



HAL
open science

La politique de la ville est-elle susceptible de se renouveler au miroir de ses évaluations ?

Elise Roy

► **To cite this version:**

Elise Roy. La politique de la ville est-elle susceptible de se renouveler au miroir de ses évaluations ?. G. Busquet, F. Herouard, E. Saint-Macaire; L'Harmattan. La politique de la ville: Idéologies, acteurs et territoires, L'Harmattan, 2016, 978-2-343-05926-6. halshs-03007601

HAL Id: halshs-03007601

<https://shs.hal.science/halshs-03007601>

Submitted on 16 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

elise.roy@crenau.archi.fr

La politique de la ville est-elle susceptible de se renouveler au miroir de ses évaluations ?

Trente ans après que le concept de "Rénovation urbaine" soit tombé en désuétude à la fin de ses « services rendus » à la requalification des centres anciens des villes françaises dans les années 1960-70, on a pu assister en août 2003 en France au retour du thème, sur le terrain de la politique de la ville. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine est en effet venue en réactiver le principe, consistant à requalifier des quartiers que l'on voit en souffrance par la démolition de tout ou partie de leur parc avant reconstruction. Ce retour de la "Rénovation urbaine" dans les villes françaises a pu susciter des réactions diverses. A la défiance de la recherche urbaine et d'un mouvement de contestation empruntant parfois les chemins documentaires ou artistiques, s'est opposé l'enthousiasme des acteurs engagés dans ce champ d'actions. Ces derniers ont reçu de manière très positive les importants moyens proposés pour « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* » en « *restructurant, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable les quartiers classés en ZUS (...) et ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* »¹. Professionnels et édiles engagés, parfois de longue date, dans les méandres de l'action publique à destination des territoires de la politique de la ville veulent croire que ces moyens, atteignant un niveau inédit,² sont susceptibles de permettre un véritable renouvellement des conditions de vie dans les quartiers prioritaires, alors que plus de deux décennies de politique de la ville n'ont pas permis de résoudre les problèmes qu'ils cristallisent. Quelques soient leurs orientations politiques, les élus locaux n'ont pas hésité à souscrire à ce programme, séduits par la manne financière que le plan Borloo représentait pour leurs villes. Et ils ont, depuis, souhaiter le renouvellement des crédits et du dispositif, lors des différentes sessions de contractualisation avec l'agence nationale de la rénovation urbaine. Une controverse publique sur la pertinence de la politique de rénovation urbaine s'est donc instaurée de façon discrète, en étant rarement relayée par les médias, où la part belle était laissée à une stratégie de communication puissante de l'ANRU, mettant en avant un activisme forcément bénéfique. La teneur des discours tenus au cours de la séquence d'émeutes "dans les quartiers" de l'automne 2005 en atteste³.

Pourtant, retrouvant dans les anciens schémas d'action de cette politique qui disposent une revalorisation des espaces populaires à coup d'opérations de démolitions-reconstructions, des pratiques dont il a déjà souligné les effets pervers et les écueils lors de ses précédentes occurrences⁴, le monde de la recherche urbaine a pu s'étonner qu'on n'ait toujours pas tiré les leçons de ces expériences passées⁵. Sur le terrain, avec à leurs côtés des artistes, des documentaristes, et diverses personnes engagées dans différents territoires en rénovation, les chercheurs mesurent la difficulté de faire entendre leurs doutes, dans ce climat de quasi

¹ Extrait de la Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

² 30 milliards d'euro d'investissement sur cinq ans

³ CF le dossier **Ville et presse**, in *Urbanisme* n° 367, juil-août 2009.

⁴ FIJALKOW Yankel, *La Construction des îlots insalubres*, Paris 1850-1945, éditions L'Harmattan, Paris, 1998, 273 p; COING Henri, *Rénovation urbaine et changement social*, Paris : Editions Ouvrières, 1966, 295 p. sont quelques uns des travaux de références sur le sujet.

⁵ CF notamment les interpellations des décideurs faites aux 2 jours du PUCA, édition 2004.

consensus.⁶Dans cette situation, on perçoit l'enjeu du déploiement d'une évaluation susceptible de venir clarifier la donne des actions entreprises sous la bannière de la rénovation urbaine. L'évaluation, entendue ici comme démarche de délibération sur la valeur et la pertinence de l'intervention collective, constitue un champ de pratiques pouvant permettre de renouer un dialogue entre des acteurs et des chercheurs qui semble interrompu ; quand, au mieux, les analyses des chercheurs ne trouvent pas d'écoute, et quand, au pire, ceux-ci se voient écartés des terrains sur lesquels ils souhaiteraient mener enquête⁷.

Les démarches d'évaluation des politiques à destination des zones urbaines sensibles (ZUS) existent, et c'est remarquable dans un pays à faible culture évaluative. Mais il faut compter avec les aléas des orientations législatives en matière d'évaluation, comme en matière de politiques sociales urbaines. Ainsi, a-t-on pu assister en 2003 au renouvellement des cadres des politiques à destination des ZUS et de leurs habitants, avec d'un côté les démarches s'attachant au volet des actions socio-économiques menées sous le régime des CUCS⁸, et de l'autre celles attachées au volet urbanistique des actions de la Rénovation urbaine de l'ANRU. Cette nouvelle structuration binaire des politiques de la ville a interrompu les ambitions évaluatives de la période précédente des contrats des villes : comparativement au volontarisme ressenti par les chefs de projet durant la période antérieure des Grands Projets de Ville, on constate localement des attentes affaiblies en matière de d'évaluation, après 2003. Une instance dédiée est pourtant créée : le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU est « chargé d'apprécier la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine »⁹⁻¹⁰. Composée de membres de la société civile, cette instance d'évaluation indépendante est attentive à ce que la dimension socio-économique soit considérée dans tout projet de renouvellement urbain. Elle a pu produire différents rapports critiques¹¹ qui ont pu participer à des inflexions dans les programmes. Menacée une première fois en 2009, par décision du Sénat qui souhaitait que le travail d'évaluation soit mené depuis le conseil d'administration de l'ANRU, sa fusion avec l'Observatoire national des ZUS, au sein d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, a finalement été actée par la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 14 février 2014. En effet, la création de l'Observatoire National des ZUS, disposé par la loi du 1er août 2003, a bien pu apparaître propice au déploiement d'une évaluation mieux armée de ressources statistiques sur l'évolution des quartiers de la géographie prioritaire, qui étaient jusqu'alors bricolées localement. Cette institution nouvelle assure la production et la récolte auprès de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que l'organisation de l'ensemble des données chiffrées sur la situation socio-économique des ZUS. Celle-ci est nécessaires au dispositif d'évaluation de résultat, instauré par la loi d'orientation et de programmation sur la ville et la rénovation urbaine qui travaille les politiques à partir d'une trame d'objectifs de résultats et d'indicateurs préétablis à un niveau national,¹² en accord avec la LOLF. Mais on peut voir également dans l'instauration de ce nouvel

⁶ A Nantes, l'opération de rénovation du quartier de Malakoff a suscité diverses expériences artistiques et documentaires venant en souligner les limites : « *l'appartement témoin* », installation et travail photographique avec Gilles Saussier, *L'Inquiétude des hérons*, spectacle déambulatoire dans la tour Portugal avant démolition, conçu et mis en scène par Monique Hervouët, production, Peuple et Culture 44, février 2005. Citons également deux documentaires : *Faire le bonheur des gens*, un film de Catherine De Grissac, France, 2004, 57 mn video, *Avec vue sur Loire*, un film de Nelly Richardeau et Sophie Averty, 2004, France, 52 minutes, DV Cam. Voir aussi le contre-projet proposé et édité par Frédéric Druot, Anne Lacaton & Jean-Philippe Vassal, *Plus, les grands ensembles de logements, Territoire d'exception*, Barcelona, Gustavo Gili, 2007- 264 p.

⁷ Journée d'étude « *Evaluer la rénovation urbaine : la recherche et l'action* » (A. Deboulet, C. Lelevrier dir.) GIS Réseau socio-économie de l'habitat, Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris La Villette, 14 décembre 2009, *actes à publier*

⁸ Les **contrats urbains de cohésion sociale**, ont été définis par le comité interministériel des villes et du développement urbain (CIV) du 9 mars 2006, pour faire suite aux contrats de villes.

⁹ Article 9 du décret du 9 février 2004

¹⁰ Voir les pages consacrées au CES sur le site internet de l'ANRU. <http://www.anru.fr>; voir également les articles parus dans Le Monde : "Politique de la ville : de la tentation de casser le thermomètre" édition du 12 décembre 2009 ; et l'entretien accordé à M. Sabeg, président du CES, Le Monde édition du 23 octobre 2009.

¹¹ *Rénovation urbaine 2004-2008: quels moyens pour quels résultats ?* Rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La Documentation Française, 2009 ; *Renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France*, Rapport du CES de l'ANRU, La Documentation Française, 2008 ; *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, rapport du CES de l'ANRU, La Documentation Française, 2007

¹² dans les domaines de l'emploi ; de la formation professionnelle ; du logement et de l'urbanisme ; des services publics ; de la santé et de l'ordre public. Ils sont présentés dans l'annexe 1 de la loi.

outil le risque d'une réduction du projet évaluatif à un projet d'observation urbaine qui ne suffit pas à faire évaluation.

Ainsi, au début de la décennie 2010, les projets de rénovation urbaine entrepris en France laissent entrevoir leurs premiers effets sur une « requalification » souhaitée de quelques uns des territoires prioritaires de la politique de la ville. Alors qu'émerge une controverse sur le bienfondé de cette politique urbaine, et dans le contexte d'instances d'évaluation chahutées, ce texte se propose de mettre en perspective le débat se rapportant aux enjeux tenant aux représentations des expériences sociales et des problèmes à résoudre qui sous-tendent ces approches, en convoquant le regard évaluatif ancien qui a pu être porté sur la politique de Rénovation urbaine des années '60, dans le cadre de démarches RCB.

La quête d'une rationalisation nouvelle de la décision urbaine...

En effet, si la Rénovation urbaine est une histoire ancienne, l'évaluation des actions en relevant l'est également. Ainsi certaines opérations de la politique de Rénovation urbaine des décennies '60 et '70 ont pu faire l'objet d'une campagne d'approches évaluatives qui s'est développée sous les auspices des démarches de *rationalisation des choix budgétaires* (RCB). En dégagant des informations sur les phénomènes socio-économiques engagés par l'action publique, à l'aide des méthodes à l'œuvre dans les sciences économiques et mathématiques, la RCB procède des démarches d'éclairage de la décision publique. En réponse à l'invitation adressée en 1969 par le Ministère des finances aux différentes administrations sectorielles pour expérimenter la mise en œuvre des démarches RCB, le Ministère de l'équipement et du logement (MEL) retenait la question des politiques menées dans les centres urbains dégradés. Ainsi, avant que les approches RCB ne soient systématisées en amont des décisions urbaines dans diverses villes françaises au cours de la première mi-temps des années 1970, une mission exploratoire avait été confiée au service des affaires économiques et internationales (SAEI) du MEL, à fins d'expérimentation de ces nouvelles démarches, inspirées des *Planning, programming budgeting system (PPBS)* nord-américains¹³. L'étude pilote RCB-centre urbain, menée dans ce cadre, constitue bien un antécédent des pratiques d'évaluation des opérations de rénovation urbaine, susceptible d'apporter des éclairages à différents niveaux sur nos démarches contemporaines. Au-delà des leçons à tirer de l'analyse du regard évaluatif porté alors sur la politique de rénovation urbaine, on trouve des apports sur des questions méthodologiques souvent trop peu débattues.

L'étude pilote RCB-cu a permis de mettre au point une méthode de rationalisation des choix budgétaires spécifique aux opérations urbanistiques. Celle-ci consiste à approcher l'ensemble des réalités engagées dans les différentes actions projetées comme un "système" qui se rapporte, dans le étudié, «à tout ce qui appartient à un périmètre de rénovation urbaine»¹⁴. Ce système est déconstruit et représenté en différents niveaux d'impacts qui découlent de l'intervention publique et doivent être comptabilisés dans la colonne des coûts ou dans celle des avantages. Se dessine ainsi, suivant les règles de l'économétrie, un bilan des coûts et avantages qui permet de mesurer, de manière somme toute assez rationnelle, les avantages et désavantages des actions envisagées, avant d'opérer un choix pour le scénario à privilégier. L'espace urbain s'y trouve représenté sous la forme de tableaux de données monétaires, de signes mathématiques, voire d'indicateurs sociaux. Cette représentation de ce qu'engagent les choix urbains en matière de rénovation urbaine des centres urbains a été mise au point par le groupe d'experts missionné pour mettre en œuvre au

¹³ Le PPBS (Planning, programming budgeting system), procédure de préparation rationnelle de la décision administrative, consiste à administrer la chose publique par un système intervenant à différents niveaux : le niveau de la prospective à long terme par une planification se faisant à horizon +10/15 ans (c'est le planning) ; le niveau des programmes définis à moyen terme pour atteindre les objectifs fixés dans le précédent niveau.(c'est la phase *programming*), et le niveau de la budgétisation qui traduit ces projets en termes budgétaires et monétaires par des plans physiques et financiers pluriannuels. Cette démarche s'appuie sur l'analyse de système qui a été On parle de la méthode « d'analyse de système » qui a été importée depuis le champ des sciences mathématiques dans le champ de la stratégie politique, d'abord pour les affaires militaires des Etats-Unis

¹⁴ BOBE Bernard, *Méthodologie d'analyses de systèmes dans la rationalisation des choix budgétaires*, MEL, SAEI, division analyses économiques en milieu urbain, février 1969, 34p.

MEL cette nouvelle méthode de rationalisation des choix publics, forts de l'analyse qu'ils avaient pu faire des méthodes anglo-saxonnes.
(CF FIGURES 1 et 2)

... à la lumière de méthodes anglo-saxonnes

C'est, en effet, au miroir de différents travaux anglo-saxons déjà à pied d'œuvre que le groupe d'experts RCB-cu a pu faire sa propre proposition méthodologique. Le travail mené par Lichfield sur le cas de deux projets alternatifs envisagés à Cambridge (Grande Bretagne)¹⁵ l'inspire particulièrement. Etudiant la rentabilité du programme fédéral de rénovation urbaine, en vérifiant que les subventions contribuent effectivement à la réalisation des objectifs poursuivis, à partir de l'exemple référent du cas de Riverview à Cambridge (Massachussets), les travaux menés par Page et Rothenberg paraissent moins pertinents¹⁶. Ces derniers composent des bilans à partir de registres d'impacts limités (accroissement du revenu national, variation de la valeur foncière sur la zone, variation des loyers ; élimination des taudis, etc.), alors que le travail de Lichfield tend, pour sa part, à explorer un maximum de conséquences qui ne s'arrêtent pas aux espaces stricts de l'opération. Cette posture l'amène à franchir le pas de la prise en compte, dans son bilan, des coûts et avantages qualitatifs que sont la valeur architecturale d'un parti d'aménagement, l'image du quartier que l'action remet en jeu, etc. Il n'hésite pas non plus à recourir aux enquêtes de satisfaction ou encore parfois à des indicateurs socio-économiques pour évaluer certaines entrées de son bilan. La variété des unités d'évaluation qu'il mobilise interdit d'en arriver à un chiffre global. Pour le groupe RCB-cu l'intérêt du bilan obtenu dépasse ainsi le résultat comptable et apparaît comme un véritable outil de décision publique. Il voit, par contre, une représentation trompeuse dans les transcriptions des changements socio-économiques encourus dans le cadre de l'intervention urbanistique en un chiffre synthétique que proposent Page et Rothenberg : ce taux de rentabilité collective de l'opération laisse planer la possibilité d'un "automatisme" de la prise de décision, alors que « *L'expérience du domaine urbain nous enseigne qu'il ne saurait être question d'y faire des choix sur critère unique. Mieux vaut présenter les bilans des différents acteurs non agrégés, cela est beaucoup plus intéressant pour mieux préparer une décision qui ne peut pas être automatique* »¹⁷. Cette forme de résistance à une présentation rationalisée à l'extrême des politiques publiques et des phénomènes socio-économiques qu'elles engagent, "jusqu'à la perte de substance" ne nous laisse pas indifférents, à l'ère d'une nouvelle rationalisation des actions publiques par la LOLF¹⁸ et d'une montée en puissance de l'observation statistique dans le domaine urbain.

La méthode proposée par Lichfield est donc celle qui inspirera le plus nos RCBistes pour les travaux qu'ils entreprendront ensuite, sur le cas français de la rénovation urbaine. La mobilisation d'une échelle locale, le travail proposé d'identification des effets de l'action et le refus de la réduction de la décision politique à un chiffre global sont autant de qualités perçues par nos RCBistes. Ils trouvent, en outre, particulièrement intéressante la distinction qu'elle opère entre les différents groupes d'agents impliqués dans l'opération. D'ailleurs, les travaux de la RCB-cu mèneront plus loin cette différenciation, en considérant les différences sociales susceptibles d'influer sur les implications de l'opération au sein même de ces groupes. On verra plus loin que ce choix méthodologique ne sera

¹⁵ le projet soutenu par l'Université misant sur un développement périphérique de la ville ; celui soutenu par le Comté souhaitant que l'on contienne la ville dans un espace limité. "Spatial externalities in urban public expenditures : a cases study" in J. Magolis ed **The economy of urban communities**, 1965

¹⁶ Rothenberg, **Urban renewal programs in measuring benefits of government**, Brooking institute, 1965; DA Page, **Paper presented to the bureau of the budget staff**, 1965.

¹⁷ Ibid., p. 78.

¹⁸ Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001, relative aux lois de finances. La LOLF inscrit un souci de performance qui n'avait jamais été ainsi systématisé. « Aux orientations politiques définies par le Parlement, correspondent des objectifs généraux et opérationnels arrêtés par les directeurs de programme ainsi que les dotations nécessaires à leur mise en œuvre et les indicateurs de performance permettant d'en mesurer la réalisation, réunis dans le PAP (projet annuel de performance) de chaque programme. Chaque responsable de budget opérationnel de programme (BOP) traduit les orientations nationales à partir des moyens alloués et les ajuste aux réalités locales. Il arrête les différentes lignes budgétaires à l'intérieur de chaque programme afin de réaliser les objectifs et d'optimiser la dépense. Il mesure l'efficacité des politiques mises en œuvre sur son territoire et l'efficacité des services au travers des indicateurs nationaux et locaux. L'évaluation des performances est ainsi le complément indispensable au suivi budgétaire pour la mise en œuvre des politiques publiques et le compte rendu au parlement. portail de l'Assemblée nationale, en ligne le 20 juin 2006

pas sans implication sur le regard évaluatif qui pourra être porté sur la politique de rénovation urbaine, à l'aune de ces travaux.

Nouveaux enjeux de l'observation urbaine.

L'étude des travaux anglo-saxons terminée, le groupe RCB-cu va pouvoir tenter l'application de la démarche *a posteriori* sur le cas de l'opération Quai de Bassin à Chalons sur Saône. C'est l'occasion de constater les carences en informations utiles sur les effets de la rénovation urbaine et de prendre la mesure de l'important coût engendré par la récolte ces informations, à différents moments de l'opération. Ce constat mène nos RCBistes à appeler à la constitution de « véritables banques de données urbaines » qui ne sont pas sans évoquer notre ONZUS. « *Pour des raisons d'économie des études, les tableaux de bilans coûts-avantages doivent faire l'objet d'une standardisation et d'une systématisation afin que leur renseignement puisse se faire automatiquement, comme n'importe quel autre écrit administratif. Il s'agit simplement de systématiser et de centraliser l'information dispersée dans les différents services qui participent à la rénovation. (...) La constitution de fichiers de données urbaines alimentés par toutes les collectivités publiques et à la disposition de chacune avec un Software de manipulation peut permettre une réduction des coûts de ces démarches* »¹⁹. L'idée de jumeler renseignements administratifs stricts, impulsés par le suivi administratif "quotidien" des interventions publiques, avec les renseignements socio-économiques, permettant de "tirer le portrait" des impacts de ces interventions sur le terrain, émerge très vite. On souhaite une présentation différente des dossiers d'opération qui, d'emblée, dépasseraient le registre financier et incluraient des données d'ordre socio-économiques. Ils doivent s'inspirer des tableaux coûts-avantages qui constituent, selon les contributeurs du groupe de l'étude pilote, « *un cadre cohérent de recueil de données* ». On s'attèle à la production d'une information statistique systématique à partir d'une grille de lecture "universelle" des affaires urbanistiques et des espaces urbains eux-mêmes, qui est celle disposée par les approches coûts-avantages. La continuité du traitement du problème, allant de la décision à l'administration, participe bien de la rationalité à laquelle on entend contribuer.

Ainsi, la RCB appliquée à l'urbain semble consister à "appareiller" d'une batterie de tableaux remplis de chiffres, la décision urbaine. Il nous semble que ce qui peut s'approcher comme une "pente technocratique" revient en 2003, avec la loi sur la rénovation urbaine et les instruments qu'elle dispose. L'ONZUS est bien venu appareiller la décision urbaine de ses ressources statistiques, réalisant ainsi le vœu de la constitution de "véritables banques de données urbaines" formulé par les RCBistes du SAEI 30 ans auparavant. Quant à savoir quelle clairvoyance permet ou ne permet pas ce dispositif aujourd'hui, la question reste à traiter méthodiquement (BOURDIN, 2010, ROY, 2007). Au-delà de la disposition d'informations suffisantes se pose, à nos RCBistes, le problème de la pertinence de l'information récoltée et de la représentation du monde urbain que véhiculent les démarches RCB. L'étude pilote RCB-cu aura mis en évidence comment, dans les analyses coûts-avantages, la traduction des différents phénomènes en jeux dans l'opération de rénovation urbaine en unités chiffrées ne va pas de soi. Si des descriptions plus extensives des réalités socio-économiques résistantes à une écriture numérique sont autorisées, il leur faut toutefois savoir *in fine* entrer dans le tableau (GOODY, 1976). Les RCBistes du SAEI n'ont pas manqué de marquer leur circonspection vis-à-vis des modélisations économétriques du fait urbain, et ont souligné la nécessité d'une rigueur méthodologique et déontologique concernant « *des études économiques, qui ne doivent pas, sur le prétexte de surmonter des difficultés d'ordre théorique, servir à justifier des choix a priori, plutôt que d'aider à la préparation scientifique des décisions.* »²⁰

¹⁹ SACKUR, BOBE, GUILLAUME, op. cit. p. 66.

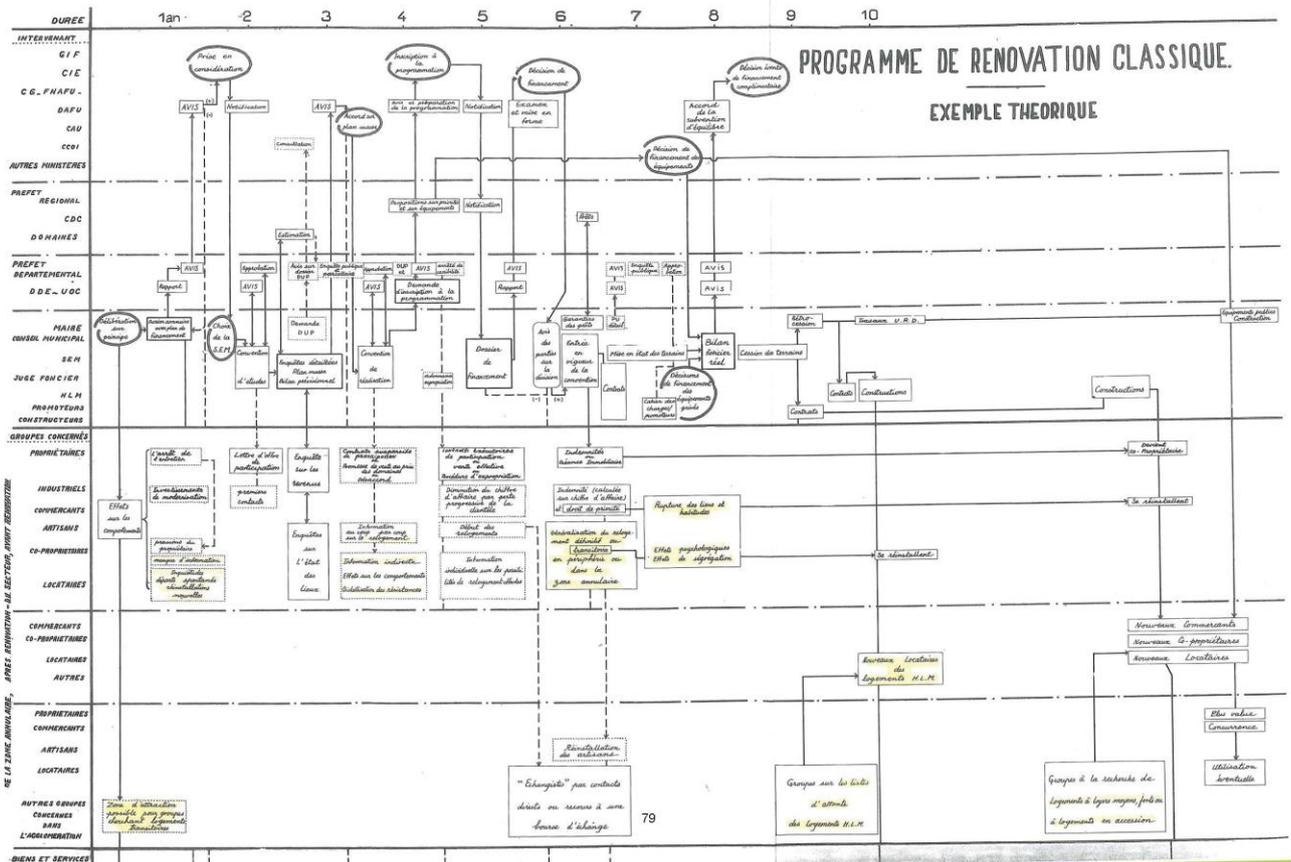
²⁰ Ibid. p. 106.

Figure 1 : tableau de synthèse des variations des ressources et dépenses d'une opération de rénovation urbaine dressé par le groupe RCB-cu, pour le cas des agents non producteurs

Types d'acteurs	%	Dépenses	Ressources	Satisfaction	Amplitude	Impact		Observations
						Localisation	Durée	
LOCATAIRES	100							
- réinstallés dans des logements neufs	56	+	+	+	forte	supplément de confort	longue	nécessité de trouver des ressources annexes
- réinstallés dans des logements anciens	44	=	=	-	faible	néant	passagère	(1)
PROPRIETAIRES RESIDENTS	100							
- demeurent propriétaires	66	+	=	+	forte	acquis meilleure part	10 ans	nécessité de contracter un emprunt
- deviennent locataires	33	+	=	+	forte	supplément de confort	longue	charges supplémentaires
PROPRIETAIRES NON RESIDENTS								
- le revenu du patrimoine est la source de revenus indispensables	71	(1)	-	-	forte	perte de ressources	longue	rachat ou placement
- le revenu du patrimoine est une source de revenus accessoires	29	(1)	=	-	faible	perte de capital	(1)	dépense, placement
COMMERCANTS-ARTISANS	100							
- non réinstallés	31							occasion de vendre à un prix correct
dont . personnes âgées..	16	(1)	(1)	+	faible	(1)	(1)	nécessité de trouver autre revenu
. pers.+jeunes...-	15	(1)	-	-	forte	perte revenu	20 ans	
- réinstallés	68							
dont clientèle dans zone	24	+	+	+	forte	acquis patrim.	longue	endettement
. clientèle hors zone	35	+	=	+	moyen	" "	longue	fort endett.
. entrepôts	9	+	(1)	-	faible	importance des dépenses	faible	touchés de façon marginale

(1) sans objet

Figure 2 : extrait de la représentation de l'opération de rénovation urbaine sous la forme d'un système, dressée par le groupe RCB-cu.



On retrouve cet appel à la vigilance méthodologique dans le numéro de la revue *Bulldoc*, consacrée aux analyses coûts-avantages. On y énonce, par exemple, le fait que certains économistes semblent produire “tête baissée” les modélisations utiles aux approches RCB²¹. Ainsi, quand la rationalisation des choix budgétaires vient à l'urbain, on reste vigilant vis à vis de méthodes qui risquent d'achopper sur les difficultés de « réduction à une valeur monétaire d'expressions quantifiées en d'autres unités de mesure »²². Par contre, on s'accorde sur l'intérêt des analyses coûts-avantages, pour ce qu'elles représentent des apports informationnels inédits sur le phénomène urbain. On veut alors voir, dans le développement des indicateurs socio-économiques qui monte en charge, une alternative à la présentation nécessairement économique du problème²³, qui sous-tend nécessairement une maximisation financière, susceptible de pervertir l'exercice du choix urbain. Recourir aux indicateurs socio-économiques en lieu et place des calculs économiques ouvre sur l'évaluation telle que nous la connaissons aujourd'hui. En effet, la démarche évaluative a, depuis l'évanouissement de la RCB dans le courant des années '70, pris du champ vis à vis d'un certain tropisme des sciences économiques et de la comptabilité publique. Elle a aussi pris de l'ampleur pour devenir plus largement l'espace technique de retour critique sur l'action, l'espace du pilotage de l'action par l'information, ou plus largement encore –un idéal rarement atteint – l'espace social démocratique de débat sur les actions entreprises et à entreprendre (DONZELOT, VIVERET, 1989). On pourra noter que le terme “évaluation” constitue en quelque sorte un vestige des pratiques révolues de rationalisation des choix budgétaires, dans lesquelles “évaluer” renvoyait à la phase délicate de traduction en termes numériques des faits socio-économiques engagés par l'action publique.

Vers une meilleure connaissance du fait urbain et de l'action sur la ville

Au-delà du développement d'un système d'informations sur les changements urbains, ce sont plus essentiellement des ambitions de déploiement d'une meilleure connaissance du fait urbain qui animent les travaux du groupe RCB-cu. Les démarches entreprises dans le cadre de cette mission se proposent en effet de s'attacher à une production de connaissances sur la ville “inédite” sur la scène administrative, au tournant des années 1970. En posant autrement le problème des centres-villes, d'un point de vue économique et d'un point de vue social, on vient bien élargir l'optique purement financière habituellement retenue. La conduite d'analyses coûts-avantages et la construction des bilans socio-économiques des opérations de rénovation urbaine ainsi que les phases de repérages qu'elles nécessitent peuvent être approchées comme des outils au service de la connaissance du fait urbain. « L'objectif ultime de l'analyse coûts-avantages demeure bien l'appréciation de la rentabilité des décisions publiques, mais la phase préalable d'analyse du problème (repérage des agents, définition et mesure des coûts et avantages) constitue un apport autonome de la méthode ». Dans ce cadre le développement d'une nouvelle connaissance de la ville passe également par une approche précise du terrain local des opérations, là où se situe concrètement le phénomène urbain et là où il faut donc l'approcher, avant d'introduire la démarche à un niveau national. On entend « aboutir à une logique de projet urbain qui soit imprégnée des réalités de terrain » ce qui « nécessite d'y aller voir de plus près »²⁴. C'est ce qui a été entrepris sur les terrains de l'opération Quai du bassin à Chalon sur Saône, puis sur les opérations de rénovation en cours à St Etienne-Sud (l'îlot prison-tréfilerie) et à Grenoble mutualité, avec les contributions de deux bureaux d'études. Mieux connaître le fait urbain était une chose, mieux connaître l'action urbaine elle-même représente une autre dimension de cette étude.

En tentant d'appliquer des méthodes à l'œuvre dans les villes anglo-saxonnes, les RCBistes du MELT vont faire le constat de la résistance des politiques urbaines françaises à emprunter les

²¹ “La Démarche RCB” n° thématique *BULLDOC* n° 11, décembre 1968.

²² SACKUR, BOBE, GUILLAUME, op. cit. p 106.

²³ “L'Utilisation d'indicateurs”, recension parue dans *Bulldoc* n° 14-15 mars-avril 1969, sur “Contribution à la recherche sur les indicateurs sociaux”, séminaire de Jacques Delors, Paris, ENA, avril 1968.

²⁴ L'étude pilote RCB-cu a constitué une antichambre de la Commission des villes du 6ème Plan, dans le cadre de laquelle seront poursuivis les travaux entrepris, redisant l'importance du besoin de connaissances à développer sur la ville.

chemins d'une écriture rationnelle, qui s'organise autour du concept d'objectifs²⁵. En France, les politiques se travaillent jusqu'alors plus volontiers à coups de procédures et de moyens. Afin de rendre opératoire le concept d'objectif dans la politique de rénovation urbaine, le groupe de nos RCBistes devra procéder à rebours. Il mènera des analyses coûts-avantages sur le cas d'opérations en cours, afin d'en révéler les effets, qui pourront, en seconde instance, être saisis comme les objectifs initiaux des opérations. « *La transformation en concept opératoire de la notion d'objectifs passe d'abord par une connaissance plus précise et plus objective des effets (passés puis prévisionnels) des actions publiques sur les divers groupes économiques et sociaux (...).* » « *La connaissance précise des effets de ces actions, notamment leurs conséquences sociales, est un premier pas vers la définition d'objectifs opérationnels pour un décideur.* » Une fois cette trame d'objectifs clairs établie, on pourra mener des approches RCB, en bonne et due forme, en amont de la décision. Ce faisant, nos RCBistes allaient être amenés à révéler les écueils de la politique de rénovation urbaine, en pointant le fait que ses effets allaient en réalité à l'encontre des objectifs qui lui étaient fixés.

Rénovation urbaine et redistribution des places occupées par les différents groupes sociaux dans la ville.

Ainsi, dépassant le seul registre d'une simple transposition de méthodes à l'œuvre dans les gouvernements urbains anglo-saxons, la mission confiée à nos experts du SAEI au MEL ouvre bien sur une meilleure connaissance du fait urbain et des politiques urbaines. Au sein de cette instance du MEL, distincte d'un pôle de recherche urbaine par ailleurs aux aguets sur ces questions, on révèle un espace social de l'opération de rénovation urbaine, jusqu'alors mal connu. Fort de la lecture des travaux de Lichefield, on s'engage à définir assez précisément les groupes d'agents concernés par l'opération urbanistique, afin d'approcher les différences de comportements attachées à des positions sociales différenciées. C'est ainsi que les études de cas menées sur *Grenoble-mutualité* et *St Etienne-Sud* ont pu mettre en avant le fait que l'intervention publique venait troubler l'équilibre existant dans la zone à rénover, en départageant très nettement au sein des « groupes d'agents non-producteurs », ceux qui, attachés à leur quartier et à la place qu'ils y occupent, subissent l'opération ; et ceux, d'autre part, qui souhaitent quitter le quartier et pour qui l'opération représente « *un détonateur qui ne fait qu'accélérer les choses* », voire leur permet de le faire dans de meilleures conditions grâce aux indemnités d'éviction. Les observations menées sur le terrain permettent ainsi de toucher au véritable coût social induit par l'opération de rénovation urbaine notamment pour les locataires déplacés de leur quartier. Habitants ne retrouvant une situation de confort similaire, ou plus confortable qu'au prix d'un surcroît de travail, ou commerçants contraints de fermer boutique et de rechercher un travail salarié paient le prix fort. Aux contributeurs du groupe RCB-cu de relever alors que l'opération de rénovation urbaine garde « *tout son caractère de déplacement forcé de populations à faible capacité de résistance* »²⁶, s'effectuant soit par le transfert pur et simple de personnes vers des quartiers semblables, soit par la possibilité donnée à certains d'obtenir plus facilement un supplément de confort au prix, toutefois, pour une grande partie, d'un surcroît de travail. En renvoyant cet état de fait aux objectifs initialement retenus par la politique de rénovation urbaine, l'approche RCB permet de toucher à une politique qui, en réalité, va contre ses objectifs.

« En définitive, il semble bien que l'objectif consistant à améliorer les biens et les services, mais aussi le remplacement de couche de population par d'autres, prime sur celui d'un relogement dans des conditions correctes d'une population défavorisée. Certainement ce qui compte le plus en définitive au niveau des objectifs à atteindre est l'intégration du nouveau quartier dans l'ensemble de la ville. C'est l'exploitation d'une situation favorable de la zone jusqu'à présent mal mise en valeur plus que l'amélioration des conditions de logement ou d'existence d'un certain nombre d'acteurs laissés souvent d'ailleurs en marge des divers avantages offerts par une agglomération que l'on s'efforce de rendre plus fonctionnelle et "mieux habitée". (...) Cette analyse fait apparaître clairement l'évolution des objectifs de la rénovation urbaine. Alors qu'en 1958, lors de la parution des décrets réglementant cette intervention de la puissance publique, l'objectif social de suppression de taudis et de

²⁵ Cette attention aux objectifs, renvoyés aux résultats des politiques sur le terrain, constitue le schéma évaluatif qui opère aujourd'hui dans les démarches d'évaluation contemporaine.

²⁶ SACKUR, BOBE, GUILLAUME, op. cit. p. 119.

Elise ROY, « La politique de la ville est-elle susceptible de se renouveler au miroir de ses évaluations ? » in G. Busquet, F. Hérouard, E. Saint-Macary, La politique de la ville: Idéologies, acteurs et territoires, L'Harmattan, Coll. Habitat et sociétés, 2016 pp. 157-174.

l'habitat insalubre, avec relogement des populations déplacées, était prioritaire; il a été abandonné peu à peu, en fonction des contraintes financières, sans qu'il y est en explicitation de nouveaux objectifs. »
(SACKUR, BOBE, GUILLAUME, op. cit., p. 136-137)

Ainsi, dans cette démarche, l'espace urbain est posé comme un espace bigarré de groupes sociaux différenciés avec des comportements divers, engagés dans des rapports distincts à l'opération et à la redistribution des places dans la ville qu'elle implique. Les opérations urbanistiques apparaissent comme des interventions publiques de redistribution des « richesses collectives » entre groupes sociaux, voire comme des opérations de redistribution des groupes sociaux eux-mêmes dans la ville. Les auteurs viennent donc pointer un objectif implicite supposé : l'opération de rénovation urbaine ne chercherait-elle pas à offrir une place « centrale » aux classes moyennes ? ²⁷ « L'opération va provoquer le remplacement d'une population très prolétarisée à "faible capacité de résistance" par une population de cadres moyens ou de fonctionnaires plus "dignes du centre ville", et cela est peut-être aussi un objectif implicite de l'opération de rénovation ».

L'espace évaluatif développé sous les augures des approches RCB apparaît apte à la défense des intérêts des groupes sociaux dominés, malmenés, malgré elles, par les politiques urbaines. Certes, cette attention portée aux occupants ex ante de la zone en rénovation est d'abord commandée par la recherche d'une résolution du problème de résistances et des retards qu'elles impliquent sur les opérations, avant de relever d'un esprit philanthropique ou scientifique. Reste que ces travaux exploratoires en viennent à énoncer les implications socio-économiques des opérations sur les groupes d'habitants les plus précaires et revient, d'une certaine manière, à leur donner voix au chapitre. On a eu l'occasion de constater dans nos recherches effectuées sur des productions contemporaines que cette dimension n'est pas toujours de mise (ROY, 2007).

Pour des études urbaines dotées d'une conscience sociale suffisante.

Pour conclure, nous soulignerons le fait que, malgré les limites de leur méthode, les évaluations RCBistes apparaissent dotées d'une conscience sociale qui semble manquer aujourd'hui dans les évaluations menées sur les opérations de rénovation urbaine contemporaines. Là où les approches RCB de la rénovation urbaine en centre-ancien avaient l'intelligence de travailler à l'échelle de groupes sociaux différenciés, engagés dans des rapports distincts à l'opération et à la redistribution des places dans la ville qu'elle implique, les analyses contemporaines ont tendance à considérer les habitants du quartier rénové comme un tout, qui va pouvoir être approché par le renseignement d'indicateurs socio-économiques travaillés à l'échelle du quartier et renvoyés à la moyenne de référence de l'agglomération. Observons encore que les cadres évaluatifs actuels travaillent à partir d'une succession d'états de quartier envisagés de manière syncopée, quand les approches RCBistes semblaient mieux à même de travailler sur des phénomènes socio-urbains perçus de manière dynamique. Elles enregistraient ainsi les déplacements de population et leurs impacts divers sur les situations socio-économiques des habitants déplacés (implications psychologiques y compris), à côté desquels passent l'observation des ZUS et le jugement évaluatif sur la rénovation urbaine contemporaine qui s'en nourrit.

²⁷ Le fait que cela implique l'éloignement du centre des classes de niveaux inférieurs n'est pas retenu comme objectif en tant que tel par les auteurs de l'étude pilote, sans doute pour ce qu'il s'inscrit plus comme une externalité.

Bibliographie :

- « **Analyse avantages-coûts** », BULLDOC n°14-15, mars-avril 1969, 73p ;
- BAUDIN Gérard, GENESTIER Philippe (2006), "**Faut-il vraiment démolir les grands ensembles ?**", in *Espaces et société*, n°124-125;
- BAUHAIN Claude (1968), **Quelques problèmes soulevés par l'analyse quantitative des villes**, in *Revue française de sociologie*, vol. IX n°2, avril-juin 1968 ;
- BEHAR Daniel (1997), "**La Politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée**", in *Urbanisme*, n° 297, novembre/décembre, pp. 55-58 ;
- BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, "**Recherche urbaine et politique de la ville, entre énonciation et dénonciation**", in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°64, septembre 1994 ;
- BOBE Bernard, **Méthodologie d'analyses de systèmes dans la rationalisation des choix budgétaires**, MEL, SAEI, division analyses économiques en milieu urbain, février 1969, 34p. ;
- BOLTANSKY Luc, THEVENOT Laurent (1991), **De la justification. Les économies de la grandeur**, éditions Gallimard;
- BOURDIN Alain (2010), « **La ville se dit par évaluations** », *Cahiers internationaux de sociologie* 2010/1-2 (n° 128-129).
- COING Henri (1966), **Rénovation urbaine et changement social**, Paris : Editions Ouvrières, 295 p.
- CONAN Michel (1998), **L'Évaluation constructive. Théories, principes et éléments de méthode**, Paris, éditions de l'Aube, 196p. ;
- DEJEAN Jacques, BOURASSIN Véronique, MORTREUX Karine (1998), "**Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs**", *Politiques et management public*, vol. 16, n° 2, juin. - pp. 161-174 ;
- « **La Démarche RCB** », BULLDOC n°11, décembre 1968, 47p ;
- DONZELOT Jacques, VIVERET Patrick (1989), "**Évaluation et démocratie. Contrôle des politiques publiques et formation de l'opinion**", in *Esprit*, octobre, pp.42-56. ;
- DRUOT Frédéric, LACATON Anne, VASSAL Jean-Philippe (2007), **Plus, les grands ensembles de logements, Territoire d'exception**, Barcelona, Gustavo Gili, - 264 p.
- EPSTEIN Renaud (2004), "**La loi Borloo: renforcement ou remplacement de la politique de la ville**", *Revue de droit sanitaire et social*, n°3, Juillet-Septembre, pp.714-731 ;
- ESTEBE Philippe (2004), **L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)**, éditions L'Harmattan, 264p;
- "**Études prioritaires**", in *RCB* (revue trimestrielle de la direction de la prévision au ministère des finances), décembre 1976 ;
- FAURE Sylvia, "**De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Étienne**", in *Espaces et société*, n°124-125, article hors dossier,
- FIJALKOW Yankel (1998), **La Construction des îlots insalubres, Paris 1850-1945**, ed. L'Harmattan, Paris, 273p ;
- GENESTIER Philippe et BAUDIN Gérard (eds), **Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique**, Paris, La Documentation française, 2002, 252 p.;
- GOODY Jack (1976), **Civilisation de l'écriture et classification ou l'art de jouer sur les tableaux**, Actes de la recherche en sciences sociales, VOL. 2, n°1, pp. 87-101
- JONCOUR Yves, VERRIER Pierre-Eric (2002), "**Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation**", in *Politiques et management public*, vol. 20, n°1, mars ;
- Journée d'étude « **Évaluer la rénovation urbaine : la recherche et l'action** » (A. Deboulet, C. Lelevrier dir.) GIS Réseau socio-économie de l'habitat, Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris La Villette, 14 décembre 2009, *actes à publier* ;
- KESSLER M.C. , LASCOUMES P., SETBON M, THOENIG J.C. (dir.) (1998), **Évaluation des politiques publiques**, Paris, L'Harmattan, 350p. ;
- LELEVRIER Christine (2005), "**Rénovation urbaine, relogement et recompositions territoriales**", in *Recherche sociale*, n°176, octobre-décembre, pp. 24-41 ;
- LICHFIELD Nathaniel, « **Spatial externalities in Urban public expenditure: a case study** » in Margolis Julius ed., *the public economy of urban communities*. Papers presented at the second conference on urban public expenditures, february 21-22, Baltimore, the John Hopkins press, 1965;
- PAGE D.A. (1965), "**Urban renewal**", paper presented to the bureau of the budget staff, Tuesday, August 10;
- Rapport général sur les activités du ministère en matière de RCB**, SAEI, MEL, novembre 1974 ;
- "**Politique de la ville : de la tentation de casser le thermomètre**", Le Monde, édition du 12 décembre 2009
- ROTHENBERG J. (1965), "**Urban renewal programs**", in R. DORFAM, *Measuring benefits of government*, Brookings Institution;

Elise ROY, « La politique de la ville est-elle susceptible de se renouveler au miroir de ses évaluations ? » in G. Busquet, F. Hérouard, E. Saint-Macary, La politique de la ville: Idéologies, acteurs et territoires, L'Harmattan, Coll. Habitat et sociétés, 2016 pp. 157-174.

- ROY Elise, (2007), **L'Évaluation des politiques publiques, vers une nouvelle intelligence de l'espace urbain**, Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Paris-Val-de-Marne ;
- SACKUR Françoise, BOBE Bernard, GUILLAUME Henri, **Analyse avantages-coûts et rénovation urbaine, étude pilote RCB-centres urbains**, direction de la prévision, Ministère de l'économie et des finances, SAEI, MEL, document non daté, 141p. ;
- SACKUR Françoise, SZULC N., COUSQUER Y, **L'Aménagement des centres des villes et la rationalisation des choix budgétaires**, document non daté, 28p ;
- SCHOFIELD John (1989), **Cost-benefit analysis in urban and regional planning**, Boston ; Sydney ; Wellington Unwin Hyman;
- SEDALP (1969), **Approche coût-avantage d'une opération de rénovation urbaine : exemple du quartier de la mutualité à Grenoble, Etude pilote RCB-centre urbain**, Société d'études économiques et démographiques des alpes.
- VIVERET Patrick (1989), **L'Evaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au premier ministre**, La Documentation Française, Paris. -173p.