l'on peut faire sur l'évolution de la spécialisation sociale d'une ville en est totalement dépendant, au point de pouvoir être contradictoire suivant les choix réalisés¹⁵.

Se pose également la question du choix du contour de l'observation. En l'occurrence, le cadre légal a lui-même des rapports complexes avec les formes et processus de la ségrégation socio-spatiale à différents niveaux. Ainsi la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), qui inscrit la mixité sociale comme objectif de la planification, limite l'application de son article 55 sur la répartition des logements sociaux, aux unités urbaines – c'est à dire à la zone de continuité du bâti-, ou encore n'empêche pas la réalisation de SCOT¹⁶ en périphérie directe des agglomérations.

La dimension temporelle est enfin des plus difficiles à intégrer dans le plan d'observation. En effet, comment obtenir une durabilité des indicateurs, alors que de nombreuses catégories de recueil d'information sont changées régulièrement ? (exemple : dans le recensement américain, il est possible de cocher depuis l'année 2000, plusieurs cases dans la catégorie « raciale » ; dans le recensement français, les catégories socioprofessionnelles ont été profondément remaniées entre 1982 et 1990....).

Cette difficulté a pour conséquence une grande ampleur d'expression de discours idéologiques sur les évolutions. Ainsi le discours sur l'augmentation générale de la ségrégation résidentielle est sans cesse répété en toutes circonstances, aussi bien dans les médias et les politiques, que chez les professionnels de la politique de la Ville, mais jamais démontré.

¹⁴ Au sens *indice de dissimilarité* (ID), commencé à être utilisé dès 1955 aux Etats-Unis.

¹⁵ BRUN J. *Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine*, in : La ségrégation dans la ville, BRUN J., RHEIN C. (Eds), L'Harmattan, 1994.

¹⁶ Schéma de Cohérence Territoriale

4. Les difficultés de la construction des variables :

Dans la construction des variables, la représentation imagée et la spécification du concept de mixité sociale est sujette à d'infinis débats, tant il s'agit d'un concept-valise par excellence. Dans ces débats se dégagent souvent la référence à une ville mythique (le Paris pré-haussmanien, le village) qui aurait connu la mixité, et la volonté de mesurer, sur les quartiers dits sensibles, le degré de concentration résidentielle de certaines catégories de population identifiées par catégories socioprofessionnelles, revenus, origine ethnique, nationalité, âge...

Il faut reconnaître que la loi ne précise rien sur le concept et laisse en fin de compte au niveau local le soin d'apporter les précisions opérationnelles de vigueur. Ainsi, contrairement aux pratiques courantes dans les dispositifs d'observation des quartiers de la politique de la ville, la nationalité n'est pas prise en compte dans l'indice de mixité sociale. Il est vrai que pour les partisans d'une approche tenant compte du facteur « ethnique »¹⁷, la nationalité serait fort peu utilisable car indiquant des situations très hétérogènes. Ne disposant pas, comme aux Etats-Unis, de catégories « raciales » servant à l'appui des politiques de discrimination positive, l'indice français fait l'impasse sur cette dimension. En tenant compte du revenu, il tente par contre de mieux appréhender la diversité des situations de richesse que ce que les classiques taux de chômage ou taux de bénéficiaires du RMI indiquent.

Cependant, résumer les situations de richesse à l'échelle des revenus déclarés à l'IRPP fait également l'impasse sur un pan particulier de la division sociale de l'espace : si, avec le revenu, la connaissance des situations est précise chez les pauvres, qui sont dépendants de minimas sociaux définis au centime près, elle l'est beaucoup moins chez les riches, dont le patrimoine, peu connu, constitue une part essentielle - et probablement croissante - du statut.

L'étape suivante est la construction d'un indice synthétique, qui va permettre de tenir compte de l'ensemble des indicateurs en les pondérant. L'exercice est, là encore, objet de nombreux choix qui n'ont rien d'objectif. Faute d'information on ne pourra pas l'analyser sur l'indice de mixité. Par contre quelques indices de ce type ont déjà été mis en place par les pouvoirs publics : l'indice synthétique d'exclusion, utilisé pour définir la géographie prioritaire de la politique de la ville, et certains indices locaux. Par exemple l'indice de sensibilité établi dans le Grand Lyon¹⁸, est calculé en tenant compte taux de chômage global, du taux de chômage des moins de 25 ans, de la proportion de moins de 20 ans, d'étrangers, et de ménages de plus de 5 personnes.

¹⁷ Voir les termes du débat sur la création de catégories ethniques dans le recensement français : www.INED.fr

¹⁸ par l'Agence d'urbanisme, en préparation du contrat de Ville du 9^{ème} plan.

La forte implication de la DRASS, qui s'estompe par la suite, est à rechercher dans le contexte national de l'interministérialité de l'époque. Le thème de la politique de Développement social des quartiers vient en effet d'échoir au ministère des Affaires sociales et de la santé, après avoir été pris en charge par un ministère à part entière. Les agents de la DRASS en charge du dossier revendiquent donc un rôle plus important dans l'élaboration et la conduite de cette politique

5. Quantifier pour rendre transparent :

Au final, quelques caractéristiques émergent de ces approches quantifiées de la division sociale de l'espace par les pouvoirs publics, dont l'indice de mixité est le dernier épisode : l'importance accordée à la notion de concentration, plutôt qu'à celle de mélange¹⁹, l'absence d'indicateurs « positifs » et de descriptions véritablement multidimensionnelles qui pourraient s'inspirer des travaux de l'écologie factorielle urbaine.

Cet exemple montre bien une difficulté, qui va certainement être croissante, des démarches d'évaluation des politiques publiques : le flou des objectifs, qui n'est ni nouveau ni anormal, se double d'une « pensée faible » sur les concepts pour reprendre l'expression d'Y. Chalas²⁰. Face à cela, la quantification, si elle est présentée comme une clarification du concept et non comme un terme du débat d'élucidation et de partage de ce concept, représente un risque certain d'imposition, par la contrebande, d'un certain système de représentation et de jugements de valeur. Discuter au lieu de rendre indiscutable, expliciter ce qui ne sera pas pris en compte, rendre visibles les référents, voilà bien un enjeu essentiel de la quantification dans l'évaluation.

La capacité d'un indice comme celui de mixité sociale à survivre aux alternances politiques, pourrait bien être le meilleur indicateur de la prise en compte de cet enjeu.

¹⁹ Mélange qui lui-même pourrait être appréhendé de nombreuses façons. Cinq d'entre elles sont classiques et présentées par : APPARICIO P, 2000, *Les indices de ségrégation résidentielle, un outil intégré dans un système d'information géographique*, Revue Européenne de géographie n° 134.

²⁰ CHALAS Y, 1998, *L'urbanisme comme pensée pratique*, Les annales de la recherche urbaine, n°80-81, pp 205-214.

DÉFINITION, QUALITÉ ET CARACTÉRISTIQUES DES INDICATEURS

L'expérience tirée du programme ACTEUR pour l'observation des mutations urbaines

par Fabienne Le Hellaye, Statisticienne – chef de groupe au CERTU

1. Le programme d'analyse concertée des transformations et des équilibres urbains (acteur)

Les transformations économiques et démographiques majeures subies par nos villes, depuis près d'un demi-siècle, ont eu un impact important sur la répartition des populations, l'occupation et l'usage du sol... Ces évolutions ont rendu indispensable le développement de l'observation urbaine afin de mieux gérer, planifier, organiser et accompagner les mutations à l'œuvre. Cependant, l'urgence des situations a souvent entraîné la prédominance de la gestion sur la planification, cantonnant la plupart du temps l'observation à des approches très sectorielles.

Aujourd'hui, la recherche de cohérence et de solidarité au sein des politiques territoriales conforte la nécessité d'une observation plus transversale. Cette approche doit permettre d'appréhender les phénomènes dans leur globalité, c'est-à-dire en tant que systèmes complexes, produits d'un jeu d'interactions entre différentes composantes. Au fil des années, les sources d'information se sont multipliées, les sciences de la statistique, de la cartographie et de la gestion de l'information se sont développées. Par ailleurs, l'argumentation des décisions et l'évaluation de l'action publique, devenues incontournables, génèrent la production de quantités considérables d'indicateurs destinés à « objectiver » les discours, à mesurer l'ampleur des phénomènes ou à suivre les effets des actions engagées. C'est dans ce contexte exigeant, progressiste et foisonnant que se développe l'observation des territoires. Toutefois, la complexité de l'objet observé nécessite de procéder avec un minimum de méthode, sous peine de perdre de vue les objectifs mêmes qui motivent l'observation.

Le Programme Acteur propose des éléments de méthodes et des outils permettant de « réfléchir ensemble », de croiser et de valoriser les connaissances et compétences des différents partenaires intervenants sur l'aménagement des territoires, sans perdre de vue les objectifs de l'observation. Il vise à constituer un corpus de référence pour une observation

des territoires qui soit au service des urbanistes dans leur rôle d'aide à la décision, et d'assistants à maîtrise d'ouvrage auprès des décideurs de la ville, et des territoires urbains. Il propose une approche globale des territoires sur des problématiques transversales qui privilégient le sens politique et les enjeux de société. Partant des questions de terrain, la démarche conduit progressivement à la construction d'indicateurs solides et pertinents, issus de l'exploitation de différentes sources de données, parfois mal connues ou peu exploitées. La démarche permet à la fois de « trier » dans le foisonnement de l'observation de certaines thématiques, mais vise aussi à alimenter les thèmes les plus pauvres.

Le programme Acteur est conduit par le CERTU, en partenariat avec les différentes instances nationales concernées par la mobilisation, l'organisation et l'utilisation de données statistiques et géographiques.

2. Les indicateurs ²¹

Constituer des bases de données et construire des indicateurs ou des descripteurs suppose un travail préalable de réflexion et d'analyse important et indispensable pour identifier clairement tous les éléments qui vont permettre de sélectionner les données et définir les indicateurs.

Ce travail de réflexion, qui porte sur les questions à traiter, leurs liens et leurs interactions, n'est malheureusement pas toujours effectué dans les travaux d'observation. Mais en préalable au travail de sélection des indicateurs, il est également utile de préciser certains points tels que la définition du terme même d'indicateur, l'examen des sources et leurs conditions de mobilisation, la détermination des échelles d'observation spatiales et temporelles, des outils de calculs et des modes de représentation. La conception d'un indicateur impose en amont une bonne compréhension de ces éléments d'ordre technique.

2.1 - Qu'est-ce qu'un indicateur ?

Les réflexions des différentes équipes mobilisées avec le CERTU sur l'analyse des mutations urbaines, et les recherches effectuées dans la littérature sur la notion d'indicateur, montrent la difficulté de donner une définition simple et définitive du terme. Variables, données, indicateurs, paramètres, statistiques... autant de termes qui prêtent à confusion et émaillent cette littérature. Les rares tentatives de définition sont systématiquement accompagnées d'un commentaire plus ou moins long qui permet d'expliquer la définition par la fonction et l'utilisation des indicateurs.

Les observations et les réflexions formulées sont cependant rarement contradictoires, et un certain nombre de points de convergence peuvent être dégagés de façon synthétique. Cette

²¹ [Propos principalement extraits du guide « Méthode d'analyse transversale pour l'observation des mutations urbaines » - Rapport d'étude du CERTU – Novembre 2001]

observation a conduit le CERTU à proposer de s'en tenir à une approche statistique des termes, distinguant les notions de *donnée* et d'*indicateur* :

- **une donnée est une occurrence chiffrée d'une variable.** Par exemple, 532 est la donnée correspondant à la variable " Nombre d'entreprises en 97" sur la commune d'Ambérieu-en-Bugey. Un *fichiers de données* est un ensemble de chiffres, codes et informations relatifs à une population statistique ;
- **un indicateur est une variable qualitative ou quantitative (donc *chiffable*) permettant, seul ou avec d'autres, l'appréciation d'un phénomène non mesurable et non quantifiable à partir d'une échelle de valeurs normative et/ou comparative²² ;**

Voici quelques éléments complémentaires qui doivent être ajoutés à cette définition.

- **Les indicateurs sont utilisés pour traiter d'une question** au sens large du terme. Un indicateur est donc toujours en rapport avec une question. On doit pouvoir dire : « ceci est un indicateur de tel ou tel phénomène. »
- **Un indicateur est d'abord une variable.** Il n'est pas forcément calculé. La définition de la maille et du périmètre d'observation sur lesquels l'indicateur doit être mobilisé est indispensable à la mise en évidence du lien entre un indicateur et le phénomène qu'il vise à appréhender.
- **Les indicateurs doivent permettre de se situer dans un système de référence.** Ils impliquent donc d'avoir des notions d'échelles, d'étalonnement, de référents, de curseur, de repères... La grille de lecture des résultats d'une analyse médicale constitue un bon exemple de l'utilisation de ces référents. C'est la position des différents résultats par rapport à des valeurs « normales » qui permettra de constituer un faisceau de présomption quant à l'état de santé du patient.
- **La plupart du temps, les indicateurs sont liés aux notions d'action** (incitative, correctrice) et d'objectifs. On retrouve derrière cette caractéristique les notions d'alerte, de seuil, de surveillance. L'action visera le plus souvent à modifier la position de l'objet d'étude dans le système de référence.
- **Le suivi des indicateurs doit être effectué sur un laps de temps en rapport avec l'échelle temporelle d'évolution des phénomènes à observer** (quelques jours pour la résistance d'un bacille à un antibiotique, plusieurs années pour l'observation des mutations urbaines !).
- **Les indicateurs visent à donner une représentation la plus proche possible d'une réalité complexe.** Il s'agit de réduire au maximum l'incertitude concernant l'appréhension, la compréhension et la représentation de cette réalité. Il existe donc une relation *probabilistique* entre un indicateur et le phénomène qu'il vise à observer.
- **La relation de probabilité qui existe entre un indicateur et une réalité complexe nécessite la multiplication des indicateurs.** Cette multiplicité permet d'apprécier la réalité à partir d'un *faisceau de présomptions* (notion de convergence), que ne

²² Définition CERTU

permettrait pas forcément un indicateur unique (Cf. exemple des tableaux de bord, les indicateurs boursiers ou les indices synthétiques)

- **Les indicateurs ne sont pas des statistiques.** Ils doivent être sérieusement documentés et accompagnés de précautions d'usage qui précisent les limites de leur interprétation et de leur utilisation, ainsi que celles de leur fiabilité, parfois liée à la source utilisée.
- **Les indicateurs doivent permettre de communiquer sur les questions auxquelles ils se rapportent.** Ils doivent donc être :
 - ❖ adaptés aux publics visés ;
 - ❖ simples à interpréter - mais pas forcément simples à calculer - ;
 - ❖ clairs ; ce qui nécessite de trouver le mode de représentation le plus adapté, et la pédagogie qui convient aux publics visés ;
 - ❖ précis ; ce qui nécessite de fournir systématiquement l'ensemble des précautions d'usage ;
 - ❖ et si possible partagés.

2.2 - De la nécessité de la méthode... :

Le recours à une méthode en amont de la sélection ou de l'identification d'une batterie d'indicateurs, permet d'éviter certains écueils auxquels se heurtent trop souvent les techniciens en charge de l'observation :

- ne pas perdre de vue les objectifs de l'observation. Que veut-on observer ? Pourquoi faire ?
- éviter les listes d'indicateurs à la Prévert : Quelle est la contribution de chaque indicateur aux objectifs de l'observation ? Que pourra-t-il « expliquer » ?
- argumenter et partager les choix : Qui va utiliser les indicateurs ? Les analyser ?
- capitaliser le travail en vue de sa reproduction : documenter les indicateurs, leurs modes de calcul et de construction permettent d'assurer la pérennité de l'observation ;
- identifier le souhaitable : ne pas s'auto-censurer sur ce qu'il serait utile d'avoir, puisque ce souhaitable est probablement la réponse la plus directe aux questions posées ;
- mais réaliser le possible : expliquer les raisons qui conduisent à passer du « souhaitable » au « réalisable », pour justifier les choix effectués.

Dans la construction d'un système d'observation, on estime qu'un tiers du temps doit être consacré à l'étape de réflexion préalable permettant de poser les problématiques, les enjeux et les objectifs de l'observation. Le même temps doit être consacré aux approfondissements : études préalables, avant-projets, recherche d'expériences existantes,

1ères pistes d'observation, 1er tests etc.... Le temps restant est utilisé aux opérations concrètes de mise en œuvre : précisions, calculs et documentation des indicateurs.

L'étape de réflexion préalable, qui pose le cadre général, peut trouver son origine dans la définition d'objectifs (PDU, Scot), d'un cahier des charges (évaluation, commande d'étude, montage d'un observatoire...), ou de questions de terrain à regrouper, trier, reformuler. On précisera éventuellement les angles d'analyse souhaités. C'est une période de concertation, de débats et d'échanges entre les partenaires concernés par l'observation.

La phase d'approfondissement doit conduire à lister un ensemble de « *questions finales simples* » nécessitant le recours à des indicateurs. Ces questions peuvent ne couvrir qu'un sous-ensemble des préoccupations initiales, les indicateurs n'étant pas toujours la réponse la mieux adaptée à l'appréhension de tous les phénomènes. Cette phase est également l'occasion de lister les premiers « objets d'observation possibles » et les premières pistes d'indicateurs. Cette distinction entre « objets d'observation » et « pistes d'indicateurs » est importante. Par exemple, pour étudier la qualification de l'offre en logement, on observera le stock de logement (comme potentielle d'offres et objets d'observation) , les pistes d'indicateurs portant par exemple sur l'importance de ce stock en volume, ses caractéristiques (taille, statut d'occupation, qualité...).

Cette étape est aussi le moment d'effectuer des choix entre les premières pistes évoquées selon un ou plusieurs critères : pertinence par rapport à la question posée, niveau de simplicité et de pédagogie, niveau de faisabilité, fiabilité ou degré de précision, comparabilité dans le temps et dans l'espace... Ces choix devront être documentés pour garder une trace des aspects qui ne peuvent être abordés ou des raisons qui conduisent à rejeter certaines propositions...

Enfin, l'étape de mise en œuvre doit comporter deux types de produits : les produits « de restitution » de type tableaux, cartes, graphiques, accompagnés des limites et précautions d'utilisation, et les produits « de documentation technique » décrivant précisément les modes de calculs, les outils à mettre en œuvre (par exemple programmes d'exploitation de fichiers).

2.3 - ...à la panacée universelle :

Les indicateurs permettent certes de limiter l'incertitude, de confirmer ou objectiver un pressenti (On sent bien que... On voit bien que... A quel point?). Ils peuvent aider à fixer des objectifs précis... (mais ré-évaluables). Ils contribuent à l'alimentation du dialogue : échanger des points de vue, partagés ou non, identifier les questions à approfondir. Ils peuvent aussi alimenter les connaissances ou conduire à apprécier une « distance » à un objectif précis, d'où leur utilisation dans les actions d'évaluation.

Le côté très « scientifique » de la méthode, des outils, des modes de calculs et de représentation des indicateurs ne doit cependant pas occulter les limites de ces instruments. En particulier, les analyses et interprétations des résultats sont toujours le reflet de choix complexes et orientés, effectués en amont de façon plus ou moins consensuelle, à tous les

stades d'élaboration du processus. Faute de mieux, les indicateurs restent cependant aujourd'hui très largement répandus et utilisés.

LE TABLEAU DE BORD DU SUIVI DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BRETAGNE

par Jean-Pierre Mercier, chargé d'études au CETE de l'Ouest

1. Origine de la demande

La décision de réaliser un tableau de bord de suivi des contrats de ville est prise au printemps 1993, par la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et la Direction régionale de l'Équipement de Bretagne (DRE) dont le directeur est le chef de projet régional de la politique de la ville.

En effet, au niveau régional, des partenaires de cette politique publique regrettent, l'aspect trop qualitatif de l'évaluation régionale de la politique de développement social des quartiers en cours de réalisation. La DRE y voit aussi une occasion de développer l'interministérialité, en permettant une compréhension réciproque des logiques de fonctionnement de chacun. Pour la DRASS, la démarche constitue une opportunité, à travers les réunions inter-services, d'énoncer une politique régionale de la ville. C'est ainsi qu'à son initiative, est rédigé un texte intitulé : « *citoyenneté, participation, lutte contre l'exclusion – agir ensemble en Bretagne pour la politique de la ville* ».

2. Mise en œuvre de la démarche

2.1 La liste des indicateurs :

Pour effectuer les travaux de recueil et de synthèse des propositions des administrations, la DRE fait appel à un bureau d'études, l'Atelier étude recherche (AER). La liste des indicateurs est arrêtée à l'issue de quatre réunions qui se tiennent à l'automne 1993.

Dans un premier temps, chaque service régional de l'État fournit une liste d'indicateurs susceptibles de mettre en évidence les effets de la politique, pour ce qui concerne son domaine d'intervention. 150 indicateurs sont ainsi proposés. Par la suite, il est demandé à chacun d'eux de ne retenir que celui qui paraît le plus significatif. 14 indicateurs

prioritaires et 10 indicateurs de contexte sont alors retenus. Ils concernent 8 villes et 14 quartiers.

Mais dans les faits, en 1995, la première année de la collecte, seuls les indicateurs prioritaires sont renseignés, parfois avec difficultés ; certaines données ne sont en effet pas immédiatement disponibles (les données sur l'emploi par exemple). Finalement 11 indicateurs sont retenus :

<i>Emploi : nombre de demandeurs d'emplois de longue durée (+ 12 mois) – quartier, ville</i>
<i>Emploi : nombre de demandeurs d'emplois de moins de 30 ans – quartier, ville</i>
<i>Formation : nombre de demandeurs d'emplois de moins de 30 ans sans formation – quartier, ville</i>
<i>Formation : nombre d'élèves de 3^{ème} orientés en lycées ou en LEP par rapport aux effectifs de 3^{ème} – établissement, département</i>
<i>Entente sociale, sécurité : nombre de majeurs et de mineurs mis en cause pour des délits – quartier, ville</i>
<i>Services publics : pour au moins un service public présent sur le quartier ou à moins de 400m : taux de fréquentation de personnes du quartier par rapport à la fréquentation générale</i>
<i>Situation sociale : nombre d'impayés de loyers - quartier</i>
<i>Situation sociale : nombre d'allocataires RMI – quartier, ville</i>
<i>Santé : consommation médicamenteuse de psychotropes enregistrée annuellement dans une pharmacie du quartier et une pharmacie de référence du centre ville</i>
<i>Transport : fréquence quotidienne (moyenne sur une semaine) de la desserte globale en transports en commun sur le quartier par rapport à la fréquence moyenne sur l'agglomération</i>
<i>Logement social : nombre de ménages en accès au parc social – quartier, ville</i>

2.2 La collecte des données :

La première année de collecte des données, les travaux sont réalisés par l'AER. Ce bureau d'études effectue aussi une exploitation manuelle de certains fichiers, afin d'obtenir des chiffres sur l'emploi qui n'existent pas à l'échelle des quartiers prioritaires. Par la suite, cette collecte est réalisée par la DRE Bretagne qui s'adresse directement aux détenteurs des informations. Cela ne se fait pas toujours sans difficulté, dans la mesure où la démarche a été élaborée au niveau régional, sans concertation systématique avec le niveau départemental ou local, sollicité pour fournir des données.

3. L'exploitation des indicateurs

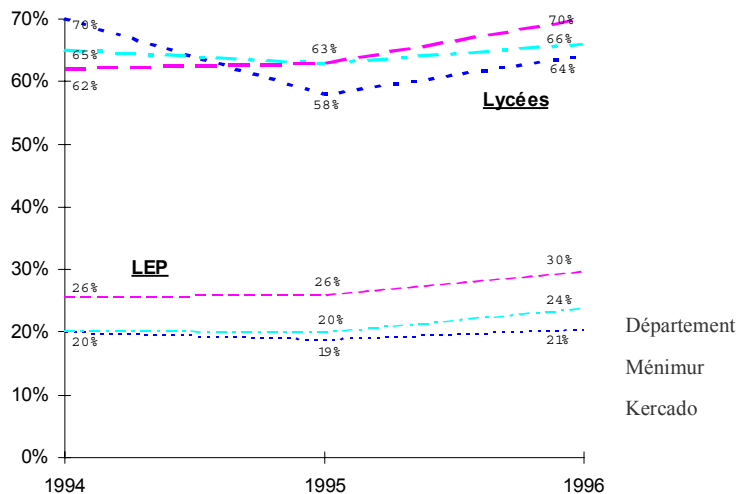
3.1 Les atlas des contrats de ville :

En 1997, le CETE de l'Ouest réalise, à la demande de la DRE Bretagne, un atlas des contrats de ville en Bretagne, dans lequel sont présentés les onze indicateurs renseignés pour les années 1994, 1995 et 1996. Ne disposant pas d'indicateurs de contexte et ne connaissant pas les conditions dans lesquelles les chiffres ont été recueillis, le CETE demande aux fournisseurs de données de les commenter. La plupart refuse ; certains émettent des réserves par écrit sur la pertinence et la fiabilité de quelques indicateurs.

De ce fait, le CETE de l'Ouest se contente de faire un constat à partir des graphiques mettant en évidence les évolutions sur trois ans.

Voici, par exemple, un graphique figurant dans l'atlas, et présentant la répartition des élèves orientés en lycée ou en LEP en 1994, 1995 et 1996, au niveau départemental et dans les collèges situés dans les quartiers prioritaires de Vannes.

Les élèves de 3^{ème} orientés en LEP et en Lycées à Vannes



3.2 L'étude des indicateurs régionaux :

En 1998, la Région Bretagne et la DRE Bretagne demande au CETE de l'Ouest de réaliser une étude consistant à mettre en évidence :

- Pour chaque indicateur, la méthode de recueil des données d'un échantillon de fournisseurs d'information, ainsi que leur opinion sur l'indicateur concerné et éventuellement des propositions d'indicateurs de remplacement.
- Les effets de la politique de la ville au niveau de la ville et des quartiers.

4. Les résultats de l'enquête :

Les opinions varient suivant les indicateurs. Ainsi, celui qui a pour objet "la fréquence quotidienne (moyenne sur une semaine) de la desserte globale en transport en commun sur le quartier par rapport à la fréquence moyenne sur l'agglomération", n'est pas jugé pertinent. Plusieurs organismes considèrent même qu'il est impossible à calculer.

Pour un autre indicateur la critique est plus nuancée ; il s'agit de "la consommation médicamenteuse de psychotropes, enregistrée annuellement dans une pharmacie de référence et sur le quartier". La DRASS considère qu'il permet de faire un constat à un moment donné ; il donne une tendance ; mais ce n'est pas un indicateur pour l'action.

D'autre part, l'enquête a mis en évidence plusieurs sources d'invalidité qui limitent la fiabilité des données pour certaines villes et qui sont susceptibles de constituer des explications aux écarts parfois importants constatés d'une année sur l'autre. :

- le changement de caractéristiques de la population du quartier du centre ville dans lequel se situe la pharmacie de référence ;
- le changement de pharmacien : l'ancien est parti avec le registre des données ;
- la réalisation de travaux dans la pharmacie de référence qui a été fermée pendant plusieurs mois.

A travers cet indicateur, nous voyons qu'il est nécessaire de disposer d'indicateurs de contexte pour pouvoir commenter un indicateur mettant en évidence l'évolution d'une situation.

En ce qui concerne "l'évolution du nombre d'impayés de loyers", nous nous sommes aperçus que tous les organismes ne donnent pas la même définition d'un impayé de loyer. Certains considèrent qu'il y a impayé dès le premier retard de paiement (au 1^{er} mois).

D'autres organismes attendent 3 mois de retard de paiement, dans la mesure où ce n'est qu'à l'issue de cette période que le dossier peut être présenté en section départementale d'aide personnalisée au logement pour examen, en vu d'une suspension éventuelle du versement de l'APL.

Quant aux données sur l'emploi, le changement d'organisme calculant les trois indicateurs retenus, s'accompagne en 1997 d'une redéfinition de leur contenu. De ce fait, il n'est pas possible de comparer les données fournies par l'INSEE depuis cette date avec celles des années antérieures calculées par le bureau d'études AER.

Une autre difficulté, souvent rencontrée, provient du décalage existant entre le territoire de référence de l'indicateur et le territoire d'intervention de l'organisme sollicité, qui est aussi celui auquel correspondent les chiffres fournis. Ainsi les valeurs ayant trait au nombre de personnes mises en cause pour des délits sont considérées comme fiables et pertinentes. Toutefois, l'indicateur considéré ne recense pas uniquement les personnes ayant commis des délits dans les quartiers, dans la mesure où le découpage territorial de la police ne correspond pas souvent à celui d'un contrat de ville.

5. L'analyse de contenu :

5.1 La méthode :

Seulement neuf indicateurs sont utilisés, dans la mesure où :

- l'inexistence de données au niveau de la ville ne nous permet pas de retenir "le nombre de ménages en accès au parc social" ainsi que "l'évolution du nombre d'impayés de loyers" ;
- les deux indicateurs traitant respectivement, des services au public et de la mobilité et des transports ne sont pas fiables.

En ce qui concerne l'indicateur ayant trait à la consommation médicamenteuse de psychotropes, la valeur prise en compte pour la consommation, au niveau de la ville, est la moyenne des consommations enregistrées par les pharmacies de référence, rapportée à la moyenne de la population des quartiers retenus.

Par ailleurs, ne possédant pas de chiffres au niveau de la ville sur l'orientation des élèves, nous les remplaçons dans les calculs par ceux du niveau départemental.

L'indicateur "nombre de personnes mises en cause pour des délits est éclaté en deux variables : "délits des mineurs" et "délits des majeurs".

Dans le domaine de l'emploi, la base de données est constituée des valeurs prises au niveau des villes et des quartiers par les indicateurs suivants :

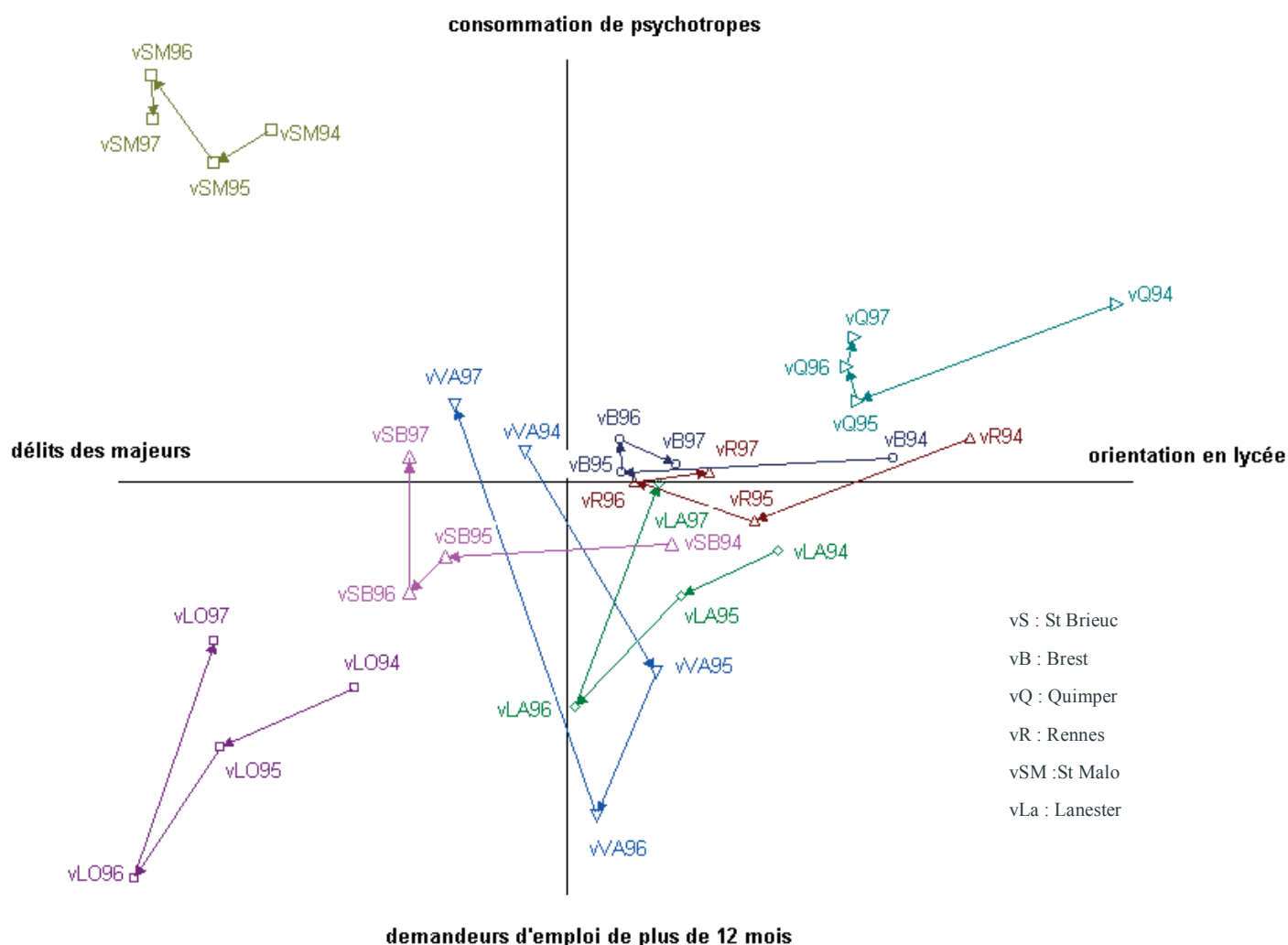
- demandeurs d'emploi de plus de 12 mois ;
- demandeurs d'emploi de moins de 30 ans .

D'autre part, afin de réaliser l'analyse factorielle - la méthode d'analyse statistique retenue – dans de bonnes conditions, il est préférable que les valeurs prises par les

différents indicateurs se situent sur une même échelle de grandeur. Or cela n'est pas le cas pour la plupart d'entre eux, essentiellement parce que les effectifs des populations concernées sont variables et que le nombre d'habitants résidant dans les quartiers varie. De ce fait, il est nécessaire de calculer des ratios. Seulement, pour chaque indicateur, nous ne possédons pas les effectifs des populations concernées au niveau de la ville ou du quartier. Par exemple, nous ne connaissons pas le nombre de demandeurs d'emploi sur un quartier. Des ratios sont donc établis en divisant la valeur prise par l'indicateur, par le nombre d'habitants de la ville ou du quartier ; à l'exception des impayés de loyer, ou le ratio est calculé par rapport au nombre de logements sociaux.

5.2 L'analyse régionale :

Dans le cadre de l'analyse régionale , nous avons cherché à mettre en évidence le ou les indicateurs, qui ont été particulièrement importants pour certaines villes pendant quatre ans, ou qui le sont devenus et de ce fait la font ressortir de la moyenne générale.



Trois villes ressortent nettement de la moyenne :

- Saint-Malo, à travers la consommation médicamenteuse de psychotropes et le nombre de majeurs mis en cause pour des délits ;
- Lorient, par l'intermédiaire du nombre de majeurs mis en cause pour des délits et le nombre de demandeurs d'emploi de plus de douze mois ;
- Quimper, pour le nombre d'élèves de troisième orientés en lycée.

Une autre ville se distingue, à un degré moindre toutefois ; il s'agit de Saint-Brieuc dont l'évolution est caractérisée par le nombre de majeurs mis en cause pour des délits.

Ces constats ne signifient pas que les autres villes n'ont pas connu une évolution, au cours de la même période, y compris par rapport aux indicateurs mentionnés. Seulement, elle est plus importante pour celles que nous venons de citer, au regard de la moyenne régionale calculée à partir des valeurs prises par les différents indicateurs dans les différentes villes entre 1994 et 1997.

5.3 L'analyse par ville :

A travers l'analyse au niveau de la ville, nous avons cherché à mettre en évidence deux paramètres :

- les indicateurs susceptibles de caractériser la ville et les quartiers ;
- l'évolution de la ville et des quartiers depuis 1994.

5.4 Les indicateurs dominants :

Il est rare que les mêmes indicateurs soient cités. Seuls, trois quartiers ont un indicateur dominant, commun avec la ville : d'une part, le quartier de Bellevue à Brest (les demandeurs d'emploi de moins de trente ans) et d'autre part à Rennes, les quartiers de Maurepas/Patton et Landrel/Torigné/Italie (délits des majeurs).

La fréquence de citations des indicateurs constitue un autre facteur de distinction. Ainsi, au niveau des villes, les plus cités sont les délits commis par les majeurs à Rennes, Lorient, Lanester et les élèves de troisième orientés en lycée à Brest, Quimper, Saint-Malo ; pour les quartiers, il s'agit de l'orientation des élèves de troisième en LEP et la consommation de psychotropes.

LES INDICATEURS DOMINANTS AU NIVEAU DES VILLES ET DES QUARTIERS

	Saint-Brieuc			Brest			Quimper		Rennes				Saint-Malo		Lorient		Lanester		Vannes			Total			
	Ville			Ville			Ville		Ville				Ville		Ville		Ville		Ville			Ville		Quartier	
	Balzac, Glinglin, Europe	Point du jour, St-Jouan, Tour d'Auvergne		Pontanezen	Recouvrance, rive droite	Bellevue	Ville	Kermoyсан	Maurepas, Patton	Landrel, Torigny, Italle	Blosne, Champs Manceaux, Les Cloëaux	Ville	La Découverte, Bellevue	Ville	Bois du Château	Ville	Centre-ville ouest, Chantiers République	Ville	Kercado, Conleau	Ménimur	Rang 1	Rang 2	Rang 1	Rang 2	Total
Demandeurs d'emploi de plus de 12 mois	1		1				1					1				1	1				1		5		5
Demandeurs d'emploi de moins de 30 ans	1		1			1						1				1	1				2		4		4
Demandeurs d'emploi de moins de 30 ans Sans formation	1															1	1				1		2		2
Élèves de 3e orientés en lycée			2				1					1			2						2	1	1	1	2
Élèves en fin de 3e orientés en LEP		2		2		1					1		1				1			1			5	2	7
Délits des mineurs	1												2										1	1	2
Délits des majeurs					2			1	1	1			1		1	1	1				3		4	1	5
Allocataires RMI	1							1											2	1			3	1	4
Consommation de psychotropes		1									1	1			1		2		1				6		6

En règle générale, un seul indicateur a été retenu au niveau d'une ville ou d'un quartier : il est alors qualifié du n°1. Mais parfois un autre indicateur joue aussi un rôle important comme facteur explicatif. Il est mentionné avec le chiffre 2 (rang 2).

5.5 Les évolutions :

La situation est relativement stable au niveau des villes, c'est à dire qu'il y a peu de changements dans la hiérarchisation des indicateurs, depuis le début des contrats de ville. Parfois, l'un d'eux prend de l'importance une année, mais la perd par la suite.

Une évolution durable n'est constatée que dans deux villes : à Lorient et à Lanester où le nombre de délits commis par des majeurs augmente constamment depuis 1994.

Au niveau des quartiers, sur les quatorze retenus dans l'analyse, neuf sont marqués par la prépondérance durable d'un indicateur. Pour quatre d'entre eux, il s'agit de la consommation de psychotropes : les deux quartiers de Saint-Brieuc, celui de Bois du Château à Lorient et de Kercado/Conleau à Vannes. A Brest, pour Pontanezen et Bellevue, ainsi qu'au Blosne/Champs Manceaux/les Cloteaux à Rennes, il s'agit de l'orientation des élèves de troisième en lycée d'enseignement professionnel. Dans les deux autres quartiers de cette ville, Maurepas/Patton et Landrel/Torigné/Italie, ce sont les délits commis par des majeurs qui acquièrent de l'importance.

En conclusion, l'absence de pertinence et de fiabilité de quelques indicateurs, ainsi que les difficultés rencontrées pour enseigner certains d'entre eux, au niveau de la ville et des quartiers, ne nous ont pas permis d'aborder tous les thèmes de la politique de la ville : nous n'avons retenu que neuf indicateurs dans l'analyse . Nous avons conseillé à la DRE, d'envisager une amélioration du dispositif de recueil des données, ainsi que l'usage d'indicateurs de remplacement.

Malgré ces limites, nous constatons que l'analyse statistique met en évidence une diversité de situations à laquelle se trouvent confrontées les villes, ainsi que l'intérêt d'une politique régionale de la ville. Nous constatons aussi, au niveau des villes, mais surtout des quartiers prioritaires, une importance croissante de facteurs témoignant de l'existence de comportement associatifs (délits des majeurs), d'un malaise au sein de la population (consommation de psychotropes) et d'échec scolaire, dans la mesure où une forte proportion d'élèves de troisième était orientée en lycée d'enseignement professionnel, non pas à l'issue d'un choix délibéré, mais d'un échec au collège.

L'OBSERVATOIRE DES DÉPLACEMENTS DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

par Françoise Mermoud, chargée d'études au CETE de Lyon

1. L'observatoire des déplacements : un outil au service du PDU :

Le Plan des déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise a été adopté en 1997. C'est un document d'orientation par lequel les collectivités partenaires se sont engagées sur une politique de déplacements pour la prochaine décennie. Le PDU est, en effet, une démarche rendue obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi sur l'Air de décembre 1996 (dans un souci de protection de l'environnement) et confirmée par la loi SRU (dans un souci de fonctionnement équilibré des territoires). Il vise à un rééquilibrage de l'usage des modes de transport dans les déplacements urbains : maîtrise de l'usage de la voiture et développement du recours à d'autres modes de transport.

1.1 Les objectifs de l'observatoire :

L'observatoire des déplacements de l'agglomération lyonnaise, dont le principe a été arrêté dès l'élaboration du PDU, est un outil au service du Comité consultatif des déplacements, instance de pilotage de la mise en œuvre du PDU. Il doit rendre compte, annuellement, de l'avancement des actions décidées, et de leur impact quant aux objectifs assignés à la politique des déplacements.

Il faut signaler que l'agglomération lyonnaise a été la première des grandes agglomérations à adopter son PDU. Elle s'était lancée dans une réflexion volontaire sur le sujet dès 1995, sans attendre l'obligation légale de fin 1996. Du coup, elle s'est aussi trouvée la première à devoir mettre en place un observatoire des déplacements. L'observatoire lyonnais est donc une création locale, avec les atouts et les défauts de toute innovation.

1.2 Le contenu de l'observatoire :

Dans une agglomération comme celle de Lyon, se préoccuper de politique des déplacements, et plus largement du fonctionnement et de l'avenir de l'agglomération, est une question qui croise un grand nombre de thématiques et concerne un grand nombre de collectivités et d'organismes.

L'observation à mettre en place impliquait donc le suivi de thématiques nombreuses et diversifiées, à partir d'indicateurs à définir. Tous les thèmes, tous les objectifs, toutes les actions citées dans le PDU ne pouvaient faire l'objet d'un suivi, sauf à courir le risque de monter un outil tellement lourd qu'il serait impossible à reconduire, au-delà des premières années.

Une des premières tâches a donc consisté à sélectionner les thèmes d'observation. Ils sont résumés dans les tableaux ci-dessous. Le premier reprend les principaux objectifs du PDU et résume les thèmes d'observation qui seront suivis en regard. Le second tableau reprend les principales actions décidées dans le PDU et les thèmes de suivi correspondants.

1.3 Canevas de l'observatoire : objectifs et actions :

Réduire les nuisances	Maintenir l'accessibilité Améliorer l'équité Renforcer la sécurité
• Accidents • Bruit routier • Pollution atmosphérique • Qualité de l'espace urbain	• Accessibilité des équipements • Desserte des quartiers défavorisés • Sécurité dans les TC

Offre attractive pour les modes alternatifs à la voiture	Maîtrise des flux automobiles	Liaison avec l'urbanisme	Mobilisation des financements
• Transports urbains • Transports ferroviaires • Vélo • Marche à pied • Personnes à mobilité réduite • Complémentarités entre modes	• Stationnement • Circulation	• Suivi des POS • Etalement urbain	• Compte déplacements • Financement TCU

1.4 Le montage de l'observatoire :

Les partenaires du PDU se sont organisés pour assurer collectivement la mise en place de cet observatoire, comme l'avait été la réalisation même du PDU. L'animation en a été confiée au Grand Lyon (communauté urbaine de Lyon), au nom des cinq partenaires (Etat, Région, Département, Grand Lyon, SYTRAL).

Le pilotage technique est assuré par un comité technique représentant les différents partenaires. La maîtrise d'œuvre a été confiée directement au CETE de LYON, pour une expérimentation sur deux ans. Le choix du CETE s'explique par le fait qu'il avait participé en assistance à la maîtrise d'ouvrage à la réalisation du PDU et qu'il possède les compétences pluridisciplinaires nécessaires à un suivi aussi large.

1.5 Le calendrier :

La première étape a consisté à élaborer la méthodologie. Elle s'est déroulée de juillet 1997 à mars 1998. Il s'agissait de définir quels indicateurs mettre en place pour suivre quels objectifs (ou quelles actions), et à partir de quelles données. Le choix a été fait de s'appuyer au maximum sur des données existantes, pour éviter de mobiliser des budgets impossibles à maintenir dans la durée. Le travail méthodologique a donc été très itératif entre souhaits et possibilités....

La deuxième étape (septembre 1998/juin 1999) a été la reconstitution de la situation de référence. Pour juger des évolutions dans l'organisation des déplacements dans l'agglomération liées à la mise en place du PDU, il était nécessaire de disposer d'un point de départ, d'une « situation de référence » avant PDU.

La volonté d'élaborer un Plan des déplacements urbains à Lyon s'est appuyée sur l'analyse des résultats de l'enquête ménages déplacements de 1995, qui démontrait l'augmentation continue des flux automobiles et la perte d'attractivité des transports collectifs ; cela a entraîné des nuisances diverses pour le fonctionnement de l'agglomération. Ce constat de 1995, qui a été le point de départ du PDU, a également été pris comme situation de référence pour l'observatoire. Un premier document « Observatoire des déplacements dans l'agglomération lyonnaise - situation de référence » a reconstitué la situation de 1995 pour les différents thèmes de suivi sélectionnés (dans la limite de la disponibilité des informations).

La troisième étape (septembre 1999/mars 2000) a consisté à réaliser l'observation de l'année 1998 et à analyser les évolutions constatées depuis 1995. Elle s'est terminée par la réalisation d'un deuxième document « Observatoire des déplacements dans l'agglomération lyonnaise – situation 1998 ».

Depuis 2000, l'expérimentation confiée au CETE de Lyon est terminée et aucune observation nouvelle n'a été réalisée. Les changements politiques intervenus dans l'agglomération aux élections municipales de 2001 se sont traduits par un « gel » de l'observatoire. Des compléments méthodologiques sur certains thèmes ont néanmoins été réalisés en 2001 et 2002.

1.6 La réalisation d'une observation :

Quatorze thèmes de suivi ont finalement été retenus, à travers 41 fiches au total, qui font appel chacune à un ou plusieurs indicateurs chiffrés. On peut estimer à 850 environ le nombre de données chiffrées à recueillir pour chaque observation annuelle, dans la configuration actuelle de l'observatoire. Pour un certain nombre de fiches, il s'agit d'indicateurs utilisés classiquement. Pour d'autres, il a fallu innover.

La réalisation d'une observation implique un travail important de collecte et de mise en forme des données. Elle a nécessité, dans certains cas, la mise en place de groupes de travail thématiques, avec les partenaires ou les fournisseurs de données concernés, pour finaliser les indicateurs. Il s'agit ensuite de réaliser une synthèse par thème, à partir des différentes fiches de suivi qui le composent ; le suivi du stationnement comporte par exemple 4 fiches, qu'il convient de rapprocher pour en mesurer la cohérence globale et pour mesurer en quoi, sur le thème en question, les orientations fixées dans le PDU se mettent en place. Ce travail de synthèse nécessite, bien évidemment, une bonne capacité d'expertise sur les thèmes traités.

L'ensemble des fiches est ensuite rassemblé pour le document de rendu aux élus, qui comporte une synthèse générale visant à répondre aux questions de départ : le PDU se met-il en place ? A travers quelles actions ? Quels sont les effets obtenus ? Sont-ils conformes à ce qui était souhaité ?

1.7. la collecte des données : des problèmes de toute nature... :

La réalisation de l'observatoire, qui couvre des champs d'activité aussi disparates, s'est trouvée confrontée à de nombreux problèmes en matière de collecte des données. On peut les résumer à travers trois questions.

A - Existe-t-il des données sur le sujet ?

1 – Existence

Sur certains thèmes jugés stratégiques, il n'existe actuellement aucun recueil de données en place. C'est le cas du bruit urbain, pour lequel l'observatoire a dû constituer ses propres recueils.

2 - Disponibilité

Les données existent, mais elles sont produites par des organismes qui n'ont aucune obligation de les transmettre aux collectivités. C'est par exemple le cas de données de stationnement, quand cette activité est déléguée à des concessionnaires.

3 - Adaptabilité

Les données existent, mais pas tout à fait comme on le voudrait. C'est le cas de comptages routiers qui ne sont pas positionnés sur le bon tuyau, et pour lequel il faut demander des adaptations au maître d'ouvrage concerné.

B – Sont-elles « durables » ?

1 - Conservation

Les données ne sont pas conservées par leur producteur au-delà d'une année, et il est impossible d'obtenir des chiffres rétroactifs. C'est le cas à Lyon des mesures de trafic sur les voiries urbaines, qui font l'objet d'un suivi tellement lourd, qu'il est impossible d'assurer plus d'une année de stockage.

2 - Pérennité

Les mesures faites aujourd'hui seront-elles toujours réalisées demain ? Nous avons été confrontés à un changement dans les suivis de polluants effectués par l'organisme local de mesure de la pollution, qui a remis en cause un des indicateurs retenus.

3 - Mise à jour dans les délais

Le principe de l'observatoire est de faire un rendu annuel, si possible courant $n+1$, des actions et réalisations de l'année n . Mais comment faire quand les fournisseurs ne mettent pas à jour leurs données annuellement, ou fournissent les mises à jour bien plus tardivement (cas de la consolidation des permis de construire) ?

C – Sont-elles vraiment adaptées aux besoins ?

1 - Définition

Se méfier des données qui peuvent être fournies par des sources différentes ou avec des définitions différentes : en sécurité routière, le « mort européen » n'est pour l'instant pas le même que le « mort français »...

2 - Périmètre

Comment suivre la modernisation apportée au matériel ferroviaire desservant l'agglomération, quand ce matériel est géré au niveau régional sans affectation géographique particulière ? Il était plus simple géographiquement de suivre la modernisation des gares...

3 - Qualité du recueil

Les statistiques sur un domaine peuvent évoluer simplement parce que la qualité des recueils s'améliorent. C'est ce qui s'est passé à Lyon dans le domaine de l'insécurité dans les transports collectifs. Un changement des méthodes de recensement a « multiplié » l'insécurité par trois en une année...

4 - Fiabilité

Les comptages routiers reproduisent la réalité des trafics sur une voie avec une certaine marge d'erreur, qui est estimée entre 10 à 20 % suivant le type de comptages. Comment juger de l'évolution du trafic annuel, quand la variation estimée est inférieure à cette marge d'erreur ?

1.8 Les principaux problèmes d'organisation :

- **La mise en place d'une équipe pluridisciplinaire**

Le suivi de thématiques aussi spécifiques et aussi diversifiées nécessite le recours dans chaque domaine à des experts ;

- **La définition d'une méthodologie précise**

Le principe de l'observatoire est de suivre la mise en place du PDU sur sa durée de vie d'une dizaine d'années. Pour s'assurer que les indicateurs suivis dans dix ans seront bien comparables à ceux d'aujourd'hui, il convient de définir, pour chacun d'entre eux, son contenu, son mode de calcul, son périmètre de recueil, la source de données utilisée... Le document méthodologique constitué au départ a ainsi été mis à jour et enrichi, après chaque observation, en fonction des évolutions du contexte, des données...

- **La motivation des fournisseurs d'informations**

On va faire appel à eux sur la durée. Il importe que la maîtrise d'ouvrage s'assure de leur collaboration et de leur intérêt pour l'observatoire ;

- **La constitution d'une base de données, sous forme de SIG ;** beaucoup d'informations étant référencées géographiquement ;

- **La clarification de la question de la propriété des données**

L'observatoire utilise les données fournies par différents partenaires. Il en constitue lui-même. Clarifier les droits et les limites d'usage de ces chiffres est indispensable pour la transparence de l'opération.

1.9 Les premiers enseignements de l'observatoire en 1998 :

Un certain nombre d'actions décidées dans le PDU lyonnais ont démarré dès l'année 1998 :

- construction de deux lignes de tramway ;
- modification de l'offre de stationnement payant sur voirie au profit des visiteurs et refonte de la tarification ;
- implantation de stationnements vélos et poursuite du réseau cyclable ;
- développement du réseau de transport pour les personnes handicapées et de l'offre ferroviaire sur le bassin d'emplois.

Sur d'autres aspects, les choses ont peu évolué : contrôle du stationnement, sécurité sur le réseau de transport urbain, capacité des parkings aux gares, aménagements en faveur des piétons...

Quant aux effets des mesures prises, aussi bien celles concernant les nuisances, l'étalement urbain, la maîtrise de la circulation, la dissuasion du stationnement des pendulaires, l'usage du train pour les déplacements d'échange avec Lyon,... on manque encore de recul pour juger de leur impact.

Au vu de ce premier bilan, la question de la périodicité de certains suivis a été posée : sur certaines thématiques où les évolutions annuelles sont manifestement faibles, pourquoi ne pas se « contenter » d'un suivi à échéances plus larges ?

Les résultats positifs :

L'observatoire des déplacements, même s'il est en « stand by » depuis deux ans, est une étude reconnue au niveau lyonnais, dans le milieu technique. Elle représente une occasion rare d'avoir une vision globale du fonctionnement de l'agglomération. C'est aussi une expérience pilote qui a été très valorisée au niveau national. Son statut de pionnière en a fait une référence lors de l'établissement du document méthodologique du CERTU sur les observatoires de déplacements (CERTU – Observatoires de plans de déplacements urbains – De la méthode aux indicateurs – octobre 2001).

Discussion

Jean-Yves Bion :

Comment est composé le comité de pilotage de l'observatoire ?

Françoise Mermoud :

Dans le comité de pilotage, on retrouve les cinq partenaires qui sont les cinq financeurs de l'opération : la Région, le Département, la DDE, la Communauté Urbaine, le SYTRAL. Il y a aussi des partenaires qui ont été associés tout le long de l'élaboration du P.D.U. : les socioprofessionnels, la Chambre de commerce, les associations de transport, les exploitants de transport ...Il y a une vingtaine de partenaires dans le comité consultatif des déplacements.

Christophe Dalin – CERTU :

J'ai remarqué que l'observation se faisait une fois que le PDU avait été élaboré. Quels enseignements peut-on retenir, si on avait aujourd'hui à faire un PDU, et en même temps à élaborer une démarche d'observation ? D'autre part, en quoi l'autorité organisatrice qui gère le PDU, utilise les résultats pour le développement d'activités sur l'agglomération ?

Françoise Mermoud :

Effectivement, à Lyon, on est dans une configuration où la démarche observation a été lancée après que le PDU ait été adopté. Il y a d'autres villes où cela ne s'est pas passé comme ça ! A Lille, la réflexion sur l'observatoire a été lancée en même temps que l'élaboration du PDU, ce qui, effectivement, permettait des interactions, de se donner des objectifs mesurables par exemple !

Il est vrai, que le fait d'arriver en aval, nous a amené à être parfois confronté à des situations où on avait à faire à des objectifs « *langue de bois* » qu'on était obligé d'interpréter et qui ne permettaient pas de mettre un indicateur en face. Parfois nous avons aussi découvert des contradictions dans le PDU. Il vaut beaucoup mieux réfléchir en parallèle au suivi en même temps que l'élaboration du PDU.

A la deuxième question: Quelle utilisation est faite actuellement de l'observatoire par les partenaires ? La réponse est : aucune.

L'observatoire est dans un carton. Tout le monde a été très content de sa réalisation. Il a été présenté au Comité des déplacements. Actuellement, on attend. Cela a quand même aussi changé des choses. L'agglomération lyonnaise doit, comme toutes les autres

agglomérations, mettre en conformité son PDU avec la Loi SRU. Donc, tant que cette mise en conformité ne sera pas réalisée, on ne parlera pas de relance de l'observatoire.

Jean-Yves Bion :

Des objectifs avaient été annoncés dans le PDU ! Tel que « comment renverser la tendance de la croissance de l'automobile ? » Avez-vous des résultats là-dessus ?

Françoise Mermoud :

Effectivement, il y avait un objectif sur ce sujet.

A Lyon, on ne dit pas « renverser la part modale », mais « ambitionner un renversement de la part modale », parce qu'il faut savoir, qu'en 1989 quand Michel Noir a été élu, il avait dit : « *pendant mon mandat, la part de marché des transports en commun passera de 18 à 28 %* ». Seulement, à la fin de son mandat, elle était passée de 18 à 18,5 % ou de 18 à 17,5 %. Plus personne n'ose dire ça parce que cela est très compliqué à apprécier.

Il existe une interrogation majeure sur ce qu'on appelle « les parts de marché », c'est-à-dire sur le pourcentage des déplacements fait par un mode de transport, dans ce qu'on appelle le « marché des déplacements ». Parmi l'ensemble des déplacements qui sont effectués un jour donné dans une agglomération, certains sont faits en voiture, d'autres en transport en commun ou par d'autres modes de transport. Il est donc possible de calculer les parts de marché de chacun. C'est un indice très classique et très utilisé dans le monde du transport, parce qu'il est considéré comme l'indicateur d'efficacité numéro un. Il est aussi très médiatique.

Les Lyonnais demandaient que l'on calcule les parts de marché et que l'on en fasse une mise à jour, à peu près tous les trois ans. Une part de marché se calcule à partir d'une enquête par échantillon, que l'on appelle « enquête ménage déplacements ». Seulement cette enquête donne une estimation du vrai résultat, mais avec une certaine fourchette d'incertitude. Par exemple, pour le PDU, on peut vouloir augmenter, en dix ans, la part de marché des transports en commun de 2,5 % ; cela signifie qu'en trois ans, on peut vouloir gagner 1 % ! Seulement, pour arriver à mesurer quelque chose qui évolue de 1 %, il vous faut un échantillon de base très important, afin d'avoir l'incertitude la plus faible possible. Cela signifie qu'il faut que les effectifs de la population enquêtée soit très nombreux ; cela coûte très cher ! De ce fait, quand on a annoncé aux élus le budget qu'il fallait mettre pour calculer tous les trois ans les parts de marché, ils ont dit : *on abandonne !*

Jean-Yves Bion :

On ne sait donc pas si la part de marché a été atteinte ? Si l'ambition a été réalisée ?

Françoise Mermoud :

Non. On ne dispose pas de l'indicateur « part de marché ». On peut dire « la clientèle des transports en commun augmente » ; on peut dire « la clientèle, les vélos sur les pistes cyclables augmentent » ; on peut faire des mesures ponctuelles différentes, mais on n'a pas cet indicateur hyper-synthétique.

Philippe Dieudonné – CETE Méditerranée :

Cet observatoire est-il considéré comme une évaluation ? Ou sinon, existe-t-il une évaluation du P.D.U, ou est-elle envisagée ?

Une démarche d'observation est en effet différente d'une évaluation. Un observatoire peut être utilisé dans le cadre d'une évaluation, mais il ne permet pas la formulation d'un jugement de valeur.

Françoise Mermoud :

L'objectif de l'observatoire du PDU est de voir si les choses qui avaient été décidées ont été faites, si elles ont produit les effets qui étaient attendus et éventuellement, d'émettre un signal d'alerte si les choses ne vont pas dans le sens prévu. Est-ce que ça c'est de l'évaluation ? Je n'en sais rien ! On n'a pas l'impression de porter un jugement de valeur ! On se réfère aux objectifs.

Jean-Yves. Bion :

Il y a des objectifs, et avec les indicateurs on doit essayer de voir si ces objectifs ont été atteints. Il s'avère qu'il y a un certain nombre de difficultés ... Vous avez déjà nuancé, en disant que vous ne pensez pas atteindre un renversement de la place occupée par la voiture.

Toutefois, il existe des objectifs ; normalement, avec les indicateurs que vous produisez, vous devriez être en mesure de voir s'ils ont été atteints. On devrait bien être en mesure de le faire ; notamment si les élus vous demandent une analyse.

Françoise Mermoud :

Je ne suis pas rentrée trop dans les détails mais, par exemple, l'objectif « diminuer la pollution », il y a des gens qui disent que pour diminuer la pollution dans les villes, il ne faut pas avoir de politique de déplacements et laisser le parc évoluer tout seul, laissez la qualité de l'essence évoluer toute seule. Il faut savoir qu'en dix ans, la pollution produite par les véhicules a énormément diminué parce qu'on a amélioré les véhicules ...

Donc, il faut aussi avoir un peu des éléments de référent. Une de nos difficultés, c'est aussi de toujours se mettre en référence.

Est-ce que ce qui se passe à Lyon est le résultat de la politique de déplacement à Lyon ou c'est le résultat de choses qui se passent ailleurs ? Par exemple, par rapport aux accidents, les Lyonnais ont mis dans leur PDU qu'on allait diminuer de 50 % le nombre de victimes graves, en dix ans ! Parallèlement, à la même époque, Gayssot a dit : « *au niveau national, je vais diminuer par deux la mortalité des accidents de la route en dix ans* ». Donc, s'il s'avère qu'à Lyon, l'accidentologie diminue en dix ans, est-ce que ça sera le résultat du PDU ou des politiques nationales ? L'important, c'est que les accidents diminuent.

Jean-Yves Bion :

Effectivement, souvent on a du mal justement à identifier, à mettre en évidence les effets d'une politique. Mais on doit pouvoir voir si les accidents ont diminué ?

Françoise Mermoud :

Non ! Parce que le recueil de données sur les accidents est très mal fait actuellement. Un des intérêts de l'observatoire est d'avoir mis à plat la mauvaise qualité de certains recueils de données existants.

L'OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES SENSIBLES DANS L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

par Nicole Frenay, sociologue à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

1. La genèse de l'observatoire :

Au cours du 9^{ème} plan, la communauté urbaine comptait cinq sites pris en compte dans la politique de développement social urbain. En 1989, lors de la préparation du 10^{ème} plan, l'Agence a réalisé à la demande de l'Etat et de la Communauté urbaine, des diagnostics pour aider à la sélection des quartiers dans le cadre de la politique DSU. Ce travail a été présenté et validé par la Conférence des maires, qui a retenu quinze quartiers dans le cadre de la politique de développement social urbain.

A la suite de cette série de diagnostics, à la fois qualitatifs et quantitatifs, le SGAR a retenu cette expérience et a souhaité mettre en place un tableau de bord régional des quartiers pour disposer d'un certain nombre d'indicateurs, suivis annuellement sur l'ensemble des quartiers de Rhône-Alpes.

La démarche a consisté à définir les champs de l'observation et une sélection d'indicateurs en identifiant leurs limites. Avec le SGAR, l'Agence a été dialogué avec les équipes politique de la ville de tous les départements (représentants de la Préfecture, de la DDE, des collectivités locales, de l'Inspection Académique...), en vue de définir la sélection des indicateurs retenus. Parallèlement, afin de définir les bases d'informations à mettre en place sur les quartiers, un travail avait été mené avec les grands fournisseurs de données : l'Insee Rhône-Alpes, les Rectorats de Lyon et Grenoble, les Caisses d'allocations familiales et les agences d'urbanisme de Grenoble, St-Etienne et Valence.

Le tableau de bord a été long à mettre en place. Il a fallu formaliser un certain nombre de conventions. L'Insee Rhône-Alpes a été partie prenante et s'est fortement mobilisée dans la démarche ; elle a notamment passé des conventions avec sept CAF de Rhône-Alpes, pour fournir des données infra communales (méthode de géocodage).

Par ailleurs, au niveau national, l'accord passé entre la DIV et la CNIL a permis la mise à disposition et la diffusion des données du RGP 1990 sur l'ensemble des quartiers de

la Politique de la ville comptant moins de 5 000 habitants et de l'élargir à l'ensemble des quartiers des agglomérations françaises. Cet accord a facilité par la suite l'ilotage et l'exploitation des fichiers CAF par l'INSEE sur ces quartiers.

L'Agence a ainsi constitué une base d'informations qui permettait de situer le quartier par rapport à la commune et à l'agglomération. Des publications étaient réalisées par département et par thème : état des lieux en 1992 (RGP 90), parc locatif public (source : DRE), indicateurs sociaux (CAF), chômage-emploi (INSEE, ANPE), éducation (Rectorat).

Une synthèse régionale a été réalisée en 1993.

En 1999, le tableau de bord a fait l'objet d'une refonte : nouveaux contenus et rythmes de publications et arrivée de la région Rhône-Alpes dans le partenariat.

2. La création de l'observatoire des territoires sensibles en 1996

En 1994, l'agence d'urbanisme a été sollicitée par l'État et la Communauté urbaine de Lyon, pour les aider à définir une méthodologie, afin d'effectuer une classification des quartiers, dans le cadre de la commission "géographie prioritaire" à laquelle participaient les communes. Ce travail a été réalisé très rapidement (moins de six mois) en s'appuyant sur l'expérience du tableau de bord. La Commission des maires a validé la démarche, une hiérarchisation des quartiers et des interventions, à partir du travail de l'Agence.

L'exploitation des données sur plus de cinquante nouveaux quartiers a été possible en si peu de temps du fait de l'expérience du tableau de bord et du partenariat local construit depuis deux ans. Cette approche quantitative a été complétée par des réunions de travail au niveau des communes et des entretiens avec les différents acteurs.

3. Un outil d'aide à la décision

3.1 Définir la géographie prioritaire des contrats de ville en 1994 et 1999 :

Après cet état des lieux, l'État (Préfecture du Rhône, la DDE du Rhône) et la Communauté urbaine de Lyon ont demandé à l'Agence de mettre en place un observatoire des territoires sensibles. L'objectif était de réaliser une veille sociale sur les quartiers et d'être en capacité de faire des propositions au moment de la préparation et du bilan des futurs « contrats de ville ».

L'Observatoire des territoires sensibles est réalisé avec le concours de l'Insee Rhône-Alpes, la DRE, la CAF de Lyon, l'ANPE Rhône-Alpes, le Rectorat de Lyon et, plus récemment, le bureau d'études EHOS qui l'a rejoint pour l'enrichir à partir des résultats sur les observatoires des flux. Il s'appuie en partie sur le tableau de bord des quartiers Rhône-Alpes, sauf en 2000, où ce dernier faisait l'objet d'une mise à plat.

L'observatoire a été un outil d'aide à la décision pour définir la géographie prioritaire en 1994 et en 1999. L'agence a réalisé, à chaque fois, une étude préalable pour définir la géographie prioritaire à partir de :

- données qualitatives sur l'évolution du profil socio-démographique du quartier, ses atouts et ses dysfonctionnements, les principaux enjeux sociaux et urbains, les préconisations de l'agence ;
- données quantitatives sur les caractéristiques de la population ; pour qualifier les situations de précarité, un indice de sensibilité a été calculé à partir d'une sélection d'indicateurs croisés avec la taille des quartiers.

En 1994, l'Agence s'est appuyée sur une sélection d'indicateurs provenant du RGP de 1990 et en 1999 sur des données de la Caisse d'allocations familiales, vu l'éloignement du RGP et dans l'attente des résultats du RGP de 1999. Par exemple, les indicateurs retenus en 1999 ont été : les minimas sociaux, les bas revenus, les familles de trois enfants et plus ainsi que le taux de vacance dans le parc HLM qui a été pondéré (0,5). L'indice a été calculé par rapport à la moyenne de l'agglomération.

Cette étude préalable pour définir la géographie prioritaire a été réalisée avec le concours des communes et d'acteurs locaux. Des réunions de travail ont eu lieu dans les communes, en s'appuyant si possible sur les instances existantes, des entretiens ont été conduits avec des acteurs locaux (élus, bailleurs, responsables d'équipements...). Des discussions ont eu lieu en groupe de pilotage ou en comité de quartier.

Ce travail a permis de proposer une première classification des quartiers en trois catégories qui a été présentée et discutée en Commission des maires. La classification, validée au sein de cette commission, s'appuyait sur des données objectives. Elle n'a pas été remise en cause ultérieurement.

En 1999, la géographie prioritaire est définie à travers trois types de quartiers dans le contrat de ville d'agglomération pour la période 2000 – 2006.

- Quartiers de catégorie 1

Ces quartiers sont d'une taille importante (plus de 500 logements). Ils cumulent des handicaps sociaux et urbains lourds. Ils nécessitent une restructuration urbaine importante et un dispositif social transversal. Un projet de développement social y est engagé ou poursuivi et une maîtrise d'œuvre est mise en place ou maintenue. Des moyens en investissement et en fonctionnement sont affectés sur ces sites.

- Quartiers de catégorie 2

Ces quartiers connaissent des difficultés dans l'habitat, l'insertion, le fonctionnement social et la présence de services publics. Dans la mesure où ils feront l'objet d'un projet social destiné à mobiliser les partenaires sur des objectifs d'amélioration et de qualité de vie et où seront prévues les conditions d'élaboration et d'animation d'un projet, des moyens en

investissement et en fonctionnement leur seront affectés, après une mobilisation prioritaire des crédits de droit commun.

- Quartiers de catégorie 3

Ces quartiers connaissent des difficultés sociales et urbaines de moindre importance ou plus ponctuelles. Ils feront l'objet d'actions à titre préventif et d'une veille permettant aux partenaires de suivre les évolutions sociales.

Dans les quartiers de catégories 2 et 3, il s'agit d'une démarche plus préventive. Cette notion de prévention a été introduite en 1994 dans l'agglomération lyonnaise pour favoriser des interventions, notamment sur le volet social. A partir de 1999, les quartiers de catégorie 2 bénéficient, sous condition d'élaboration d'un projet social partagé, de moyens supplémentaires.

Depuis 2000, l'observatoire prend en compte l'ensemble des quartiers de la politique de la ville, y compris les quartiers de catégorie 2 et 3.

4. Un outil pour le suivi et l'évaluation du contrat de ville d'agglomération (2000 - 2006) :

Dans le « contrat de ville 2000 - 2006 », l'observatoire est identifié comme un outil dans la démarche d'évaluation, à l'échelle de l'agglomération. L'observatoire n'est pas l'évaluation, mais il contribue à sa réalisation. Rappelons que le « contrat de ville de l'agglomération Lyonnaise » est décliné en conventions locales d'application, au moins dans les communes qui comportent des quartiers de catégorie 1.

La démarche d'évaluation, telle qu'elle est définie dans le « contrat de ville d'agglomération », prévoit trois grandes phases (au démarrage, en continu et post-évaluation), avec une évaluation intermédiaire prévue en 2003 et une évaluation finale en 2006.

Au niveau de l'agglomération, il est prévu un certain nombre de démarches d'évaluation qui ne sont pas encore engagées. L'observatoire des territoires sensibles est cité comme un des outils de l'évaluation. L'objectif est de suivre l'évolution des quartiers « contrats de ville » par rapport au reste de l'agglomération. Dans quelle mesure la situation s'aggrave-t-elle ? Dans quels domaines ? Est-ce que la situation s'améliore ? Est-ce que les écarts se creusent ? Est-ce que les écarts se résorbent ?

Au niveau local, quelques évaluations locales ont démarré au regard des objectifs des conventions locales d'application. Ces évaluations sont réalisées en recourant à une prestation d'un bureau d'études extérieur. Une instance d'évaluation est mise en place pour qu'elle soit partagée avec l'ensemble des partenaires qui mettent en œuvre le contrat de ville (élus, responsables des différentes administrations, collectivités locales), mais également des représentants des associations et des habitants. Un référentiel de l'évaluation est constitué avec un certain nombre de questions évaluatives et d'indicateurs de suivis.

Dans ces démarches d'évaluation, les observatoires semblent pour le moment peu sollicités (tableau de bord des quartiers Rhône-Alpes, observatoire des territoires sensibles, observatoire des flux...). Les référentiels des évaluations sont en cours d'élaboration dans cinq sites. Ils font beaucoup appel à des indicateurs de réalisation d'actions, à des éléments issus d'enquêtes « écoute habitants » ou à des indicateurs à construire. Certains indicateurs pourraient plus s'appuyer sur les tableaux de bord et observatoires existants.

L'Agence participe au groupe technique de pilotage du contrat de ville, chargé de définir et mettre en œuvre l'évaluation au niveau de l'agglomération. Par ailleurs, elle ne réalise pas actuellement des évaluations locales, mais elle anime un groupe de travail sur le suivi et l'avancement des évaluations locales à l'échelle de l'agglomération. Ce groupe de travail a également vocation à être un lieu d'échanges pour les équipes opérationnelles qui engagent des démarches d'évaluation.

5. Le rapport annuel de l'observatoire (5^{ème} édition en 2002) :

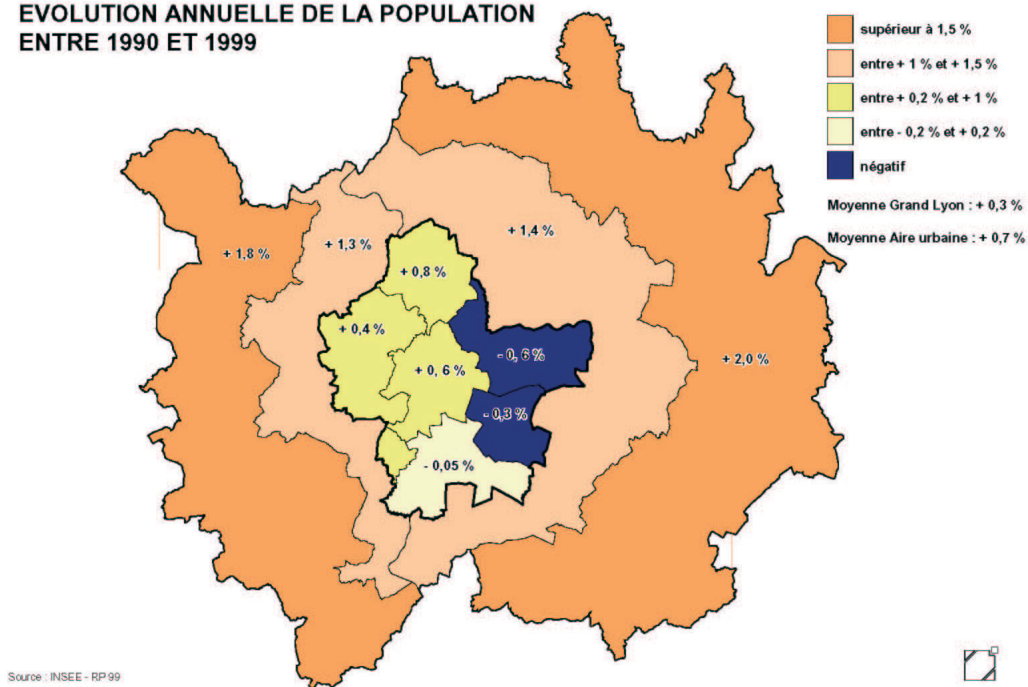
Cet observatoire publie un rapport annuel qui est validé par un groupe technique partenarial. Dans ce groupe technique participent les commanditaires : l'Etat (Préfecture du Rhône, DDE du Rhône), la Communauté Urbaine ; les partenaires qui nous fournissent les informations. La Caisse d'Allocations Familiales est fortement impliquée dans ce groupe technique de suivi de l'observatoire ; l'Insee, le Rectorat et l'ANPE participent surtout au comité de lecture du rapport annuel.

Les principaux résultats du rapport annuel sont présentés dans les instances existantes. Ces travaux alimentent le débat d'agglomération au sein du groupe de pilotage du « Contrat de Ville ». Le rapport annuel est également présenté aux équipes opérationnelles (réunions des délégués Etat et Chefs de projets), plus ponctuellement au niveau local à la demande de certaines communes.

Voici des extraits du prochain rapport annuel (à paraître fin 2002).

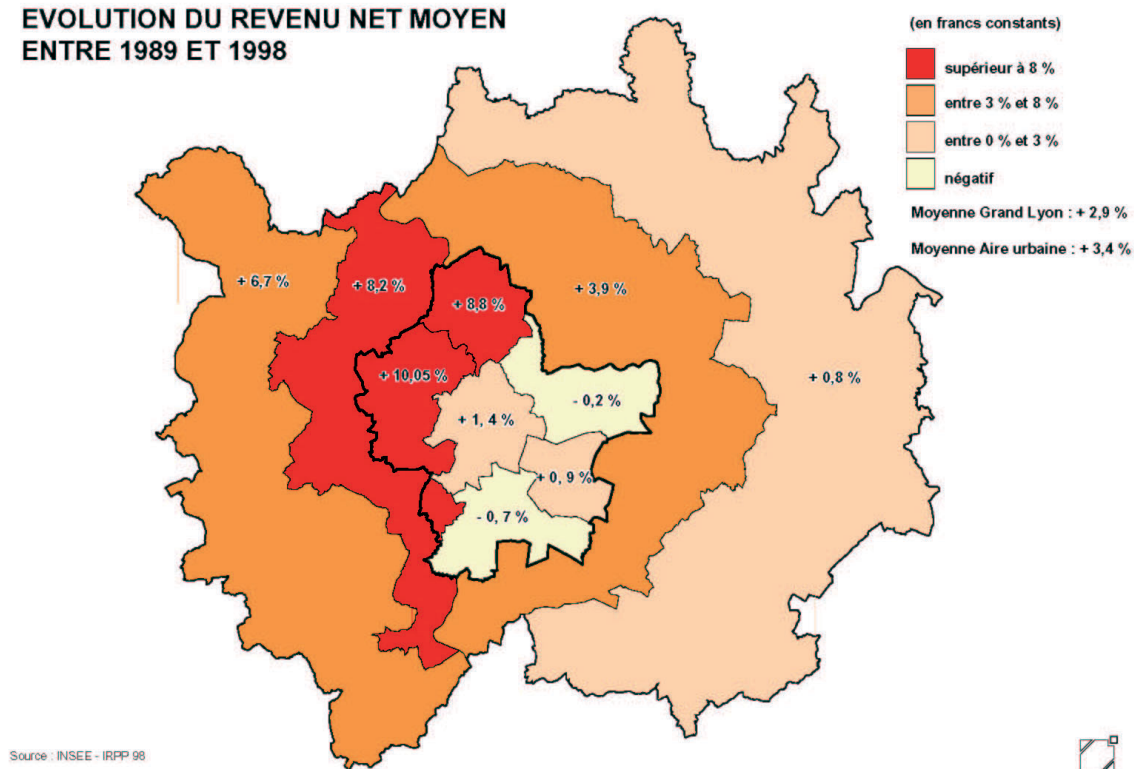
La première partie du rapport permet de situer les quartiers dans le contexte de l'agglomération :

EVOLUTION ANNUELLE DE LA POPULATION ENTRE 1990 ET 1999



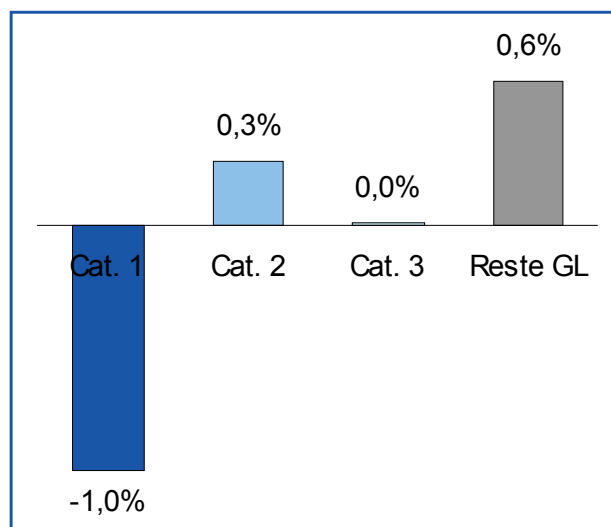
"Entre 90 – 99, les franges Est hors du Grand Lyon ont gagné plus de 40 000 habitants alors que les secteurs Est, où est concentré l'essentiel des quartiers « Politique de la Ville » – Rhône amont, ont perdu 10 900 habitants"

EVOLUTION DU REVENU NET MOYEN ENTRE 1989 ET 1998

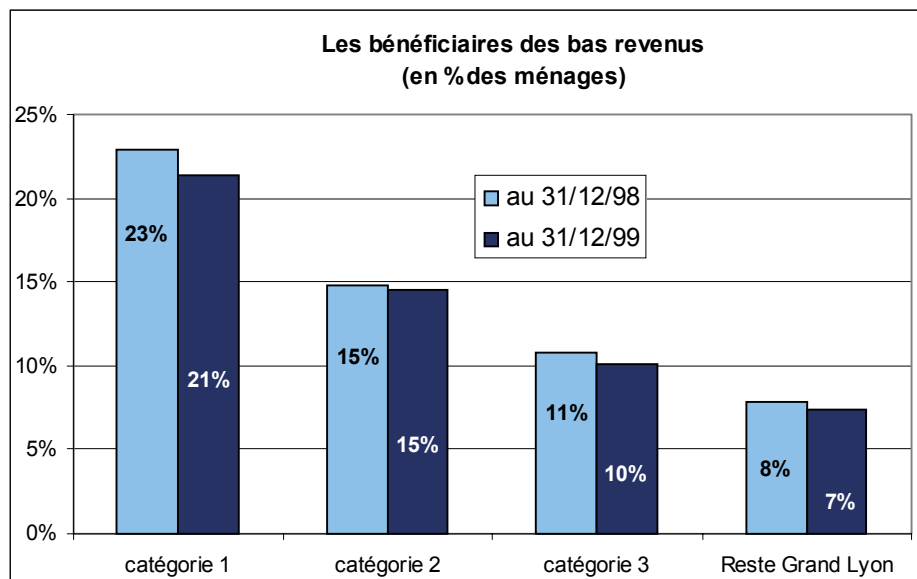


"Une forte accentuation des écarts de revenus entre l'est et l'ouest depuis dix ans"

Dans les approches thématiques, les quartiers sont situés par rapport au reste de l'agglomération "la mesure des écarts" :



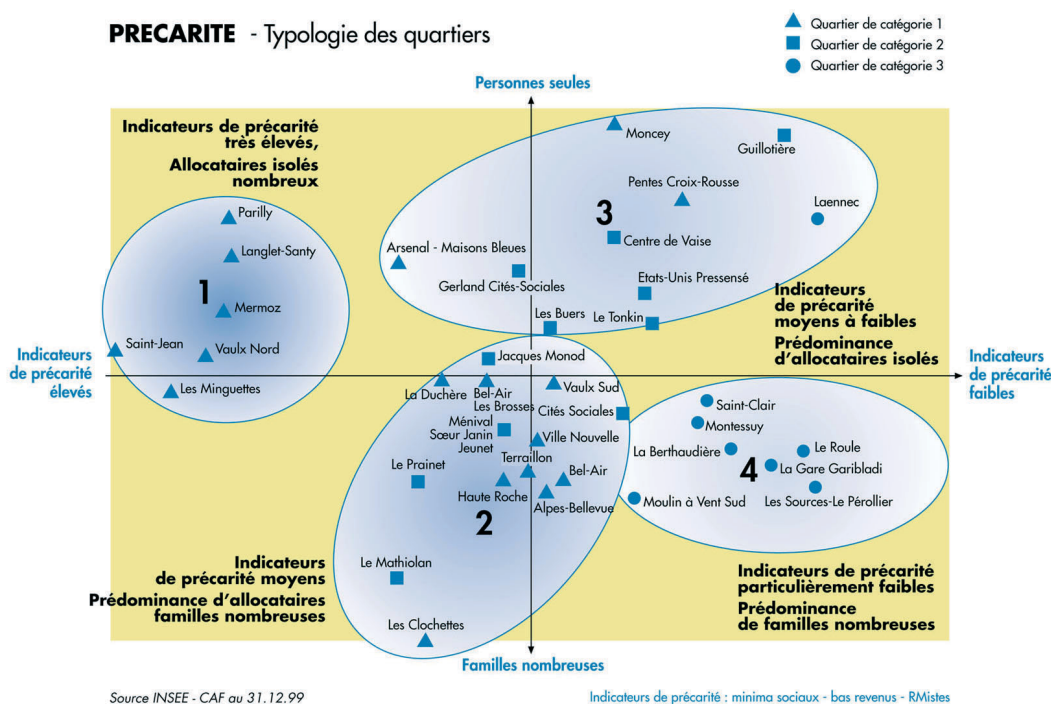
"Les quartiers de catégorie 1 ont perdu 16 000 habitants entre 1990 et 1999 alors que la population des sites de catégorie 2 et 3 est plutôt stable".



"Les quartiers de Catégorie 1 concentrent près d'un quart des ménages à bas revenus, ce qui représente une proportion deux fois plus élevée que dans les quartiers de Catégorie 3".

Dans le cadre de l'observatoire, on essaie de ne pas s'en tenir qu'à une observation « politique de la ville », mais à analyser l'ensemble des quartiers à partir des sous-quartiers définis par l'INSEE en 2000 (Iris 2000).

Par ailleurs, l'élaboration de typologie permet de situer les quartiers entre eux (Exemple : typologie Précarité à partir des données de la CAF).



A travers le rapport annuel, l'objectif est de " faire parler un peu les chiffres", sachant que, pour avoir des analyses plus fines, il serait nécessaire de s'appuyer davantage sur le point de vue des acteurs locaux, sur le débat suscité localement par les résultats de l'observatoire.

Discussion

MX :

Vous avez dit tout à l'heure que l'observatoire permettait le suivi de l'évaluation, mais qu'il n'était pas l'évaluation. Cela me laisse un petit peu sur ma faim, puisque, je suis confronté maintenant à la nécessité de mettre en place un dispositif d'évaluation d'un contrat de ville, avec tous les autres partenaires. Je me pose la question de la place de l'observatoire par rapport à l'évaluation.

Est-ce que vous faites partie, par exemple, d'un comité de pilotage de l'évaluation ? Quelle est votre place exactement ? Est-ce qu'il n'y a pas, par moment, un peu une redite entre ce que vous pouvez apporter en tant qu'organisme qui recueille un certain nombre d'informations auprès des différentes institutions, y compris les services de l'Etat et ce que pourrait éventuellement faire un prestataire désigné pour aussi faire le suivi et l'évaluation ?

Comment vous vous situez ? Est-ce que cela se passe bien avec un comité de suivi ? Est-ce qu'il ne peut pas y avoir des doublons par rapport à d'autres dispositifs qu'on mettrait en place ? Faut-il mettre en place un observatoire pour faire l'évaluation de la politique de la ville ?

Nicole Frenay :

Je participe au groupe technique de pilotage du contrat de ville. L'observatoire est connecté au processus de mise en œuvre du contrat de ville au moment des préparations. On est présent dans tout le suivi du groupe technique de pilotage et on intervient régulièrement dans les groupes de pilotage avec les élus d'agglomérations et les différents partenaires signataires du contrat. Par ailleurs, on n'est pas présent dans les évaluations locales, mais j'anime un groupe de travail sur le suivi et l'avancement des évaluations locales à l'échelle de l'agglomération. C'est-à-dire qu'on fait le point sur l'état d'avancement des démarches afin de fournir des conseils sur les sites où il y aurait des démarches d'évaluations locales à engager. Nos travaux serviraient à ces évaluations.

A l'échelle de l'agglomération, si l'évaluation n'a pas encore été vraiment engagée, c'est parce que à la suite des élections il y a eu des changements dans les équipes, les élus ; un certain nombre de responsables thématiques qui devaient avoir aussi un rôle dans le pilotage de l'évaluation, n'ont pas encore été recrutés. Seule une personne traitant de l'économie a été recrutée. Tous les axes thématiques d'agglomération ont pris un peu de retard dans leur mise en œuvre.

L'évaluation doit donc se mettre en place, mais elle n'est pas encore engagée. Par contre, ce thème a été abordé, notamment par rapport à tout ce qui a trait à la politique de la jeunesse et à la ségrégation, des réflexions sont en cours. On va donc participer à l'élaboration des cahiers des charges qui sont examinés dans le cadre du groupe technique de pilotage.

Il nous reste à faire des efforts de communication sur les potentialités de l'observatoire pour établir le lien avec les démarches d'évaluation. Cela me semble indispensable, sinon toutes les équipes vont refaire le même travail. C'est-à-dire qu'elles vont chercher à l'Insee, à la CAF...des données dont nous disposons. Il faudrait donc améliorer la coordination entre les maîtrises d'ouvrage pour que les différentes missions et mandats travaillent davantage ensemble. Quand vous lancez une démarche d'évaluation, il faut donc mieux prévoir dans les dispositifs d'observation ou d'évaluation, des instances de suivi et des groupes techniques communs pour que s'instaure un dialogue et se mette en place une dynamique d'échange.

Vous avez souligné le risque de redondance entre ce que vous pouvez faire au sein d'un observatoire et ce que pourrait faire un groupe chargé de l'évaluation ... A Lyon, il y a eu des redondances dans le précédent contrat de ville, parce que je pense que l'observatoire était mal connu. C'est-à-dire qu'on passait beaucoup moins de temps à communiquer, à diffuser et à présenter ses résultats.

Dans le cadre des démarches d'évaluation engagées en 1999, notamment pour les post-évaluations, qui ont été faites en fin de parcours du contrat de ville précédent, l'articulation a été meilleure. Je suis intervenue dans des groupes de pilotage pour présenter les résultats, en même temps que les évaluateurs missionnés pour faire le bilan et l'évaluation du contrat de ville ; sur certains territoires on a eu une collaboration étroite. Mais cela doit être aussi porté par la maîtrise d'ouvrage et figuré dans les cahiers des charges, parce que pour le moment, c'est trop laissé à la libre appréciation des personnalités.

Jean-Yves Bion :

Il peut difficilement en être autrement de toute façon ! Mais, on peut dire que ces deux démarches se complètent étroitement et que l'évaluation doit nécessairement s'appuyer sur les chiffres que produisent les observatoires !

Nicole Frenay :

Non ! Pas forcément des observatoires ; ce peut être aussi l'INSEE.

C'est pour cela qu'il me semble important de bien situer le rôle de chacun et surtout celui de l'observatoire, au sein du dispositif de l'évaluation ; cela me paraît fondamental.

Françoise Mermoux :

Je ne suis pas sûre de bien avoir compris ce qu'était l'évaluation. Pour moi, le message central de l'observatoire des territoires sensibles, c'est de dire que les écarts entre les quartiers sensibles et le reste de l'agglomération continuent à s'accroître. Quand on dit cela, fait-on du suivi ou de l'évaluation ?

D'autre part, comment est diffusé le document présentant le recueil des données et les analyses ? Je le trouve absolument précieux, mais je ne l'ai jamais eu par le canal technique ; je l'ai toujours obtenu par le canal politique.

Nicole Frenay :

La diffusion est assurée par les commanditaires et à partir d'une liste de diffusion, peut-être faudrait-il revoir ces questions de diffusion ... Il est tiré à 1000 exemplaires ; une année, il l'a été à 2000 exemplaires...

Françoise Mermoud :

Oui mais, sa diffusion est limitée aux communes concernées, aux chefs de projets Les destinataires sont très ciblés : Préfecture, DDE...

Jean-Yves Bion :

Il me semble, que le clivage est plutôt sectoriel ; il se situe entre les transports et la politique de la ville, parce que jusqu'à ces dernières années, les gens qui travaillent sur les quartiers sensibles ne travaillaient pas forcément sur les transports. Ce n'est que récemment que des passerelles ont été établies entre les deux secteurs d'activités.

Quant à savoir s'il s'agit d'une évaluation, je refuse d'entrer dans ce débat, parce qu'on n'est pas là pour donner un label. Je considère que quand on met en place une politique publique, on est à même, au bout d'un certain temps, de rendre des comptes et aussi de pouvoir porter un jugement de valeur sur cette politique, en voir quels sont les effets, quels sont les résultats. Parce qu'on peut toujours faire quelque chose et ne pas se préoccuper après de ce qu'on a fait. Politiquement, cela peut se justifier, mais intellectuellement, cela n'est pas satisfaisant.

Je ne pense pas qu'on puisse dire : « ça, c'est de l'évaluation, mais ça, ça n'en est pas ». On peut considérer qu'un observatoire contribue à la formulation du jugement sur l'action. On peut aussi estimer que la mise en place d'une procédure d'évaluation permet de corriger un certain nombre de directions ou d'engagements sur la politique que l'on fait et savoir un peu mieux quel usage a été fait des crédits. Mais l'évaluation n'est pas suffisamment institutionnalisée en France, et j'espère qu'elle ne le sera pas, pour désigner quelle démarche relève de l'évaluation. Il y a quelques années, il existait un conseil scientifique de l'évaluation qui indiquait comment mettre en oeuvre une évaluation et qui indiquait les principes à respecter pour que la démarche mise en oeuvre soit réellement une évaluation. Maintenant, il n'existe plus.

M - X :

Je voulais savoir si les deux observatoires marchaient ensemble ? Y a-t-il des connections ? Apparemment non !

Françoise Mermoud :

En faisant l'observatoire des déplacements, j'ai récupéré par la bande l'observatoire des territoires sensibles. L'Agence d'urbanisme de la communauté urbaine, ce n'est pas loin ...

M - X :

Oui, mais c'est une collaboration fortuite ; ce n'est pas une collaboration comme on est en droit de s'attendre. La problématique des déplacements dans un quartier sensible est quand même un sujet important. Il est peut-être un peu normal que ce soit toi qui ai essayé de récupérer les informations. Mais je ne trouve pas normal qu'au niveau d'un Observatoire des territoires sensibles, on n'ait pas introduit ces paramètres.

Nicole Frenay :

Avec EOS, sur les résultats des observatoires des flux, on a des échanges, on travaille en commun. Mais on n'a pas cette habitude de travail en commun avec les déplacements. Je n'ai pas vu la notion de territoires sensibles intégrée dans la première édition du document de l' « observatoire des déplacements ».

Jean-Yves Bion :

Je pense que nous sommes vraiment en présence d'un clivage sectoriel ! Il y a d'un côté des personnes qui travaillent dans le domaine des transports et de l'autre, ceux qui interviennent sur la politique de ville, et d'autres encore qui s'intéressent au développement de l'agglomération lyonnaise à l'échelle internationale. Et toutes ces personnes ne sont pas dans les mêmes mondes et ne vivent pas ensemble.

© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (mars 2003)
Dépôt légal: 1^{er} trimestre 2003
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 03 - 05 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>