

L'évaluation des politiques publiques et la dynamique d'évolution de l'administration

L'évaluation de la réhabilitation du logement social en France montre qu'une démarche qualitative et collective peut déboucher sur une véritable stratégie d'évolution de l'administration. Note écrite pour la revue du Ministère du Logement en décembre 1994.

Pierre Calame

Note de travail, Ministère de l'équipement, décembre 1994, 13 pages (bip 856)

Résumé

La note est un article écrit pour la revue du Ministère du logement en décembre 1994. Elle décrit l'histoire de l'évaluation participative de la politique de réhabilitation du logement social et tire les leçons de l'absence d'impact des conclusions de l'évaluation malgré la remarquable dynamique qu'elle avait fait naître.

La note raconte d'abord le cahier des charges qui avait été fixé pour cette évaluation qualitative : dix groupes locaux avaient été constitués.

S'inspirant de la démarche qui avait été utilisée avec succès pour organiser en 1989 la rencontre des ministres européens du logement, Pierre Calame avait demandé à chaque groupe local, en conclusion de ses travaux, d'élaborer une « plate-forme de la réhabilitation ».

Celle-ci met en évidence d'abord l'importance de l'histoire, l'évolution au cours du temps des objectifs de la politique de logement social puis de la politique de réhabilitation elle-même. Petit à petit des relations entre les acteurs se sont structurées et il apparaît qu'au coeur de l'efficacité des politiques de réhabilitation se trouve la pertinence sociale des processus collectifs d'apprentissage au sein de ces groupes d'acteurs.

La plate-forme de la réhabilitation confirme beaucoup d'idées développées dans la Déclaration de Caracas : le fossé entre les rythmes administratifs politiques d'un côté, les rythmes sociaux de la population de l'autre rendent aléatoire une contribution réelle des habitants. Or, dit la plate-forme, « réhabiliter, s'est restaurer l'estime », en particuliers l'estime que les habitants s'accordent à eux-mêmes. La plate-forme se conclut par des propositions précises.

Sur le coup, cette démarche et ses résultats eurent un réel écho. Et pourtant, la plate-forme nationale de réhabilitation n'a pas répondu aux attentes qu'elle avait fait naître. Le gouvernement a changé. L'évaluation des politiques publiques est passée de mode. La relance de l'activité des entreprises du bâtiment a retrouvé sa priorité au détriment de la pertinence des actions de réhabilitation ou de construction que l'on entreprenait. Enfin et surtout, l'évolution que cette plate-forme comportait en germe, aurait impliqué une profonde transformation culturelle des

services du Ministère du logement et des relations entre administration centrale et administration territoriale, mutation culturelle que personne n'avait le courage et la légitimité d'entreprendre.

Mots-clés thématiques : LOGIQUE INSTITUTIONNELLE; CHANGEMENT CULTUREL; LOGEMENT; POLITIQUE PUBLIQUE; STRATÉGIE DE CHANGEMENT; LOGEMENT SOCIAL; RÉSISTANCE CULTURELLE; MÉMOIRE COLLECTIVE; ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Mots-clés géographiques : FRANCE

Mots-clés méthodes : ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES

Réf. : intranetfph/bip/856

En juin 1990, le Comité Interministériel de l'Évaluation (CIME) décide de retenir l'évaluation de la politique de réhabilitation des logements sociaux comme l'un des premiers dossiers permettant de roder l'évaluation des politiques publiques, telle qu'elle a été initiée lorsque Michel Rocard était Premier Ministre.

En janvier 1993, une Plate-forme Nationale de la Réhabilitation du Logement Social est approuvée par les membres de dix groupes locaux d'évaluation, composés d'une vingtaine de personnes chacun, à l'issue d'un travail collectif intense mené tout au long de l'année 1992.

En novembre 1994, on peut douter de la capacité de l'Administration à faire de ce travail collectif un outil réel de transformation des pratiques de la réhabilitation des logements sociaux.

J'ai vécu cette aventure en acteur engagé, et voudrais à la lumière de « ma part de vérité » en dégager quelques leçons.

I - HISTOIRE DE L'ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

En mai 1991, conformément aux textes régissant l'évaluation des politiques publiques, se constitue sous contrôle du Comité Scientifique de l'Évaluation (CSE), instance inter-ministérielle chargée de veiller à la qualité scientifique des évaluations, un Comité de Pilotage présidé par un ingénieur général des Ponts et Chaussées, André Rossi, et composé d'une douzaine de membres, acteurs locaux, chercheurs, membres de la Direction de la Construction et d'autres administrations.

Au sein de la Direction de la Construction, et malgré l'engagement personnel initial du Directeur de la Construction dans son lancement, la conduite de l'évaluation fut confiée de bout en bout non au Comité de Direction lui-même mais à la Sous-Direction de la Qualité de l'Habitat, elle-même relativement isolée au sein de la Direction et en tout cas décalée des circuits décisionnels majeurs de la programmation financière qui constitue, on le sait, l'outil central d'action de la Direction. Cette position, d'entrée de jeu marginale, de la conduite de l'évaluation est importante à retenir pour réfléchir ensuite aux suites données à l'évaluation elle-même.

Le Comité de Pilotage définit une méthode d'évaluation basée sur deux approches réputées complémentaires :

- une « démarche récapitulative » visant à saisir les aspects quantitatifs des effets de la politique de réhabilitation à partir d'une étude statistique,
- une « démarche participative » visant à révéler les processus locaux à l'oeuvre.

C'est de la deuxième démarche que j'ai animée. Mon objectif a été de faire évaluer la politique et les pratiques de la réhabilitation du logement social à partir d'une réflexion collective et critique de ses différents acteurs.

Officiellement, les deux démarches, quantitative et qualitative étaient présentées sur le registre de la complémentarité entre le quantitatif et le qualitatif, un peu comme on parlerait de la complémentarité entre le corps et l'âme. Néanmoins, pendant toute une période, elles ont été vécues par les acteurs locaux comme contradictoires plus que complémentaires. La représentativité statistique de 80 opérations prises dans différentes régions françaises,

caractérisées par un très grand nombre d'indicateurs chiffrés dont, faute de données de base, j'ai de bonnes raisons de croire que les organismes HLM étaient amenés à en inventer une partie, le tout pour dégager des leçons fines et générales sur des questions aussi délicates que l'impact social de la politique de réhabilitation, m'a toujours paru faussement scientifique. Mais nous restons en France dominés par une culture du chiffre. Ce sont les chiffres qui frappent les responsables politiques. Ce sont les chiffres qui frappent l'opinion. C'est eux dont on a besoin au titre de la preuve.

En automne 1991, le Comité Scientifique de l'Evaluation et la Direction de la Construction se mettent d'accord sur les critères principaux selon lesquels la réhabilitation serait évaluée :

- 1 Quel est l'impact social de la politique de réhabilitation ?
- 2 Qui paie quoi dans la réhabilitation ?
- 3 Quels sont les rapports entre la politique de réhabilitation et les politiques d'entretien mises en oeuvre par les organismes ?
- 4 Les travaux réalisés ont-ils un sens en regard des attentes initiales des habitants ?
- 5 Quel est l'impact architectural et urbain de cette politique ?

Mais en fait, dans la démarche participative c'est le processus de dialogue avec les acteurs qui va progressivement révéler les questions qu'eux-mêmes se posent et qui vont construire les critères et les axes de l'évaluation.

Dix « groupes locaux » ont été constitués :

- 3 départements en Ile de France : les Hauts de Seine, la Seine Saint-Denis et les Yvelines,
- 4 agglomérations : Lille, Lyon, Marseille, Toulouse,
- 3 départements ruraux : Saône et Loire, Calvados, Doubs.

J'avais mis deux conditions préalables à la conduite de cette démarche participative :

- un mandat explicite de la part du Ministre ;
- la conduite de chaque groupe local selon un Cahier des Charges commun et précis.

Un mot de commentaire sur ces deux conditions.

Mandat du Ministre tout d'abord. Nous avions à constituer des groupes locaux de 20 à 25 personnes regroupant les différentes catégories d'acteurs intervenant dans le processus de réhabilitation ou capables d'avoir simultanément une bonne connaissance et une distance critique à l'égard d'opérations de réhabilitation, en choisissant des personnes ayant l'expérience et la capacité de distance critique nécessaire. Pour les intéresser à participer mais aussi pour les choisir sans provoquer des drames, un mandat personnel est pratiquement indispensable.

Deuxième préalable, le Cahier des Charges. Un processus d'évaluation de ce type est ce que j'appelle une « recherche clinique collective ». Recherche clinique par opposition à recherche en laboratoire : on part d'opérations de réhabilitation situées dans le temps et dans l'espace, dans un contexte social, politique, historique, géographique et humain chaque fois spécifique. Mais aussi recherche collective car c'est par confrontation de ces cas cliniques, en s'efforçant

progressivement et de façon inductive d'en dégager les constantes structurelles qu'on prétend produire une véritable connaissance scientifique. Ceci suppose une méthodologie commune.

Le Cahier des Charges comportait cinq points :

- a) chaque groupe local était composé des différents acteurs de la réhabilitation : Chacun, au sein du groupe local, s'exprimait à titre personnel et non au titre de son institution tout en appartenant à celle-ci. En règle générale cette ambiguïté a été bien assumée.

Chaque groupe local déterminait son propre mode de travail, son propre rythme de réunion, mais chacun était tenu à commencer le travail par un « séminaire résidentiel » comportant au moins une soirée passée ensemble. Il était essentiel en effet de rompre, dès le départ, le modèle des rencontres professionnelles de deux ou trois heures que chacun pratique dans la vie professionnelle courante.

- b) Chaque groupe local devait choisir plusieurs opérations de réhabilitation, aussi

contrastées que possible, correspondant à différentes époques, certaines réputées être un succès et d'autres un échec, et mener ou faire mener pour chacune une « histoire de la réhabilitation », une histoire sur longue période permettant d'évoquer la constitution même du quartier, l'évolution de son peuplement dans le temps, l'appréhension que les uns et les autres avaient des problèmes rencontrés, le processus de décision de la réhabilitation, sa conduite, les résultats constatés du point de vue des différents types d'acteurs. Ces histoires étaient en quelque sorte la matière brute de la recherche clinique collective.

- c) En complément de ces histoires, il était demandé de réaliser une série de fiches de cas, brèves mais normalisées, résumant les enseignements de tel ou tel aspect des opérations ou portant sur d'autres opérations encore. L'objectif était double : s'obliger à synthétiser les informations, à en dégager les grands enseignements et à choisir les quelques mots-clés décrivant les thèmes traités; commencer à constituer une banque d'expériences de réhabilitation.
- d) Réalisation dans un certain nombre de sites de films vidéo conduits et réalisés par des jeunes du quartier et exprimant leur propre vision de la réhabilitation. Objectif : faire entrer dans l'évaluation un autre regard, celui des jeunes.
- e) Etablissement par les groupes locaux de « plates-formes » locales de la réhabilitation. Ces plates-formes étaient relativement normalisées : moins de dix pages et trois parties : les constats principaux, les valeurs fondamentales, les propositions d'amélioration.

Ce Cahier des Charges a été, bien respecté au sein des différents groupes locaux.

Chaque groupe local a été, selon des modalités très diverses, le lieu d'un réel travail collectif. Dans la grande majorité, les membres du groupe de travail se sont pris au jeu. Le fait que le processus soit concentré sur un an a évité la lassitude. La langue de bois, autant que j'en puisse juger, a été assez facilement mise au placard. Enfin, last but not least, chaque groupe a « accouché » en temps et en heure d'une plate-forme locale de la réhabilitation.

Pendant tout le processus, les animateurs des groupes locaux se sont réunis tous les deux ou trois mois ce qui a permis de renforcer le caractère collectif de la dynamique engagée.

En novembre 1992, les animateurs et complété les représentants de la Direction de la Construction au sein des différents groupes locaux, se sont réunis deux fois deux jours, d'abord pour confronter les plates-formes locales entre elles, ensuite pour mettre au point une Plate-forme Nationale de la Réhabilitation.

En janvier 1993, une réunion de bilan des différents groupes locaux s'est tenue à la Défense. Elle a réuni 200 personnes des différents groupes locaux pour faire le bilan et le présenter au Ministre du Logement de l'époque, Marie-Noëlle Lienman. 200 personnes y ont participé. En mai 1993, une seconde réunion des groupes locaux avec environ 150 personnes s'est tenue à Lyon pour discuter des perspectives de suite.

Respect d'une discipline collective admise comme nécessaire, intensité du travail des groupes locaux, production d'une Plate-forme Nationale approuvée par tous, désir de poursuivre et de traduire en actes les réflexions menées, capacité de distance critique collective par rapport aux pratiques menées jusque là : la démarche participative a été je crois un succès.

II - LES GRANDES LIGNES DE LA PLATE-FORME NATIONALE DE REHABILITATION

La réhabilitation du logement social a une histoire. L'évaluer c'est repartir d'abord de son contexte historique. La réhabilitation est née dans la foulée de la réforme du financement du logement de 1977. La réforme consistait à remplacer, au moins en partie, l'aide à la pierre par l'aide à la personne, transférant de ce fait une partie de la charge locative de la population la moins aisée vers la population plus aisée. Cette seconde population était celle que les organismes HLM préféraient garder. L'État, pour convaincre les organismes HLM de mettre en oeuvre la nouvelle politique leur a apporté en échange d'un appui à la réhabilitation pour compenser les retards pris sur le gros entretien des logements et pour contribuer à remettre des logements construits après-guerre au goût du jour.

Mais plusieurs événements vont progressivement bouleverser la cohérence du dispositif. Celui ci reposait en effet sur l'hypothèse que les revenus des locataires HLM continueront à croître et l'équilibre financier de la réforme d'ensemble reposait sur une décroissance régulière du nombre de ménages éligibles à l'Aide Personnalisée au Logement (APL). Mais, sous le double effet de la crise et de la généralisation de l'accession à la propriété pour les classes moyennes, la situation se retourne. Alors que la réforme voudrait mettre fin aux rentes de situation dont jouissaient les classes moyennes installées dans les logements HLM dans les années 80. La population du parc HLM tend à se paupériser. Ce mouvement inquiète les organismes HLM qui voient se dégrader un patrimoine par ailleurs peu adapté aux nouveaux occupants ; ils sont confrontés à des problèmes sociaux qui les dépassent. On arrive alors au paradoxe que l'intérêt de réhabiliter un ensemble de logements dépend de l'intérêt pour l'Organisme de conventionner cet ensemble, intérêt d'autant plus grand que le pourcentage de ménages susceptibles de percevoir l'APL y sera plus élevé. Et naît par ailleurs ce qu'il faut bien appeler la mythologie du retour des classes moyennes sur le parc locatif HLM : on attend de la réhabilitation un « changement d'image », rendant de nouveau attractifs des ensembles de logements progressivement paupérisés et on cherche à accompagner la réhabilitation physique des immeubles d'une « politique de

peuplement», implicite ou explicite, visant à transvaser sur d'autres communes, d'autres organismes ou d'autres cités, les populations indésirables pour les remplacer par une population plus mélangée.

Les opérations de réhabilitation elles-mêmes ont connu plusieurs périodes. **L'évaluation d'une politique suppose de reconnaître qu'au fil des temps les enjeux de cette politique ont pu changer.** Dès lors un critère majeur d'évaluation est de savoir si à chaque époque une politique publique a su s'adapter, voire anticiper, à l'évolution du contexte.

En second lieu n'est qu'un élément de la politique du logement social dans son ensemble. Celle-ci est marquée par une longue histoire qui a façonné des relations passablement complexes entre les organismes gestionnaires de logement, les élus locaux, l'État et les locataires.

Rappelons-nous que dans le contexte de pénurie de l'après-guerre l'accès aux HLM était un privilège. Il était conditionné par une procédure « d'attribution » qui faisait de l'habitant un locataire pas tout à fait comme les autres, le « bénéficiaire » d'une action sociale publique autant que le partenaire libre d'un contrat entre un bailleur et un occupant. Cette situation continue à imprégner les relations entre organismes gestionnaires et locataires.

Même complexité dans les rapports entre élus locaux et organismes gestionnaires. On se trouve souvent dans une situation paradoxale où les élus locaux sont à la fois trop « présents » - intéressés au premier chef par la politique d'attribution et de peuplement et souvent impliqués financièrement dans le montage de l'opération de réhabilitation - et trop absents quand il s'agit de situer l'opération dans le contexte plus large du devenir d'un quartier ou d'une ville. L'absence se fait plus évidente encore quand « les HLM » gèrent la totalité de l'espace, y compris les espaces verts et les voiries, étant ainsi de véritables substituts à la collectivité locale.

Les représentants de l'État lui-même sont dans une position ambiguë, tant vis à vis des organismes HLM que vis à vis des collectivités locales. Ils tiennent leur pouvoir du financement du logement social et de la tutelle exercée sur les organismes constructeurs et gestionnaires mais ils n'ont pas les moyens techniques et la légitimité politique d'orienter réellement les opérations de construction et de réhabilitation. Les responsabilités dans le domaine de l'habitat sont les plus complexes qu'ait à assumer une Direction Départementale de l'Équipement, mais elles sont loin d'être les plus prestigieuses.

Une évaluation qui ne prendrait pas en compte ce système complexe de relation manquerait son but.

On voit dès le départ poindre par ces simples considérations l'un des axes majeurs des conclusions d'évaluation : il ne s'agit pas principalement d'en transformer les règles et les normes depuis Paris, mais de *faire en sorte que le système local d'acteurs soit capable de donner plus de pertinence, notamment de pertinence sociale, aux opérations qui sont menées.*

La Plate-forme Nationale dresse ensuite un constat de la situation actuelle. Deux idées générales en ressortent :

Au fil des années, *un processus collectif d'apprentissage* a eu lieu. Toute politique publique introduit de nouvelles contraintes, de nouveaux objectifs, de nouveaux modes de faire. Elle intervient dans des contextes locaux déjà chargés d'histoire, déjà fortement structurés. Son effet ne peut être immédiat. Les mentalités, les savoir-faire, les territoires institutionnels, les pouvoirs se sont façonnés au fil des années. La nouvelle politique introduit un changement, mais ce changement ne saurait être immédiat. Dans un premier temps une nouvelle politique est nécessairement phagocytée par les mécanismes antérieurs, par les représentations antérieures. Il est donc essentiel

de mesurer l'existence ou non de l'effet d'apprentissage, la réalité des transformations introduites progressivement dans le milieu. Améliorer la pertinence de la politique publique, c'est beaucoup plus apprendre à conduire ces transformations, à les accompagner, à les accélérer qu'à trouver des actions infaillibles, à portée instantanée, indépendamment des contextes et des acteurs.

* Les résultats obtenus par la réhabilitation sont en général très fragiles et l'efficacité des investissements, notamment dans le bâti, est de faible durée. Dans certains quartiers, tout est à refaire cinq ans après les premiers travaux, et l'on chemine ainsi de procédure d'exception en procédure d'exception. Dans d'autres, où beaucoup d'imagination et de générosité ont été déployées, le résultat est jugé positif, mais fragile.

Les progrès réalisés dans les savoir-faire sont réels et dans la plupart des villes ou départements il existe des trésors d'intelligence et d'expérience, aussi bien dans les organismes HLM que chez les habitants, les entreprises, les maîtres-d'oeuvre ou l'Administration. *Mais cette expérience se diffuse peu, imprègne insuffisamment les opérations courantes.* C'est un autre point majeur de l'évaluation. Les conditions sont-elles réunies pour que les apprentissages se diffusent ? Le constat de l'évaluation est de ce point de vue plutôt pessimiste. Il ne s'agit pas, dit le texte de la Plate-forme, de « pondre » de nouvelles circulaires. Tout ou presque a été dit, mais les pratiques ne suivent pas. { « On ne manque ni de circulaires, ni de textes, ni d'ateliers, ni d'opérations expérimentales pour dire ce qu'il faudrait faire : un projet d'ensemble, partenarial, situant l'opération réhabilitée dans le contexte de l'agglomération et du quartier, dans une perspective à long terme ; des habitants partie prenante ; des élus associés à la démarche ; un travail d'animation sociale avant, pendant, après : une bonne coordination avec d'autres actions publiques dans le même lieu dans le cadre des politiques de la ville, de l'éducation, de la lutte contre l'exclusion. Tout a été dit, simplement ce n'est pas ce qui se fait dans la réalité ; ce n'est pas ce à quoi incite les financements, ce n'est pas ce sur quoi débouche le jeu ordinaire des institutions. Dès lors, l'enjeu est clair : il ne s'agit pas de prononcer rituellement le même discours sur ce qu'il faudrait faire, mais de s'attacher à comprendre ce qui dans la pratique empêche de le faire ».

« La logique du produit, poursuit la Plate-forme, l'emporte sur la logique de projet. L'administration locale consacre au suivi de la réhabilitation des moyens réduits. Elle se prononce donc, sur dossier, sur la recevabilité des opérations. La qualité formelle des dossiers, leur état d'avancement deviennent des critères essentiels de décision . C'est la procédure de réhabilitation elle-même qui impose ses priorités : aux investissements techniques, qui font l'objet du financement, plutôt qu'aux investissements immatériels qui ont la réputation de ne pas être finançables ; à l'enveloppe extérieure plutôt qu'aux travaux internes aux logements ; à l'uniformité des solutions plutôt qu'à la diversité des travaux. « La procédure de réhabilitation impose aussi, ô combien ! son rythme. L'argent arrive quand il peut, d'un coup, et doit être dépensé rapidement. Ce rythme, par opérations « coups de poing » a peu à voir avec les besoins réels de la population. Il faudrait le temps du dialogue, accompagné d'actions d'urgence, évidentes, ponctuelles, illustrant le souci du gestionnaire et des pouvoirs publics de remédier aux défauts les plus criants. Il faudrait ensuite des travaux étalés dans le temps. Les logiques actuelles d'élaboration, de négociation et de financement des opérations n'incitent pas à l'élaboration de véritables projets partenariaux... » }

La gestion des rythmes et des temporalités est une question centrale de la pertinence de l'action publique. Nous continuons à plier les rythmes sociaux, les rythmes de la société, à des conditions bureaucratiques qui les concernent peu.

Ce fossé dans les rythmes se double d'un fossé dans les perceptions. La Plate-forme note à ce sujet que {« la réhabilitation des gestionnaires n'est pas celle des habitants. Les histoires de réhabilitation recueillies dans le cadre du travail des groupes locaux ont montré le fossé existant

entre ces perceptions. Parfois, pour une même opération, les propos des gestionnaires d'un côté et des habitants de l'autre sont si éloignés qu'ils ne semblent pas parler d'une même opération... Les habitants sont soucieux du chômage de leurs enfants, de l'insécurité croissante. La machine à réhabiliter répond « ventilation mécanique » contrôlée » ou « isolation thermique ». Les attentes des premiers portent en priorité sur la gestion quotidienne, le confort du logement, l'entretien, la propreté, la sécurité, les relations avec le logeur, toutes préoccupations qui paraissent secondaires pour l'organisme ou qui ne sont pas directement financées dans le cadre de la remise en état du patrimoine. Il n'est pas étonnant que le partenariat réel, tant proclamé en discours, soit si peu de règle sur le terrain : « le partenariat supposerait une vision commune de l'avenir, mais la réhabilitation est souvent ressentie comme une décision « parachutée », venant interférer avec des initiatives prises à l'échelle du quartier et de la ville plutôt que d'en être le complément. »

La Plate-forme souligne ensuite que le temps et les moyens manquent aux habitants pour se constituer en partenaires effectifs.. La tendance de l'Administration est trop souvent d'accorder l'importance aux objets produits plus qu'à la manière dont on les produit, comme si cette manière n'avait que valeur transitoire, alors que le produit lui est appelé à rester longtemps. Et pourtant, le processus par lequel une opération est menée, la considération dont les habitants sont l'objet peut avoir des effets beaucoup plus durables que les résultats techniques et physiques eux-mêmes. Allons plus loin, en l'absence d'un processus favorable, d'un contexte favorable, la pérennité même du produit est mise en cause, car il subira à son tour le mépris voire les dégradations de la part des habitants.

Puis, la Plate-forme revient sur un aspect très grave de l'évaluation : « la mémoire est l'exception, l'amnésie la règle ». Quinze ans de réhabilitation devraient offrir localement un très riche terreau d'expérience. Malheureusement, cela semble trop rarement le cas. La réalisation des histoires de réhabilitation a réservé bien des surprises : la reconstruction de l'histoire longue du quartier s'est parfois avérée laborieuse. Les partenaires, notamment administratifs, changent souvent, sans que soient mis en place des dispositifs assurant la continuité de la mémoire ».} Dans ces conditions, l'enjeu premier n'est pas de réaliser à chaque décennie et ponctuellement une évaluation globale de la politique, mais **de bâtir un fonctionnement administratif où l'évaluation collective soit continue, où la mémoire soit gérée au service d'un processus global d'apprentissage.**

Sur la base de ce constat, la Plate-forme Nationale de la Réhabilitation propose de clarifier les valeurs sur lesquelles doit se fonder toute action de réhabilitation. On notera le glissement : alors qu'au début de l'évaluation de la politique de réhabilitation on met en avant un certain nombre de critères d'évaluation, tel que l'impact social de cette politique ou la répartition des coûts, on préfère à l'issue de l'évaluation mettre en avant des valeurs. La différence me paraît essentielle, au coeur d'un débat sur la gestion et l'animation des Services Publics. *Enoncer des critères d'évaluation, c'est, en creux, caractériser des opérations par leur satisfaction à différents critères énoncés au niveau central. Enoncer des valeurs, c'est incorporer en quelque sorte une boussole au sein de chaque agent de la Fonction Publique;* cela porte en germe une plus grande décentralisation, une plus grande inventivité, mais aussi une plus grande exigence quant au sens collectif de l'action et à l'engagement des agents vis à vis de ce sens.

Les valeurs affirmées de la Plate-forme Nationale se situent sur deux plans : celui des habitants et celui des acteurs.

Celui des habitants. « *Réhabiliter, c'est restaurer l'estime* » dit la Plate-forme. Elle place au centre de toute réhabilitation l'image que les habitants se font d'eux-mêmes. Faire des habitants des acteurs à part entière de la réhabilitation, c'est plus que les « consulter » ou « les faire participer ». C'est reconnaître leur compétence ; c'est les aider à se former, à formuler leur propre point de vue sans se laisser imposer la langue et les critères des techniciens ou de l'Administration.

Le second groupe de valeurs concerne les acteurs. Trois idées ressortent : le temps, la clarté, la compétence.

Le temps. « Apprendre à gérer le temps ou même les temps. Le temps long de l'histoire d'un quartier, du renouvellement de ses habitants. Le temps court de l'initiative improvisée ou des besoins simples à satisfaire. L'adaptation des rythmes administratifs aux rythmes sociaux des habitants doit être la première manifestation de l'estime qui leur est portée ».

La clarté. « Une opération de réhabilitation implique toujours des acteurs très divers avec des stratégies plus ou moins convergentes et plus ou moins contradictoires. « Faute d'explicitation des objectifs poursuivis, dit la Plate-forme, on mène une politique d'évolution de la population occupant le quartier dissimulée derrière les arguments techniques et on risque d'aboutir, comme l'ont montré certaines histoires de réhabilitation, à la migration incessante d'une population présumée lourde « de démolition en DSQ, de DSQ en quartier ghetto, aggravant les problèmes à la mesure des déracinements que l'on provoque. »

La compétence. « Chaque opération et chaque personne sont uniques », affirme encore la Plate-forme. C'est pourquoi la réussite de la politique de réhabilitation repose sur la constitution d'un milieu local compétent et porteur d'ambitions communes."

Les propositions formulées par la Plate-forme visent à réunir les conditions institutionnelles et financières pour respecter ces valeurs, pour faire de chaque opération de réhabilitation une véritable aventure conduite dans la durée, respectant la spécificité de chaque contexte et revalorisant les habitants.

Les propositions déclinent quatre idées de base :

- Préférer des Cahiers des Charges décrivant les problèmes à résoudre et les objectifs attendus - ce que nous appelons obligations de résultats - à des procédures prescrivant les moyens d'y parvenir. Il faut faire confiance à la compétence des partenaires locaux pour trouver, en fonction de chaque situation, la manière la plus appropriée d'atteindre ses objectifs, à condition que ceux-ci soient débattus puis fermement énoncés.
- Donner une dimension écrite, contractuelle, aux objectifs poursuivis et aux engagements mutuels.
- Elever la compétence collective du système (compétence de chaque partenaire et habitude de travail en commun), en privilégiant la formation mutuelle, la circulation et la capitalisation de l'expérience.
- Introduire des ruptures marquant la volonté de sortir des routines instaurées au fil des années."}

Sur ces bases, il fut proposé :

- au niveau national : de faire de la Plate-forme de réhabilitation un texte de référence appelé à guider la future politique ; d'inciter à la création d'autres groupes locaux d'évaluation, de réformer le dispositif administratif et financier pour permettre une meilleure préparation des opérations dans la durée ; de créer un réseau permanent d'échange d'expériences venant substituer une compétence collective, mutualisée et progressivement enrichie, à des messages et directives venant d'administrations centrales ; de revaloriser, au sein des services locaux, les gens qui sont en charge de ce type d'opérations.

- au niveau local, de poursuivre les groupes locaux, d'élaborer des chartes locales de la réhabilitation, de mettre en place un dispositif de formation permanente, de transformer les conditions d'intervention des entreprises pour permettre une meilleure association entre l'activité des habitants et l'intervention des professionnels et une meilleure articulation financière de toutes les actions contribuant à la lutte contre l'exclusion sociale.
- au niveau des opérations, la Plate-forme recommande l'élaboration d'une **charte d'opération** qui clarifie le rôle de chacun et marque le consensus sur les objectifs poursuivis.

III - LES SUITES DE L'ÉVALUATION

La fin de l'année 1992 et le début de l'année 1993, avec notamment les deux réunions de l'ensemble des groupes locaux, se voulaient à la fois point d'aboutissement de la dynamique de l'évaluation et le point de départ d'une transformation profonde des pratiques de la réhabilitation. Or, le soufflé est largement retombé. J'y vois trois causes majeures. Tout d'abord, deux mois après la rencontre de l'ensemble des groupes locaux et l'approbation de la Plate-forme Nationale de Réhabilitation, le gouvernement a changé. L'évaluation des politiques publiques était déjà passée de mode et le nouveau gouvernement ne se sentait apparemment guère désireux de chausser les bottes du précédent.

Puis, le Ministre du Logement a donné comme priorité à ses services la relance de l'activité du secteur du bâtiment et a fait des opérations de réhabilitation un des outils de cette relance. Alors que la Plate-forme Nationale de la Réhabilitation mettait l'accent sur la nécessité de donner du temps au temps, une politique de relance suppose de lancer des opérations le plus rapidement possible. Les Directions Départementales se sont trouvées dans un système d'exigences contradictoires : d'un côté des exigences à court terme, et de l'autre à des exigences plus générales, supposant des transformations des modes de faire. C'est évidemment le premier système d'exigences qui l'emporte.

L'évaluation débouchait sur un projet de transformation culturelle. Dès lors que le signal émis par l'autorité politique est contradictoire avec ce projet, il perd presque instantanément consistance et crédibilité.

Enfin, il n'est pas évident que la Direction de la Construction, première à demander l'évaluation de la politique de réhabilitation, ait été motrice dans la mise en oeuvre de ses conclusions. Seule une sous-direction, marginalisée dans la structure a été activement impliquée. Dans ces conditions, les conclusions de l'évaluation n'ont pas été appropriées et reprises à leur compte par les autres sous-directions, en particulier par celles qui étaient le plus directement en prise sur les décisions de financer ou non des opérations.

En outre, la mise en oeuvre des conclusions d'évaluation supposerait un changement profond des pratiques de l'Administration Centrale elle-même. Dans une note de juin 1993 proposant les modalités de mise en oeuvre des conclusions de l'évaluation, j'intitulais le préambule : « La conduite collective d'une mutation culturelle »; cette mutation concernait au premier chef l'Administration Centrale elle-même. Or, dans la tradition de l'Administration Centrale, on conduit la mutation culturelle des autres, on n'éprouve pas le besoin de sa propre mutation culturelle. .

IV - ENSEIGNEMENTS SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Dès l'origine de la conception de l'évaluation participative, j'avais souligné ma philosophie de l'évaluation et mes réticences, pour ne pas dire plus, à l'égard d'une évaluation purement externe de la politique publique, au nom d'une meilleure scientificité.

Dans le domaine de la réhabilitation du logement social, on traite un nombre limité d'opérations dont chacune a une histoire. Je conteste cette vision réductrice de la science et en particulier l'obsession de la mesure, on finit à ne plus très bien savoir ce que l'on mesure. Prenons un exemple simple : l'impact de la réhabilitation sur le « peuplement » du parc HLM. Au cours des quinze dernières années, il ne s'est pas passé que la réhabilitation : il y a eu la précarisation croissante d'une partie de la population, les risques de l'accession à la propriété pour cette population aux revenus moins assurés et, en région parisienne tout au moins, de nouvelles tensions sur le marché du logement. Dès lors, l'impact spécifique de la réhabilitation sur la politique de peuplement est pratiquement impossible à isoler. En outre, que cherche-t-on à mesurer? Par exemple, la Plate-forme met en avant comme premier enjeu la restauration de l'estime que les habitants ont pour eux-mêmes. Quel indicateur quantitatif pourrait rendre compte de cette dimension essentielle ? Nous vivons dans une culture du chiffre. Dans un débat inter-ministériel, entre le Ministère de l'Équipement et le Ministère des Finances, il est essentiel pour l'un et pour l'autre de pouvoir sortir de sa manche au bon moment le bon chiffre, celui qui va peser dans les débats. Celui qui permettra à des organisations centralisées de décider sans avoir de connaissances précises des questions traitées. Il est clair aussi que quelques chiffres bien assenés jouent un rôle décisif au moment du vote d'un budget ou face à l'opinion publique. Cela fait partie du jeu démocratique et il ne servirait à rien de porter là-dessus un jugement moral. Simplement, il faut raison garder et que les nécessités organiques des jeux institutionnels ne finissent pas par vider de toute signification la recherche de pertinence de l'action publique.

Et là j'en viens au deuxième débat principal, le débat philosophique. L'évaluation, vue comme un outil scientifique objectif, externe aux acteurs de la politique eux-mêmes, renvoie à une représentation fantasmatique de la décision publique. Elle renvoie au mythe des années 60, de la distinction radicale entre le « décideur » et l'exécutant, le technicien. Le décideur est du côté de la valeur, le technicien du côté d'une connaissance présumée objective de la réalité. Selon ce fantasme, il y a un temps pour élaborer une politique et un temps pour la mettre en oeuvre. Le temps d'évaluation viendrait alors clore une période d'exécution pour soumettre à la décision politique des transformations qu'à son tour l'Administration aurait à mettre en oeuvre, jusqu'à ce qu'une nouvelle évaluation revienne corriger le tir, etc. Corriger le tir, la métaphore s'impose en effet : le responsable politique est assimilé au chef de batterie et l'Administration au canon. La procédure d'évaluation est le pendant de l'observateur qui indique l'impact du tir en fonction de quoi le chef de batterie modifierait les réglages. Pour moi, la réalité n'est pas celle-là. Une politique, c'est, de manière indissoluble, les processus par lesquels une administration a élaboré les connaissances, les jugements qui l'ont conduit à proposer une action, les mécanismes de décision par lesquels le corps politique a entériné ou modifié ces propositions et, surtout, les mécanismes complexes de mise en oeuvre. Dans cette vision beaucoup plus continue du fonctionnement des régulations publiques, les agents de l'Administration, y compris ses agents d'exécution, loin d'être les rouages passifs de la batterie d'artillerie ; ils sont, chacun à sa manière, des producteurs de sens. Dès lors, une démarche d'évaluation de la politique publique qui placerait ses agents dans une situation d'objets observés, soumis à jugement, va renforcer de leur part des réactions de défense et risque d'avoir des résultats plus négatifs que positifs. Se mettant en position défensive ils seront moins soucieux de transformer la réalité que d'expliquer qu'ils ne sont pas responsables des déficiences constatées. Si l'on considère, au contraire, une politique

publique comme un processus complexe associant élaboration, décision et mise en oeuvre, l'évaluation fait organiquement partie de la politique publique elle-même. Il faut alors **s'appuyer sur le désir de sens des différents acteurs de cette politique**, faire fonds sur le désir extraordinaire qu'ont les gens que leur travail ait un sens, il faut essayer de réfléchir avec eux, leur offrir l'occasion d'évaluer la pertinence de leur action dans leur quotidien, de comprendre et de dire pourquoi les logiques dans lesquelles ils sont pris leur interdisent de donner le sens qu'ils voudraient. Il faut leur permettre d'analyser la logique des machines institutionnelles qui produisent la politique et s'imposent à eux, en quelque sorte au-delà de leur propre désir.

A ce titre, la démarche d'évaluation, complémentaire de celle d'échange d'expérience, doit être considérée comme un outil privilégié de la transformation de l'Administration.

Pierre Calame,

décembre 1994.