

Étude réalisée par Renaud Epstein et Irène Mboumoua  
pour le Centre d'analyse stratégique  
et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes

Les indicateurs de la politique de la ville :  
comparaison entre trois pays, la France, la  
Grande-Bretagne, les Pays-Bas

Centre d'Analyse Stratégique  
Secrétariat Général du Comité interministériel des villes

Rapport final – Juillet 2012

Renaud Epstein  
Irène Mboumoua



UNIVERSITÉ DE NANTES

*« Les outils de gestion, habits neufs de la rationalisation du travail, portent une logique de contrôle et de maîtrise du fonctionnement des organisations. Parmi eux, les indicateurs de gestion jouent un rôle essentiel : ils évaluent, sous forme de chiffres, ratios, statistiques, tableaux de bord, les différentes composantes de l'organisation pour s'assurer de leur participation correcte à l'objectif général. Ils analysent les écarts par rapport à cet objectif, fournissent les informations pour la prise de décision, permettent de simuler les corrections à apporter. Que serait le management sans eux ? Une gestion empirique, « à l'aveugle », « au rétroviseur », risquée assurément. C'est dire que les indicateurs de gestion portent les désirs d'une régulation fine des organisations. Celles-ci une fois correctement modélisées peuvent être régulées : les influences de la cybernétique ne sont pas étrangères au fondement du management par les chiffres »*

Boussard V. (2001) "Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants", *Sociologie du Travail*, 43, 4

*« To be successful in politicized environments, where trust is minimal, mission-driven governments need to marry their budget systems to performance measures. If legislators are to stop holding managers accountable for following hundreds of rules and spending every penny of every line item, they will need another standard. As we will see [...] entrepreneurial governments hold them accountable for their results. »*

Osborne D., Gaebler T. (1992) *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading : Addison Wesley

*« Quand j'ai commencé, pour bosser dans la politique de la ville il fallait avoir une expérience de terrain dans le travail social, l'éducation populaire ou dans le monde associatif. Aujourd'hui, la compétence de base du bon professionnel de la politique de la ville, c'est de savoir remplir des tableaux de chiffres. »*

(Chef de service Politique de la ville)

## Table des matières

---

<b>Introduction : cadre problématique et méthode</b> .....	<b>4</b>
Pourquoi étudier les indicateurs ? .....	4
Pourquoi étudier les indicateurs de la politique de la ville ? .....	6
Pourquoi étudier les indicateurs de la politique de la ville dans une approche comparative France / Grande-Bretagne / Pays-Bas ? .....	7
Comment étudier les indicateurs de la politique de la ville ? .....	9
<b>Première partie : la politique de la ville et ses indicateurs</b> .....	<b>11</b>
1. Grande-bretagne.....	11
1.1. La politique de la ville et ses indicateurs.....	11
1.2. Les indicateurs des Local Strategic Partnerships de Sheffield et Birmingham .....	16
1.3. Les indicateurs du New Deal for Communities : Aston Pride (Birmingham) .....	19
2. France .....	23
2.1. La lente montée en puissance des indicateurs dans la politique de la ville .....	23
2.2. Les indicateurs de la loi du 1 <sup>er</sup> août 2003 .....	25
2.3. Les indicateurs de performance .....	26
2.4. Les indicateurs des Contrats Urbains de Cohésion Sociale.....	27
3. Pays-bas.....	29
3.1. La Politique des grandes villes (Grotestedenbeleid).....	29
3.2. Des indicateurs de réalisations à l'échelle locale, de résultats à l'échelle nationale .....	30
<b>Deuxième partie : les fonctions des indicateurs</b> .....	<b>33</b>
1. <i>Ex ante</i> : ciblage .....	33
1.1. Grande-Bretagne : the Index of Multiple Deprivation (IMD) .....	34
1.2. France : l'Indice Synthétique d'Exclusion .....	38
1.3. Pays Bas : 18 indicateurs pour 40 quartiers.....	41
1.4. Des instruments de ciblage critiqués .....	43
2. <i>In itinere</i> : pilotage.....	47
2.1. Grande-Bretagne : les indicateurs au cœur de la « révolution bureaucratique ».....	48
2.2. France : les indicateurs prégnants .....	50
2.3. Pays-Bas : les indicateurs contre la politique de la ville .....	57
3. <i>Ex post</i> : évaluation.....	58
3.1. L'impossible évaluation de la politique de la ville ? .....	59
3.2. Les moyens de l'évaluation .....	62
3.3. Des évaluations sans prises sur les évolutions de la politique de la ville .....	70
<b>Troisième partie : enseignements et propositions</b> .....	<b>73</b>
1. Enseignements .....	73
1.1. Quels indicateurs ? Profusion, confusion, omission.....	73
1.2. Quelles valeurs de référence pour les indicateurs ? .....	76
1.3. Les indicateurs de performance, entre Gosplan et village Potemkine .....	78
2. Propositions.....	80
2.1. Sortir du zonage .....	81
2.2. Compléter les indicateurs d'outputs et d'outcomes par des indicateurs d'inputs .....	84
2.3. Open Data et DataViz .....	86
<b>Bibliographie</b> .....	<b>92</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>100</b>

## Introduction : cadre problématique et méthode

---

En guise d'introduction, on examine ici trois questions successives, qui permettent d'ébaucher progressivement le cadre problématique dans lequel s'inscrit la présente étude :

- Pourquoi étudier les indicateurs ?
- Pourquoi étudier les indicateurs de la politique de la ville ?
- Pourquoi étudier les indicateurs de la politique de la ville dans une approche comparative France / Grande-Bretagne / Pays-Bas ?

On s'attachera ensuite à répondre à une quatrième question –comment étudier les indicateurs de la politique de la ville– au travers de laquelle nous présenterons l'approche et la méthode retenues.

### ***Pourquoi étudier les indicateurs ?***

Les instruments de production de connaissance sur les cibles de l'intervention étatique et sur cette intervention elle-même constituent des objets de recherche assez classiques des sciences sociales. Leur étude a servi de base à de nombreuses analyses du fait étatique, des mutations de l'Etat et plus globalement des évolutions de l'action publique. C'est notamment le cas des travaux de socio-histoire, qui ont montré la force des liens unissant la production de telles connaissances d'une part, la construction de l'Etat, la structuration de son appareil administratif, l'unification de son territoire et l'approfondissement de sa capacité de gouvernement de la société d'autre part<sup>1</sup>. La construction des Etats et l'extension de leurs interventions est allée de pair avec la mise en place d'outils cognitifs et de dispositifs de standardisation et de rationalisation qui, en simplifiant la réalité, permettent aux acteurs étatiques de rendre lisible leur environnement, ou du moins les pans de leur environnement sur lesquels ils cherchent à intervenir, ainsi que les effets de leur action sur cet environnement. La production de connaissances sur les pans de son environnement sur lequel l'Etat cherche à intervenir constituant un préalable à toute intervention étatique<sup>2</sup>, l'étude des dispositifs de connaissance mis en place par les Etats sur certaines dimensions de leur environnement et de leur action fournit un éclairage sur les activités de gouvernement des Etats et les transformations historiques de « l'art de gouverner »<sup>3</sup>.

L'enjeu que représente l'étude de ces instruments cognitifs d'action publique n'est pas seulement historique. Une vague de travaux récents provenant de divers courants des sciences sociales (néo-institutionnalisme, néo-marxisme, *governance* et *governmentality studies*...) ont souligné le rôle joué par ces instruments dans les mutations néo-libérales et le tournant néo-managérial en cours, qui reconfigurent profondément les Etats modernes et leurs politiques. Les indicateurs sont au centre des

---

<sup>1</sup> Desrosières A. (1993) *La politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris : La Découverte ; Fourquet F. (1980) *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan.*, Paris : Recherches.

<sup>2</sup> Scott J. (1998) *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

<sup>3</sup> Foucault M. (2004) *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris : Seuil ; Senellart M. (1995) *Les arts de gouverner. Du régime médiéval au concept de gouvernement*, Paris :Seuil.

restructurations néomanagériales des Etats et jouent un rôle central dans une action publique dont la fragmentation et la complexité va croissante. Loin d'être de simples outils de description de la société, ces instruments de quantification sont aussi voire surtout des instruments de pilotage d'une action publique post-bureaucratique, utilisés pour orienter et contrôler l'action de multiples agences et agents dont l'autonomie va croissante. Ils se distinguent en cela des variables traditionnellement utilisées dans la statistique publique. A la différence de ces variables, qui ont une vocation descriptive de la réalité sociale, les indicateurs ont une dimension intrinsèquement instrumentale et normative. Ils intègrent ou s'accompagnent de la définition d'une norme, d'une valeur de référence en dessous (ou au dessus) de laquelle la situation est jugée insatisfaisante et appelle donc une action particulière de la part des autorités publiques concernées.

L'observation de la Grande-Bretagne, qui constitue la pointe avancée d'une « révolution bureaucratique »<sup>4</sup> à l'œuvre –à des rythmes et suivant des modalités variables– dans la plupart des pays européens<sup>5</sup> voire occidentaux, est à cet égard riche d'enseignements. Les réformes néolibérales initiées depuis l'ère Thatcher, qui visaient à intégrer les principes de la régulation marchande dans l'action publique au détriment des formes plus traditionnelle de régulation hiérarchique et politique, se sont fortement appuyées sur l'introduction d'indicateurs quantitatifs. Le mouvement s'est accéléré avec les réformes néo-managériales du New Labour de Tony Blair, qui ont systématisé un mode de pilotage de l'action publique fondé sur les objectifs de performance, déclinés en centaines d'indicateurs, qui servent de base à des activités de *reporting* et d'audit en constante expansion.

Aucun pays européen n'a été aussi loin que la Grande-Bretagne dans le déploiement de ce modèle de gouvernement par les indicateurs de performance, et dans l'articulation entre ces indicateurs et l'allocation budgétaire. Les enseignements du cas britannique ne peuvent donc être directement transposés à d'autres cas nationaux. Comme l'ont montré les travaux sur les transferts d'action publique<sup>6</sup>, l'importation d'instruments d'action publique d'un système national dans un autre s'opère en effet moins sur le mode de la transposition que de l'hybridation. Il n'en reste pas moins que les systèmes de pilotage par les indicateurs se diffusent à grande vitesse dans tous les pays européens, y compris en France où l'entrée en application de la LOLF a placé les indicateurs de performance au cœur du fonctionnement étatique<sup>7</sup>. De ce fait, il apparaît utile de se pencher sur le recours aux indicateurs dans plusieurs pays européens, sur leur capacité à produire les effets qui justifient leur introduction dans l'action publique (*accountability* et efficience) et sur leurs éventuels effets inattendus ou pervers.

---

<sup>4</sup> Le Gales P., Scott A. (2008) « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou 'freer markets, more rules'. », *Revue française de sociologie*, 49, 2.

<sup>5</sup> Goldsmith M., Page E. (dir.) (2010) *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*, Oxon : Routledge ; Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford : Oxford University Press.

<sup>6</sup> Sur les processus de transferts internationaux de politiques publiques, les acteurs qui y participent et les différentes grilles d'analyse de ces transferts, cf. Delpeuch T. (2009) « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 43, 2.

<sup>7</sup> Il convient cependant de rappeler que la LOLF n'a pas établi de lien mécanique entre performance et budgétisation. Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.-H., Samson J. (2007), *Economie politique de la LOLF. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, Paris : La documentation Française.

### **Pourquoi étudier les indicateurs de la politique de la ville ?**

La politique de la ville se prête tout particulièrement à une telle étude. D'abord parce qu'il s'agit d'une politique publique qui, plus que toute autre, est soumise à une injonction permanente d'évaluation<sup>8</sup> ; d'importantes avancées ont eu lieu sur ce plan au cours des dernières années, mais le chantier évaluatif demeure encore inabouti et la présente étude peut contribuer à son avancée. Ensuite parce que les travaux scientifiques dont on dispose, en France, sur les indicateurs de la politique de la ville<sup>9</sup> ne renseignent que très partiellement sur l'usage qui en est fait. Ils se concentrent pour l'essentiel sur l'Indice Synthétique d'Exclusion élaboré en 1996 pour bâtir la géographie prioritaire du Pacte de Relance pour la Ville, cherchant à interroger les représentations sous-jacentes à la catégorie ZUS ainsi que les effets de cette catégorisation sur les représentations des problèmes sociaux et sur l'allocation des budgets étatiques. En outre, ils s'appuient sur des bases empiriques qu'on peut juger dépassées, puisqu'antérieures à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (dite loi Borloo), qui a profondément changé la donne en la matière<sup>10</sup>.

La loi Borloo, qui a été élaborée dans la période d'entrée en application progressive de la LOLF votée deux ans plus tôt, correspond en effet à une opération de *design institutionnel*<sup>11</sup>, qui a organisé la conformation anticipée de la politique de la ville aux préceptes néo-managériaux<sup>12</sup>. La méthodologie promue par la LOLF pour améliorer la performance et l'évaluabilité des politiques publiques a inspiré les rédacteurs de la loi Borloo, qui devaient alors faire face à une vague de critiques portant justement sur l'illisibilité ou l'inefficacité de la politique de la ville et son déficit d'évaluation<sup>13</sup>. Conformément aux demandes de la Cour des comptes, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a mis fin à l'indéfinition nationale des objectifs d'une politique de la ville dont les cibles, les finalités et les actions étaient jusqu'alors déterminés localement, oscillant entre des stratégies de remise à la norme de quartiers définis par leurs handicaps, de valorisation des ressources des quartiers populaires et de réforme des politiques publiques à l'origine des mécanismes d'exclusion dont ces quartiers sont les symptômes<sup>14</sup>. Pour la période 2003-2008, la loi a assigné à la politique de la ville un objectif univoque et quantifiable de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires (en l'occurrence, entre les 751 ZUS et leur environnement), décliné dans une batterie d'une soixantaine indicateurs suivis

<sup>8</sup> Epstein R. (2007) « L'évaluation en développement ? Retour sur vingt ans d'évaluation de la politique de la ville » in Bouquet B., Sainsaulieu I., Jaeger M. (dir.) *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris : Dunod.

<sup>9</sup> Estebe P. (2004) *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris : L'Harmattan ; Tissot S. (2004) « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, 54, 1 ; Lorrain D. (2006) « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56, 3.

<sup>10</sup> L'article de Dominique Lorrain précité fait exception, puisqu'il prend en compte les effets de cette profonde réforme de la politique de la ville. Mais les données mobilisées à l'appui de sa démonstration sont en grande partie erronées, ce qui en limite très fortement la portée. On y reviendra dans la deuxième partie de ce rapport.

<sup>11</sup> Schneider A.L., Ingram H. (1997) *Policy Design for Democracy* University Press of Kansas

<sup>12</sup> Epstein R. (2005) "Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine", *Politiques et Management Public*, 23, 3

<sup>13</sup> Cour des comptes (2002) *La politique de la ville, rapport public particulier*, Paris : Journal officiel.

<sup>14</sup> Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69 ; Estebe P. (2004) *op cité*.

par un observatoire national. L'opération de clarification s'est prolongée des objectifs aux moyens : la loi Borloo a tourné le dos à l'approche transversale et remontante de la politique de la ville, qui s'incarnait depuis le début des années 1980 dans un couple instrumental projet territorial/contrat global au travers duquel devait s'opérer la territorialisation des politiques de toutes les institutions signataires, pour privilégier la déclinaison locale de deux programmes sectoriels nationaux –le PNRU et les Zones Franches Urbaines-, dont la mise en œuvre ne dépend plus des contributions de plusieurs ministères, mais s'appuie sur des lignes parfaitement identifiées dans le budget de l'Etat. Les options organisationnelles retenues pour le PNRU témoignent de ce souci de conformation anticipée à « l'esprit de la LOLF », avec la création d'une agence autonome responsable de la mise en œuvre du PNRU, bénéficiant d'une liberté managériale quasi-totale dans l'utilisation des ressources consacrées à ce programme par l'Etat, le 1% logement et la Caisse des Dépôts et Consignations.

La politique de la ville ayant basculé de façon anticipée dans un régime de pilotage LOLFien appuyé sur les indicateurs quantitatifs, il n'est pas idiot de penser que son étude peut apporter des éclairages qui dépassent cette seule politique, renseignant plus globalement sur les fonctions et les limites de ces instruments d'action publique, et ouvrant des pistes de réflexions sur les « bonnes pratiques » en la matière.

### ***Pourquoi étudier les indicateurs de la politique de la ville dans une approche comparative France / Grande-Bretagne / Pays-Bas ?***

La Grande-Bretagne et les Pays-Bas sont les pays européens qui disposent, avec la France, de la plus grande expérience en matière de politiques territorialisées de lutte contre l'exclusion. Certes, les politiques socio-urbaines développées dans les trois pays sont marquées par d'importantes différences, qui renvoient à la fois à l'organisation institutionnelle, à la distribution des pouvoirs entre les parties prenantes de l'action publique de chaque pays (ministères, agences, collectivités territoriales, secteur privé, associations et organisations communautaires...) et aux cultures et traditions politiques nationales. Ces différences s'observent aussi dans les priorités successives imparties à la politique de la ville, et notamment dans la formulation et l'articulation des différents objectifs poursuivis, qui ont varié de façon désynchronisée dans les trois pays. Mais du point de vue des enjeux traités comme de l'importance des impulsions nationales, les politiques de ces trois pays sont relativement comparables. Plus encore, leur histoire est marquée par d'importants échanges et des séquences de convergence témoignant d'un mouvement plus général d'européanisation des politiques urbaines<sup>15</sup>, qui résulte de processus complexes combinant des initiatives de l'Union Européenne (PIC Urban, Programme d'échanges Urbact...), des démarches d'administrations nationales (ou infra-nationales) consistant à

---

<sup>15</sup> Mboumoua I. (2010) « Return to the European Urban experience: from the invention of Urban to its local appropriation in France and England », in Wolffhardt A., Hamedinger A. (dir.), *Europeanization of cities. Policies, Urban change & Urban networks*, Amsterdam : Techne Press.

aller puiser dans les pays voisins des solutions d'action publique<sup>16</sup>, et des interventions de consultants et autres médiateurs du *policy transfer*<sup>17</sup>.

Si, comme l'écrit Jacques Donzelot, comparer c'est comprendre, c'est-à-dire « *prendre ensemble pour voir ce qui est semblable et ce qui est différent (...) pour se voir autrement* »<sup>18</sup>, alors le choix de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas en contrepoint du cas français s'impose à l'évidence pour étudier les indicateurs de la politique de la ville. Car le type d'indicateurs utilisés et les usages qui sont faits diffèrent dans les politiques de revitalisation urbaine et sociale des quartiers pauvres des trois pays.

Les programmes britanniques se caractérisent par un usage intensif des indicateurs quantitatifs, à tous les échelons territoriaux et pour organiser les relations verticales entre ces échelons. Du niveau central (départements ministériels et agences nationales) au niveau local (*Local Strategic Partnerships*), en passant par le niveau régional (*Regional government offices*), un vaste appareillage informationnel a été mis en place, sur lequel se fondent le pilotage, le contrôle et l'évaluation de la politique menée.

La politique des grandes villes néerlandaise (*GroteStedenBeleid*) s'est longtemps caractérisée par un usage nettement plus modéré de ces indicateurs, et surtout par une grande autonomie accordée aux collectivités locales pour fixer les objectifs de leurs programmes intégrés de développement social et de régénération urbaine, ainsi que les indicateurs utilisés pour leur suivi et leur évaluation. La dernière génération de contrats signés dans le cadre du programme *GroteStedenBeleid III (GSBIII, 2005-2009)* marqué par une inflexion vers un pilotage plus centralisé appuyé sur des indicateurs de performance<sup>19</sup>. La mise en place en 2007 du programme 40 quartiers, qui complète la politique GSB III en mobilisant d'importants moyens de l'Etat et plus encore des bailleurs sociaux pour des programmes d'actions plus ciblés sur les quartiers les plus en difficulté du pays témoigne aussi d'un recours plus systématique aux indicateurs. La politique ville néerlandaise a ainsi connu d'importantes évolutions au cours des dernières années, qui ne sont pas sans rappeler celles de la politique de la ville française depuis 2003, même si la logique contractuelle et remontante demeure nettement plus prégnante aux Pays-Bas.

Le choix d'une comparaison avec ces deux pays apparaît d'autant plus pertinent que les principaux programmes qui y ont été développés dans les années 2000 pour traiter les problèmes des quartiers défavorisés (*National Strategy for Neighbourhood Renewal ; Grotestedenbeleid III*) sont arrivés à leur terme et ont fait l'objet d'une évaluation nationale achevée en 2010. On dispose donc dans les deux cas de rapports d'évaluation, qui constituent une riche base de travail en même temps qu'ils amènent à s'interroger sur les conditions de la rétroaction évaluative. Car dans les deux pays, les gouvernements centraux ont décidé de ne pas reconduire les programmes de la politique de la ville, ce choix étant

---

<sup>16</sup> La loi Borloo en fournit une parfaite illustration : la formulation des objectifs (article 1) et le mode de suivi de ceux-ci (annexe 1) correspondent à l'importation dans la politique de la ville française d'une solution d'action publique développée outre-Manche afin de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport particulier de 2002. Cf. Epstein R. (2008), op. cit.

<sup>17</sup> Delpeuch T. (2009) op. cit.

<sup>18</sup> Donzelot J., Mével C., Wyvekens A. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.

<sup>19</sup> Cinq principes méthodologiques guident le programme : organiser un pilotage par les résultats ; réduire la bureaucratie ; accroître la transparence ; permettre à chaque ville de fixer ses priorités en fonction des enjeux territoriaux ; organiser l'intégration des différentes politiques publiques. Cf. Musterd S., Ostendorf, W. (2008) op. cit. ; Kokx A., van Kempen R. (2010) « Dutch Urban Governance : Multi-level or Multi-scalar ? », *European Urban and Regional Studies*, 17, 4.



justifié par l'impératif d'économies budgétaires dans un contexte de crise, ainsi que par des raisons plus idéologiques, renvoyant au programme de *Big Society* du gouvernement de coalition conservateur/libéral-démocrate en Grande-Bretagne<sup>20</sup>, à la crispation sociale à l'égard des minorités visibles et au poids politique des partis populistes aux Pays Bas. Mais dans un cas comme dans l'autre, la décision de mettre fin aux programmes de la politique de la ville s'est opérée sans prise en compte des résultats des évaluations nationales finalisées en 2010.

La comparaison avec les politiques britannique et néerlandaise apparaît non seulement pertinente, mais aussi opportune pour la politique de la ville française, alors que ses principaux programmes arrivent à leur terme (PNRU, ZFU, CUCS) et que l'alternance politique ouvre une fenêtre d'opportunité pour réviser les orientations et les instruments de cette politique. Dans ce contexte, l'examen des indicateurs de la politique de la ville en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en France, peut fournir des pistes de réflexion et des propositions relatives aux instruments de suivi, de pilotage et d'évaluation des futurs programmes de la politique de la ville. Telle est du moins l'ambition qui a guidé la présente étude.

### ***Comment étudier les indicateurs de la politique de la ville ?***

Le cadrage problématique ainsi présenté permet de préciser l'approche qui a guidé la présente étude, qui s'est efforcée d'éviter deux écueils : celui consistant à considérer les indicateurs comme des instruments neutres et dépolitisés pouvant faire l'objet d'une appréciation purement technique afin de sélectionner les « bons indicateurs » ou les « bonnes pratiques » à importer ; celui, inverse, qui conduirait à aborder les indicateurs de façon exclusivement critique, pour en dévoiler le sens caché et en révéler les seuls effets pervers.

A équidistance de ces approches qu'on pourrait qualifier de techno-managériale et de critique radicale, notre étude poursuivait trois registres d'objectifs articulés : descriptif, analytique et d'aide à la décision. Elle visait tout d'abord constituer un état des lieux des indicateurs de la politique de la ville des trois pays considérés, décrivant les indicateurs utilisés ainsi que la manière dont ils ont été construits et renseignés. Sur un plan plus analytique, l'étude visait à mieux cerner les fonctions de ces indicateurs dans la politique de la ville et leurs effets (désirés ou non) sur cette dernière. Enfin, elle avait vocation à alimenter la réflexion de ses commanditaires sur les instruments à mettre en place pour améliorer l'efficacité de cette politique.

Ces objectifs, soulignons-le d'entrée, ne sont que partiellement atteints au terme d'une étude plus exploratoire qu'approfondie. Le calendrier et le budget définis par ses commanditaires ne permettaient en effet pas d'envisager la conduite des enquêtes empiriques qui auraient été nécessaires pour

---

<sup>20</sup> Ce programme, sur lequel a été élu D. Cameron, vise à transférer le pouvoir détenu par les responsables politiques et les bureaucrates du gouvernement central vers les citoyens et les communautés locales. Il s'organise autour de cinq principes : donner plus de pouvoir aux communautés de voisinages ; encourager la participation active des citoyens au secteur communautaire, notamment les dons et le bénévolat ; accorder plus d'autonomie aux administrations locales ; impliquer les mutuelles, les coopératives, les organismes caritatifs et les entreprises sociales dans la gestion des services publics ; donner au public accès à l'ensemble des données détenues par le gouvernement. Pour ses détracteurs, il s'agit surtout d'un habillage rhétorique vide de contenu visant, dans un contexte de crise budgétaire, à justifier les coupes massives dans services publics locaux.

apporter toutes les réponses attendues. Mais les auteurs de l'étude avaient déjà réalisé des enquêtes sur des thèmes proches, dont le retraitement secondaire complété par l'exploitation de la vaste littérature administrative, évaluative et scientifique produite sur le sujet dans les trois pays semblait suffisante pour répondre au moins partiellement aux objectifs retenus. Des enquêtes ciblées ont néanmoins été menées dans les trois pays, qui visaient à constituer le corpus documentaire utilisé (en privilégiant les recherches relevant de la sociologie, de la science politique et des sciences de gestion) ainsi qu'à actualiser, compléter et illustrer les analyses tirées d'enquêtes antérieures et de la littérature existante.

Les enquêtes réalisées au cours du premier trimestre 2012, plus conséquentes que prévues, ont consisté en :

- La constitution et l'exploitation d'un vaste corpus documentaire, réunissant une centaine de rapports d'évaluation, d'ouvrages et d'articles scientifiques.
- La conduite, dans les trois pays, d'entretiens semi-directifs avec des responsables nationaux de la politique de la ville, des membres de corps d'inspection, des évaluateurs et des chercheurs.
- La réalisation d'enquêtes locales dans deux villes de chacun des trois pays : Nantes et Grigny pour la France, Birmingham et Sheffield pour la Grande-Bretagne, Rotterdam et Deventer pour les Pays-Bas.

Près de cinquante entretiens ont été réalisés au total, ce qui peut paraître conséquent mais ne suffit pas pour développer une analyse rigoureuse des usages et des effets des indicateurs dans chacune des villes considérées. Le lecteur ne trouvera donc pas dans les pages qui suivent de présentation de chacune de ces six villes. L'option monographique ayant été récusée, les matériaux empiriques issus des enquêtes locales ont été utilisés pour construire une analyse d'ensemble et pour apporter, au fil du rapport, des illustrations de cette analyse sur certains points précis.

Soulignons pour finir que les analyses sont plus approfondies sur les cas français et britanniques que néerlandais : tout d'abord, les auteurs de l'étude disposaient d'une meilleure connaissance des deux premiers pays, issue de travaux réalisés dans le cadre de leur thèse respective. En outre, la barrière linguistique a rendu plus complexe l'exploitation de la littérature scientifique et administrative produite aux Pays-Bas. Les chercheurs néerlandais publient beaucoup en anglais, mais une partie de leur production ne l'est pas et la littérature administrative ne l'est quasiment jamais. Il a donc fallu recourir à la traduction, ce qui n'a pu être fait que sur un échantillon de textes qui nous paraissaient les plus importants.

## Première partie : la politique de la ville et ses indicateurs

---

Au travers de sa politique de Développement Social des Quartiers, la France a initié dans les années 1980 un nouveau type de politique socio-urbaine qui s'est depuis diffusé en Europe. Du *New Deal for Communities* britannique à la *Politique des Grandes Villes* néerlandaise en passant par le programme *Soziale Stadt* allemand ou les *Programmes d'Initiative Communautaire Urban* mis en place dans de nombreuses villes de l'Union Européenne, on retrouve dans de nombreux pays européens des politiques qui, à l'image de la politique de la ville française, servent de cadre à la mise en place de projets urbains intégrés visant à répondre aux problèmes qui se manifestent dans les quartiers défavorisés. Ces programmes, qui peuvent être qualifiés de programmes de développement social urbain, de revitalisation urbaine, de régénération urbaine, de renouvellement urbain ou de rénovation urbaine, constituent ce qu'on nomme ici la politique de la ville. Dans cette première partie, on s'attache à présenter ses déclinaisons britanniques, françaises et néerlandaises, au prisme des indicateurs utilisés par cette politique. Cette présentation comporte une dimension historique, nécessaire pour saisir les processus qui ont conduit à l'introduction et la multiplication des indicateurs dans la politique de la ville. Mais elle s'attache surtout à décrire les programmes les plus récents et les indicateurs qui les structurent.

### 1. GRANDE-BRETAGNE

#### 1.1. La politique de la ville et ses indicateurs

Le Royaume-Uni dispose d'une longue expérience en matière d'*Area Based Initiatives*. Depuis la fin des années 1960, les gouvernements successifs ont initié de multiples programmes ciblés vers les quartiers défavorisés, dont les priorités ont alterné entre régénération du tissu urbain, revitalisation économique et développement social communautaire, et qui ont mis l'accent de façon croissante sur la recherche de performance, appuyée sur le recours systématique aux indicateurs.

Jusqu'à la fin des années 1970, les politiques urbaines s'inscrivaient dans une logique keynésienne qui valorisait le rôle providentiel de l'Etat et des autorités locales. Une série de programmes territorialisés ont été lancés comme l'*Urban programme* qui finançait des projets à caractère social des collectivités, tout en introduisant les principes de partenariat, de participation des communautés et de coordination des services. Les acteurs publics y tenaient une place centrale. Une réorientation significative s'opère dans la période 1979-1990 sous l'impulsion du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, dont l'approche néolibérale a profondément transformé les politiques urbaines. La priorité est donnée aux projets de développement économique, au détriment des politiques sociales. L'évolution est aussi sensible sur le plan de la gouvernance. Les autorités locales voient leurs prérogatives rognées, encadrées par l'Etat central qui s'appuie directement sur les acteurs privés pour mettre en place ses politiques. Ceci se traduit notamment par la création des *Urban development corporation* (UDC), chargés d'organiser le développement économique des quartiers pauvres en y développant une nouvelle offre immobilière. Parallèlement, le gouvernement a mis en place un système de *monitoring*

visant à contrôler l'efficacité de l'usage des fonds publics<sup>21</sup>, appuyé sur la définition d'objectifs et indicateurs de réalisations qui font l'objet d'un contrôle régulier par l'*Audit commission* créée en 1983.

Dans la période 1991-1997, on assiste à un assouplissement des politiques néolibérales et à une progression des logiques néomanagériales de performance et d'évaluation. Le gouvernement conservateur de John Major ne cherche plus à contourner les autorités locales en s'appuyant sur les acteurs privés, mais il met en concurrence les villes pour l'accès aux ressources étatiques à travers une nouvelle vague de programmes territorialisés<sup>22</sup>. Ce régime compétitif expérimenté avec le *City Challenge* en 1991 est étendu en 1994 avec le *Single Regeneration Budget* (SRB) qui regroupe vingt lignes de subvention ministérielles dans un fond unique de régénération de plus d'un milliard de livres. En 1994 également, le gouvernement institue des services déconcentrés à l'échelle régionale (*Government office for the Regions*) chargés de la coordination des programmes des différents ministères et du suivi régional du SRB. Comme les programmes précédents, le *City Challenge* et le SRB reposent sur un système de *monitoring* et d'évaluation appuyé sur divers indicateurs de performance que les villes et leurs partenaires locaux devaient renseigner sur la durée du programme<sup>23</sup>.

Le souci de performance et d'évaluation s'est prolongé pendant la décennie Blair (1997-2007). Dès son arrivée au pouvoir, le leader néo-travilliste a fait de la lutte contre l'exclusion et les inégalités socio-spatiales une priorité nationale. Pour la mettre en œuvre, deux nouvelles agences ont été créées (*Social Exclusion Unit* et *Neighbourhood Renewal Unit* au sein du *Department for Communities and Local Government*<sup>24</sup>) qui ont élaboré et piloté deux programmes phares de la politique de la ville des gouvernements Blair : *le New Deal for Communities* (NDC) introduit en 1998 et la *National strategy for neighbourhood renewal* (NSNR) initiée en 2000<sup>25</sup>.

Ces deux programmes se distinguent nettement de ceux qui les précédaient, critiqués pour l'accent trop exclusif mis sur l'intervention urbaine, le déficit de coordination entre services, le manque de mobilisation des communautés et le saupoudrage des moyens entre un nombre excessif de zones. Le NDC, qui constitue le programme phare (*flagship*) de la NSNR, partage avec cette dernière un objectif de réduction des écarts entre les quartiers défavorisés et le reste du territoire en matière de chômage, d'insécurité, de santé, de formation, de logement et de cadre de vie. Le NDC et la NSNR ont aussi en commun de s'appuyer sur un appareillage instrumental complexe combinant des objectifs et des indicateurs de performance, de système de *reporting*, de *benchmarking* et d'audit systématique, complétés par des évaluations rigoureuses. Mais ils se distinguent fortement sur le plan scalaire et sur celui des moyens mobilisés.

<sup>21</sup> Ying Ho S., 2003, *Evaluating British urban policy. Ideology, Conflict and compromise*, Asghate,

<sup>22</sup> Le Galès P., Mawson J. (1995) « Contract versus competitive bidding : rationalizing urban policy programmes in England and France. », *Journal of European Public Policy*, 2, 2.

<sup>23</sup> Tyler et al., 1997, *Evaluation of regeneration activities funded under the Single regeneration budget bidding round. The Evaluation framework.*, Discussion paper n°83, p.6

<sup>24</sup> Anciennement appelé Office for the Deputy Prime Minister

<sup>25</sup> Une présentation synthétique des évolutions de la NSNR est reproduite en annexe 1 ; un schéma organisationnel d'ensemble de la politique de la ville britannique des années 2000 est présenté en annexe 2.

Le NDC ne concerne que 39 quartiers (comptant en moyenne 10 000 habitants) parmi les plus déshérités du pays, qui bénéficient chacun d'un budget de 50 millions de livres sur une période de 10 ans. Ce budget était totalement fongible, les instances de pilotage des NDC pouvant utiliser librement ces fonds pour financer les actions qu'elles jugeaient prioritaires. Outre les moyens exceptionnels dont il dispose, le NDC se distingue des *Area Based Initiatives* antérieures par son approche holistique et *bottom-up*, qui s'incarne dans son pilotage, assuré par un *board* (comité de pilotage) réunissant les autorités locales et les services publics locaux, ainsi que des représentants des habitants du quartier. Ces derniers y disposent de la majorité des sièges, ce qui leur assure la maîtrise de la définition des priorités et de la programmation.

La NSNR vise quant à elle 88 villes concentrant les quartiers pauvres, identifiés à l'aide d'un *Index of Multiple Deprivation* (cf. infra). A la différence du NDC, l'objectif de réduction des écarts territoriaux ne s'appuie pas ici sur la mobilisation de crédits spécifiques pour ces quartiers, mais sur la mobilisation des politiques de droit commun et de leur moyens dans une logique de *mainstreaming* d'une part, sur la mise en cohérence transversale de leurs interventions d'autre part<sup>26</sup>, en prenant appui sur des « partenariats stratégiques locaux » (*Local Strategic Partnerships, LSP*) réunissant les autorités locales et les principaux services publics (écoles, police, agences pour l'emploi, bailleurs sociaux...). Ces institutions devaient définir conjointement une stratégie locale d'intervention, spécifier leurs priorités, arrêter des objectifs quantifiés de réduction des écarts et définir les engagements de chacun pour les atteindre. La définition et la mise en œuvre de cette stratégie étaient fermement encadrées par l'Etat central, qui a imposé aux LSP des valeurs minimales à atteindre (*floor targets*) dans les domaines de la sécurité, de la santé, du logement, de l'éducation et de l'emploi.

<b>Floor targets (2002) - extraits</b>	
Sécurité	Le Home office a pour objectifs de : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ réduire les vols domestiques de 25% entre 1998 et 2004</li> <li>▪ s'assurer qu'aucune collectivité ne connaisse un niveau de cambriolages supérieur à 3 fois la moyenne nationale</li> </ul>
Santé	Le Ministère de la santé a pour objectifs de : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ réduire de 10% des écarts d'espérance de vie à la naissance entre les 5 zones ayant l'espérance de vie la plus faible et le reste de la population entre 2002 et 2010</li> <li>▪ réduire les taux de grossesses adolescentes de 15% en 2004 et de 50% en 2010</li> </ul>
Logement	L'ODPM a pour objectifs de : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ réduire de 33% le nombre de ménages vivant dans des logements sociaux indignes en 2004</li> <li>▪ s'assurer que tous les logements sociaux aient un standard décent en 2015.</li> </ul>
Education	Le Ministère de l'Education doit s'assurer : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ qu'aucune ville n'ait moins de 38% d'élèves atteignant 5 GSCE (Certificat général de l'enseignement secondaire) avec une moyenne de A à C en 2004</li> <li>▪ qu'aucune école n'ait moins de 25% d'élèves atteignant 5 GSCE avec une moyenne de A à C en 2004</li> </ul>

<sup>26</sup> Dansereau F. (2005) « les politiques de revitalisation des quartiers défavorisés aux Etats-Unis, en France et en Grande-Bretagne : convergences et particularités », in Bourdin A., Lefevre M.-P., Germain A. (dir.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris : L'Harmattan.

Emploi	<p>Le Ministère de l'éducation et de l'Emploi et le Ministère de la sécurité sociale ont pour objectifs, dans un délai de trois ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ d'élever le taux d'emploi dans les 30 villes où il est le plus faible</li> <li>▪ de réduire l'écart de chômage entre ces zones et la moyenne nationale</li> <li>▪ de réduire les écarts entre groupes défavorisés et la moyenne nationale</li> </ul>
--------	---

Ces *floor targets* ont fait l'objet d'une contractualisation, dans le cadre de *Local Area Agreement* (LAA) signés par le gouvernement central, les *Government Offices in Regions* et les LSP (avant d'être généralisés à toutes les agglomérations en 2008). Ce dispositif a progressivement évolué à mesure de l'introduction par le gouvernement central de nouveaux dispositifs et indicateurs de performance (*Comprehensive Performance Assessment*, *Best value performance indicators*, *Audit Commission Performance indicators*). Dans le cadre du régime *Best value*, les collectivités locales ont dû effectuer une revue annuelle de ces indicateurs de performance, en lien avec les *Government offices*, en publiant d'abord un *Best value Performance plan* (jusqu'en 2009) puis en faisant une analyse annuelle de la performance sur les 198 indicateurs du NIS. Les collectivités ou institutions jugées défailtantes s'exposaient à une intervention directe du ministère de tutelle, voire à l'obligation de sous-traiter leurs services défectueux. Les services publics locaux ont eux aussi fait l'objet d'une inspection annuelle de leur performance par la Commission d'audit, au travers du *Comprehensive Performance Assessment* (introduit en 2002) et du *Comprehensive Area assessment* mis en place en 2009. Les rapports de cette commission –qui classaient les performances globales des villes sur une échelle à quatre niveaux– étaient redoutés par les élus et les hauts fonctionnaires locaux.

Si l'on additionne l'ensemble des indicateurs de performance faisant l'objet d'un suivi national, les autorités locales devaient rendre des comptes au gouvernement central sur la base de 1200 indicateurs de performance en 2006<sup>27</sup> ! Les protestations des autorités locales confrontées à ces exigences du gouvernement centra, qui réduisaient fortement leur autonomie en même temps qu'elles les obligeaient à mobiliser d'importants moyens pour renseigner les indicateurs demandés, ont conduit le gouvernement à simplifier les dispositifs de contrôle, au travers d'un nouveau cadre de performance (*New Performance framework*) mis en place en 2007. Les indicateurs d'efficience (*Best value Performance indicators*) ont été remplacés par un ensemble de 198 indicateurs (*National Indicator set*) définis au niveau central<sup>28</sup>. Cette réduction drastique du nombre d'indicateurs s'est accompagnée d'une plus grande latitude laissée aux autorités locales dans le choix de leurs objectifs, puisque chaque LSP devait choisir 35 indicateurs dans la liste de 198 indicateurs établis par le gouvernement central.

Les NDC, qui ont été mis en place avant l'introduction des *floors targets*, n'étaient pas initialement soumis à ce régime d'objectifs-plancher propre aux LSP<sup>29</sup>. Ils étaient toutefois tenus d'élaborer des plans de mise en œuvre (*Delivery Plan*) dans lesquels ils devaient définir des objectifs et des indicateurs de résultats autour de 6 domaines principaux, dont trois concernaient les lieux (habitat et

<sup>27</sup> DCLG (2007) *The New Performance Framework for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Single Set of Indicators*, Londres ; Department for Communities and Local Governments.

<sup>28</sup> Cf. annexe 3

<sup>29</sup> Smith I., Lepine E., Taylor M. (Eds). (2007), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. The Policy press.

cadre de vie, sécurité, développement et cohésion communautaire) et trois les personnes (chômage, éducation, santé). Progressivement, les NDC ont cependant dû aligner leurs indicateurs sur ceux définis par la *Neighbourhood Renewal Unit (NRU)*, qui a mis en place un dispositif de *monitoring* des NDC à partir de 2001. Chaque année, les 39 NDC ont fait l'objet d'une revue de projet par le *Government Office*, à l'occasion de laquelle les *boards* devaient faire la preuve de la cohérence entre leurs indicateurs et les cibles nationales (*floor targets*). Le gouvernement central a aussi exigé des NDC qu'ils intègrent dans leurs *Delivery plans* des indicateurs de réalisations permettant de suivre annuellement l'avancement du projet, en complément des indicateurs de résultats qui les structuraient.

Poussée à son extrême lors des premières années du mandat de Tony Blair, ce mode de gouvernement fondé sur une profusion d'objectifs et d'indicateurs de performance, complété par la réalisation d'évaluations régulières (cf. infra) dans une logique d'*evidence-based policing*, a été progressivement remis en cause. Plusieurs opérations de simplification du système de performance ont été conduites par les gouvernements de Tony Blair et de Gordon Brown, qui ont fini par ériger la réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs utilisés par l'Etat en objectif prioritaire<sup>30</sup> ! L'intérêt porté à l'évaluation s'est lui aussi étiolé, le souci de transparence et d'*evidence-based* laissant place à un souci de *blame avoidance*<sup>31</sup>, tant il est vrai que la mise en avant d'une exigence d'évaluation peut être une source de légitimation politique, mais que la réalisation d'évaluations est source de risque en la matière<sup>32</sup>.

Le gouvernement dirigé par David Cameron, qui avait fait campagne sur le thème de la *Big society* (par opposition au *Big government*), a tourné le dos à cette approche. Son agenda localiste, qui accorde la priorité à la redistribution du pouvoir de l'Etat vers les autorités et les communautés locales, s'est traduit dans une série de réformes qui ont fait disparaître le vaste édifice d'objectifs, d'indicateurs, d'audit et d'évaluation échafaudé par les gouvernements précédents. Ainsi le DCLG, qui suivait plus de 200 indicateurs locaux, a réduit son système de *monitoring* au suivi de 7 indicateurs nationaux. Le régime d'audit auquel étaient soumises les autorités locales a lui aussi été drastiquement allégé. Le système de d'inspection annuelle introduit par la Commission d'Audit (*Comprehensive Performance Assessment* puis *Comprehensive Area Assessment*) a été supprimé en juin 2010 par le gouvernement Cameron dans la mesure où « ils représentaient un couteux fardeau pour les services publics locaux, les obligeant à se concentrer sur les activités de compte-rendu vis-à-vis du gouvernement central plutôt que sur la production des services attendus par les citoyens »<sup>33</sup>. Quelques mois plus tard, le démantèlement de cette Commission d'Audit a été annoncé, dans le cadre d'un vaste plan visant à « redistribuer le pouvoir du gouvernement central vers les autorités et les communautés locales, après des décennies de renforcement du contrôle par le gouvernement central »<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Faucher-King F., Le Gales P. (2007) *Tony Blair 1997-2007*, Paris : Presses de Sciences Po

<sup>31</sup> Weaver R.K. (1986) "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6, 4

<sup>32</sup> Hood C. (2011) *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton : Princeton University Press

<sup>33</sup> Department for Communities and Local Government (2011) *The audit and inspection of local authorities : Memorandum from the Department for Communities and Local Government*, Londres : DCLG

<sup>34</sup> Ibid.

Comme l'illustrent ces éléments d'argumentaire, le thème de la *Big society* correspond à une critique frontale du système d'objectifs et d'indicateurs imposés par le haut, critique qui se déploie sur le double registre politique et de l'action publique : d'un côté, ces instruments sont jugés déresponsabilisants, puisqu'ils incitent les autorités locales et les services publics locaux à rendre des comptes aux bureaucrates de l'Etat plutôt qu'aux citoyens<sup>35</sup> ; de l'autre, ils ont entraîné l'extension de la bureaucratie chargée d'administrer ce système performantiel, dont le coût outrepasserait les gains en performance obtenus. A ce système relevant d'une forme de centralisme bureaucratique néo-managérial, le gouvernement Cameron a opposé les principes de décentralisation et de transparence, qui se sont traduits par un allègement des contrôles centraux sur l'action publique locale, et par la publicisation systématique de toutes les informations relatives à l'usage de l'argent public<sup>36</sup>

### **1.2. Les indicateurs des Local Strategic Partnerships de Sheffield et Birmingham**

Le *National Indicator Set* (NIS) constituait la base du système performantiel pour les villes engagées dans les LSP, en substitution des systèmes d'indicateurs précédents (*Best Value Performance indicators*). Il comprenait 198 indicateurs auxquels chaque LSP devait se référer. Classés de 1 à 198, ces indicateurs étaient regroupés par thèmes<sup>37</sup> :

- 14 indicateurs sur le développement et la cohésion communautaire (*ex. sentiment des habitants de pouvoir influencer sur les décisions locales ; opinion sur la qualité des relations entre communautés*)
- 35 indicateurs sur la sécurité et le sentiment d'insécurité (*ex. niveau des crimes violents avec armes à feu ; satisfaction à l'égard de la prise en charge des incivilités par la police*)
- 69 indicateurs sur les enfants et les jeunes, dont 9 sur la santé, 13 sur les pratiques à risque, 38 sur la réussite éducative et la formation, 6 sur la participation... (*ex. proportion d'enfants vivant dans des familles pauvres ; % de jeunes de 16 à 18 ans sans formation*)
- 32 indicateurs sur la santé et le bien être des adultes (*ex. taux de mortalité*)
- 34 indicateurs sur l'économie locale (*ex. taux d'emploi ; salaire moyen*)
- 14 indicateurs sur le développement durable (*ex. émissions de CO2 par habitant*)

Si la plupart de ces indicateurs (180/198) sont construits à partir des bases de données des services publics locaux, 18 d'entre eux correspondent à des indicateurs de perception, renseignés à partir des

---

<sup>35</sup> Voir par exemple le discours du 8 juillet 2010 de David Cameron : « We will make government accountable to the people » [<http://goo.gl/40XUq>]

<sup>36</sup> Toute dépense supérieure à 500£ doit désormais être publicisée, en particulier via internet. Cette obligation a des conséquences surprenantes pour un observateur français : tous les organigrammes administratifs disponibles sur les sites internet publics font désormais figurer, au côté du nom de chaque fonctionnaire, le montant de son salaire.

<sup>37</sup> La liste complète de ces indicateurs est reproduite en annexe 3.



*Place surveys* mis en place par le gouvernement central pour mesurer la satisfaction des habitants quant à la qualité des services fournis par les autorités locales<sup>38</sup> :

- *NI 1 % of people who believe people from different backgrounds get on well together in their local area*
- *NI 2 % of people who feel that they belong to their neighbourhood*
- *NI 3 Civic participation in the local area*
- *NI 4 % of people who feel they can influence decisions in their locality*
- *NI 5 Overall/general satisfaction with local area*
- *NI 6 Participation in regular volunteering*
- *NI 17 Perceptions of anti-social behaviour*
- *NI 21 Dealing with local concerns about anti-social behaviour and crime by the local council and police*
- *NI 22 Perceptions of parents taking responsibility for the behaviour of their children in the area*
- *NI 23 Perceptions that people in the area treat one another with respect and dignity*
- *NI 27 Understanding of local concerns about anti-social behaviour and crime by the local council and police*
- *NI 37 Awareness of civil protection arrangements in the local area*
- *NI 41 Perceptions of drunk or rowdy behaviour as a problem*
- *NI 43 Young people within the Youth Justice System receiving a conviction in court who are sentenced to custody*
- *NI 119 Self-reported measure of people's overall health and wellbeing*
- *NI 138 Satisfaction of people over 65 with both home and neighbourhood*
- *NI 139 People over 65 who say that they receive the information, assistance and support needed to exercise choice and control to live independently*
- *NI 140 Fair treatment by local services*

A partir de 2004, chaque LSP a été tenu d'établir un *Local Area Agreement* (LAA), accord pluriannuel entre les principales agences publiques du LSP et le gouvernement central. Démarrés en 2005-2008 et achevés en 2008-2011, les LAA fixaient les cibles prioritaires d'intervention à atteindre pour chaque territoire. Chaque LAA devait choisir 35 indicateurs parmi les 198 du *National Indicator Set*, dont 17 dans le domaine de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation. A ces 35 indicateurs de base, Les LAA avaient aussi la possibilité d'ajouter jusqu'à 35 indicateurs supplémentaires issus du NIS.

Le choix des 35 indicateurs de base était négocié entre le LAA et les *Regional Government Offices*, qui en assuraient ensuite le suivi au travers de revues semestrielles des performances de chaque LAA, sur la base des rapports de performance établis par les *Performance Managers* recrutés par les villes. Ces professionnels devaient aussi préparer les rapports soumis à la Commission d'audit chargée de faire une revue annuelle des performances des autorités locales dans le cadre du *Comprehensive area assessment* (CAA), examinant les 35 indicateurs du LAA et attribuant pour chacun une note, représentée par un drapeau de couleur : rouge pour les mauvaises performances, vert pour les bonnes

---

<sup>38</sup> Department for Communities and Local Government, 2009, *Place survey 2008-2009 manual*, Londres : DCLG

A **Sheffield**, le LAA (Sheffield First Agreement – 2008-2011) s’organisait autour de 35 indicateurs couvrant quatre thématiques principales<sup>39</sup> :

- *Environmental Excellence*  
Le LAA de Sheffield comprend des indicateurs relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (NI 186), à l’adaptation au changement climatique (NI 188), à la qualité environnementale des rues et des espaces publics, ainsi qu’à la réduction des accidents de route (NI 195 ) et de la congestion routière (NI 167).
- *Great Place to grow Up*  
La moitié des objectifs et indicateurs du LAA porte sur les enfants et les jeunes, couvrant un vaste spectre d’enjeux, de l’obésité infantile (NI 56) à la réussite scolaire (NI 163) en passant par l’allaitement maternel (NI 53), les grossesses adolescentes, la délinquance juvénile (NI 111) ou l’accompagnement social des adolescents et des jeunes adultes (NI 117 ).
- *Inclusive Health Communities*  
En matière de lutte contre l’exclusion, le LAA accorde sa priorité aux enjeux sanitaires, au travers d’objectifs comme la réduction de la consommation de tabac (NI 123) ou la réduction des écarts de mortalité pour les différentes classes d’âges (NI 120). Il met aussi l’accent sur l’amélioration de la prise en charge sanitaire des personnes en situation d’exclusion sociale (NI 150, NI 130) ou souffrant de troubles mentaux et de problèmes d’apprentissage (NI 146)
- *Successful Neighbourhoods*  
Ce dernier axe intègre des objectifs de prévention de la délinquance (NI 16, NI 20, NI33), de lutte contre les incivilités (NI 17) ou de consommation d’alcool et d’autres psychotropes (NI 40) d’une part, des objectifs relatifs à la cohésion communautaire (NI 1), à la participation politique (NI 4) d’autre part.

A **Birmingham**, le LAA (Working together for a better Birmingham - 2008-2011) s’organisait autour de 35 indicateurs regroupés dans 5 axes prioritaires eux-mêmes subdivisés en 19 objectifs thématiques<sup>40</sup> :

- *Succeed economically*  
Ce premier axe s’organise autour d’objectifs et d’indicateurs relatifs au développement économique et à l’emploi (NI 151, NI 153, NI 166, NI 172), à l’accessibilité (NI 167), à la pauvreté infantine (NI 116), aux émissions de CO2 et à la production de déchets ménagers (NI 186, NI 191), à la formation et à la réussite scolaire (NI 117, NI 163, NI 165).
- *Staying safe in a clean and green city:*  
Les objectifs et indicateurs réunis dans cet axe portent sur la criminalité contre les personnes (NI 15, NI 29, NI 35) et les biens (NI 16), les incivilités (NI 21), la récidive (NI 30, NI 38, NI 45), la protection de l’enfance (deux indicateurs locaux) et l’entretien du quartier (NI 195)
- *Be healthy*

---

<sup>39</sup> Liste complète en annexe 4

<sup>40</sup> Liste complète en annexe 5

Sur le plan sanitaire, les objectifs et indicateurs retenus portent principalement sur l'accès aux soins de groupes défavorisés (NI 141, NI 129, NI 130, NI 131, NI 135), mais aussi sur les écarts de mortalité pour les différentes classes d'âges (NI 120), sur les pratiques à risque (NI123), l'obésité infantine (NI 56) et les grossesses précoces (NI 112).

- Enjoying a high quality of life

Les objectifs et les indicateurs de cet axe se rapportent au développement de l'offre de logement (NI 154, NI 155), à l'appréciation du quartier par ses résidents (NI 5 + un indicateur local), et à la pratique de loisirs sportifs et culturels (NI 8)

- Making a contribution:

Le développement et la cohésion communautaire constituent le dernier axe prioritaire du LAA. Au regard des quatre axes précédent, celui-ci se caractérise par le faible nombre d'objectifs et d'indicateurs retenus : l'objectif affiché d'intégration des résidents de toutes origine dans une communauté forte n'est pas décliné en indicateur. Les deux indicateurs de cet axe (NI 4 et un indicateur local) renvoient au second objectif, relatif à la participation active des habitants de Birmingham aux organisations, événements et aux institutions à l'échelle de la ville.

La mise en regard des indicateurs retenus à Birmingham et Sheffield donne à voir les marges de manœuvre dont disposaient les LSP pour arrêter des priorités territoriales, dans un cadre d'objectif et d'indicateurs nationaux. Sur les 35 indicateurs des LAA de Birmingham et de Sheffield, on ne trouve que 6 indicateurs nationaux en commun, qui portent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (NI 186<sup>41</sup>), la congestion routière (NI 167), la capacité des habitants à influencer les décisions locales (NI 4), l'obésité (NI 56), le pourcentage de jeunes de 16-18 ans hors du système éducatif, d'emploi et de la formation (NI 117). On peut en outre noter que le LAA de Sheffield faisant de la jeunesse un axe spécifique alors qu'il était traité dans le volet économique (réussite éducative, insertion des jeunes) et le volet santé (NI 56 obésité) dans le LAA de Birmingham.

### **1.3. Les indicateurs du New Deal for Communities : Aston Pride (Birmingham)**

Comme indiqué plus haut, chaque NDC a dû élaborer un plan de mise en œuvre (*Delivery Plan*) dans lequel il devait définir des objectifs de résultats couvrant 6 domaines principaux, dont trois concernaient les lieux (habitat et cadre de vie, délinquance, cohésion communautaire) et trois les personnes (chômage, éducation, santé). Il revenait aussi aux *boards* de décliner ces objectifs en indicateurs auxquels étaient associés des valeurs de départ et des valeurs cibles (objectif à horizon 10 ans), ainsi que l'identification des étapes clés pour les atteindre (*milestone*).

Au lancement du programme, le choix des indicateurs et des valeurs cibles s'est appuyé sur un diagnostic initial (*baseline study*) alimenté par des statistiques et des données collectées auprès des

---

<sup>41</sup> Comme dans d'autres villes l'indicateur NI 186 sur la réduction des gaz à effet de serre a été très plébiscité par les villes. Environ 2/3 des villes avaient identifié cet indicateur comme prioritaire, ce qui en faisait l'un des indicateurs les plus prisés localement. Cet indicateur se situait à la 5<sup>ème</sup> place des indicateurs les plus courants dans les LAA.

agences participant au programme (logement, police, etc.) d'une part, par une enquête auprès des habitants du quartier (à Sheffield par exemple l'enquête portait sur 1000 ménages) d'autre part.

Par la suite, à partir de 2003, les *boards* ont dû aligner leurs objectifs et indicateurs sur les cibles nationales (*floor targets*) définies par le gouvernement dans le cadre de la NSNR, ce qui a conduit à une diminution de leur nombre : alors qu'en 2002, les *Delivery plans* des NDC comptaient en moyenne 36 indicateurs, le nombre est passé à 25 en 2004 elle est tombée à 25. Les indicateurs de résultats les plus souvent retenus par les NDC furent les suivants<sup>42</sup> :

- Sécurité
  - Réduction du crime
  - Réduction de la peur du crime
  - Réduction des vols
  - Réduction du comportement antisocial
  - Réduction de la criminalité des jeunes
- Education
  - Améliorer les résultats à l'étape 4 (Key stage 2) / GSCE passés
  - Améliorer la qualité des résultats à l'étape 2 (Key stage 4)
  - Réduire les taux d'absentéisme/ réduire l'exclusion
  - Améliorer le niveau en littérature, mathématiques
- Logement et cadre de vie
  - Amélioration de l'environnement et de la satisfaction
  - Améliorer la qualité du logement / la satisfaction
  - Améliorer la qualité et l'accès aux espaces verts et aux espaces publics
  - Prix du logement
- Emploi
  - Améliorer le taux d'emploi et d'activité économique ou réduire le chômage
  - Améliorer le soutien des entreprises/ la croissance et l'activité
  - Améliorer les niveaux de revenus
- Santé
  - Promotion de la santé : régime, exercices, santé et bien-être
  - Réduire les taux de mortalité
  - Améliorer la santé mentale
  - Améliorer les services de santé, l'accès aux services et la satisfaction publique
- Développement et cohésion communautaire
  - Accroître la participation des habitants/ et l'engagement
  - Accroître les groupes et les organisations communautaires
  - Accroître l'influence de la communauté dans les processus de décision et la fourniture des services
  - Accroître la participation des jeunes
  - Accroître la participation des personnes issues des minorités ethniques (BME)
  - Accroître la visibilité des NDC

---

<sup>42</sup> Marshall F. (2005), *NDC National Evaluation Analysis of Delivery Plans 2004: Outcomes, Floor Targets and Projects*, Sheffield : CRESR

Huit de ces indicateurs ont été retenus par plus de la moitié des NDC :

- Accroître l'emploi et l'activité économique
- Promotion de la santé : régime, santé, exercices et bien-être
- Accroître la participation des communautés et l'engagement
- Améliorer les résultats à l'étape 4 / GCSE passés
- Réduction du crime
- Accroître la satisfaction locale ou le sentiment de satisfaction
- Réduire la peur du crime
- Amélioration environnemental ou satisfaction

On l'a déjà souligné, les NDC ne comprenaient initialement que des objectifs et indicateurs de résultats (*outcomes*) à horizon 10 ans. Ils ont dû les compléter par des indicateurs de réalisations (*outputs*), à la demande du gouvernement central soucieux du faible niveau de réalisation des projets au cours des trois premières années. L'introduction d'indicateurs de réalisations visait à mieux contrôler les dépenses de chaque *board* (dans la logique du *Best Value for Money*) et s'assurer de l'avancement des projets. Ces indicateurs d'output ont fait l'objet d'un *monitoring* assuré par les *Regional Government Offices*.

Les indicateurs de réalisations les plus fréquemment utilisés dans les NDC furent les suivants<sup>43</sup> :

- Sécurité
  - Nombre d'initiatives de sécurité communautaires développées
  - Nombre de personnes bénéficiaires de ces initiatives
  - Nombre de patrouilles à pied organisées
  - Nombre de propriétés où des installations de sécurité sont installées
  - Nombre de mesures visant à limiter la criminalité des jeunes
  - Système de wardens mis en place
- Education
  - Nombre d'élèves bénéficiaires des projets
  - Nombre de jeunes bénéficiaires de projets visant à promouvoir le développement social
  - Nombre de parents impliqués dans les projets
  - Nombre d'enfants allant à l'école régulièrement
- Emploi
  - Nombre d'emplois créés
  - Nombre d'emplois sauvegardés
  - Nombre de personnes précédemment au chômage (<6 mois)
  - Nombre de personnes précédemment au chômage (> 6 mois)
  - Nombre de personnes obtenant des qualifications
  - Nombre de personnes accédant à l'emploi par la formation
- Santé
  - Nombre d'équipements de santé améliorés

---

<sup>43</sup> Cambridge Economic associates (2005) *National evaluation of the New Deal For communities. Value for money strand, Final report.*

- Nombre de personnes utilisant les équipements de santé améliorés
- Nombre de nouveaux équipements de santé créés
- Nombre de personnes utilisant les équipements de santé créés
- Nombre de résidents recevant des conseils de santé
- Nombre de résidents impliqués dans des projets de santé
- Logement et cadre de vie
  - Nombre de logements construits
  - Nombre de logements améliorés
  - Nombre de résidents conseillés sur le logement
  - Nombre de propriétaires conseillés sur le logement
  - Nombre de routes et de passages piétons installés
  - Nombre de nouvelles lampes colonnes
  - Tonnes de déchets nettoyés

#### Développement et cohésion communautaire

- Nombre d'organisations communautaires soutenues
- Nombre de volontaires impliqués
- Nombre de lieux de garde pour enfants créés

La ville de **Birmingham** comptait deux NDC : **Aston Pride** et Birmingham Kings Norton : 3 Estates. Les enquêtes ont porté sur le premier. Comme la plupart des quartiers NDC, Aston souffre de problèmes de chômage, de sécurité, de logement (vacance) et d'un cadre de vie dégradé (présence d'ordures, mauvaise qualité des espaces verts et des espaces publics), de santé et d'éducation. A titre d'exemple, en termes d'éducation les performances locales pour le Key stage 2 étaient seulement de 49% en 2002 (soit 20,7% d'écart avec la moyenne de Birmingham). En ce qui concerne le cadre de vie, 56% des résidents estimaient que la présence d'ordures constituait un problème. Au démarrage du programme NDC, l'*Index of Multiple Deprivation* d'Aston classait le quartier dans le premier décile des quartiers les plus défavorisés d'Angleterre.

Le Delivery Plan 2008-2011 du NDC Aston Pride s'organise autour des indicateurs de résultats suivants :

- Sécurité
  - Réduction du crime en lien avec les cibles de la police des West midlans dans trois domaines (vols, vols de voitures, cambriolages)
  - Réduction de l'insécurité liée aux jeunes
  - Réduction du sentiment d'insécurité par rapport à l'usage des drogues
- Education
  - Soutenir apprentissage et compétences des parents pour pouvoir aider leurs enfants
  - Améliorer la qualité des résultats aux Key stage 2 et 4 (réduire l'écart avec Birmingham)
  - Réduire les écarts par rapport à la réussite des NVQ2 et NVQ3 pour résidents en âge de travailler
  - Améliorer le niveau en anglais
- Emploi
  - Réduire le chômage
  - Réduire le chômage des jeunes (18-24 ans)

- Accroître le nombre de résidents d'Aston pride soutenus dans l'accès à l'emploi
- Améliorer le soutien des entreprises/ la croissance et l'activité
- Santé
  - Accroître l'espérance de vie au mieux (à la moyenne de Birmingham ou au dessus)
  - Réduire les maladies de longue durée (à la moyenne de la ville ou en dessous)
  - Réduire les taux de mortalité infantile (à la moyenne de la ville ou en dessous)
  - Améliorer les services de santé, l'accès aux services et la satisfaction publique
- Logement et cadre de vie
  - Améliorer la qualité du logement (satisfaction et prix du logement)
  - Accroître le choix du logement
  - Réduire la vacance de logements
  - Améliorer l'attractivité d'Aston (satisfaction locale sur la qualité et le nombre d'espaces verts)
  - Assurer une qualité de services (satisfaction locale sur le traitement des déchets et détritrus)
- Développement et cohésion communautaire
  - Accroître l'engagement des résidents pour qu'ils puissent influencer les décisions locales
  - Accroître la participation des groupes et les organisations communautaires par des activités de *capacity building*
  - Accroître la visibilité des NDC pour les habitants

S'y ajoutaient des indicateurs de réalisation couvrant ces six thèmes, de façon à associer aux objectifs de résultats à 10 ans des objectifs de réalisations plus immédiats.

## 2. FRANCE

Après avoir sommairement retracé l'histoire des indicateurs de la politique de la ville française, on présentera dans cette sous-partie les principaux indicateurs actuellement utilisés dans le cadre de cette politique, en distinguant les indicateurs figurant dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, les indicateurs de performance résultant directement ou indirectement de la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, et enfin les indicateurs de suivi des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) qui ont succédé en 2007 aux contrats de ville pour constituer –en théorie– le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions de l'Etat en faveur des territoires les plus en difficulté

### 2.1. La lente montée en puissance des indicateurs dans la politique de la ville

L'introduction d'instruments de quantification dans la politique de la ville française s'est amorcée au début des années 1990. Quelques statisticiens en poste dans des directions régionales de l'INSEE se sont attelés à la mise en place de tableaux de bords des quartiers, pour fournir aux acteurs locaux de cette politique des données descriptives de la situation et de l'évolution des quartiers prioritaires<sup>44</sup>. Ces

---

<sup>44</sup> Tissot S. (2004) op. cit.

premières démarches expérimentales ont été prolongées à l'échelon national par la DIV et l'INSEE, dont les travaux ont permis d'établir un tableau statistique jusqu'alors inconnu de « ces quartiers dont on parle »<sup>45</sup>. Il s'agissait alors, par la production de statistiques sur des quartiers prioritaires qui avaient été sélectionnés par les élus locaux sur la base d'une connaissance sensible de leur territoire, de caractériser l'objet de la politique de la ville et non de disposer d'instruments de pilotage ou d'évaluation de celle-ci<sup>46</sup>.

C'est à la suite du vote de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV) que s'est opéré un changement d'usage des chiffres dans la politique de la ville. Les statisticiens qui avaient participé à la *description* statistique des quartiers prioritaires ont alors été remobilisés dans une opération de *définition* statistique d'une nouvelle géographie prioritaire<sup>47</sup>. Plus exactement, leur travail a consisté dans la construction d'un indice synthétique d'exclusion (ISE)<sup>48</sup> dans un premier temps, puis dans l'établissement d'un classement hiérarchique des quartiers prioritaires des contrats de ville en fonction de cet indice, après que ces quartiers aient été précisément périmétrés par les préfetures et les municipalités. Ce classement a ensuite servi de base à la sélection nationale des 750 quartiers en ZUS et, en leur sein, des 416 ZRU et des 44 en ZFU, de façon à ce que l'importance des dérogations accordées soit proportionnelle à l'intensité de l'exclusion dans lesdits quartiers<sup>49</sup>.

Cette opération de zonage de la géographie prioritaire, qui n'avait d'autre finalité que de rendre possible l'application des mesures temporaires d'exonération fiscale et de charges sociales prévues par le PRV, a eu des effets de longue portée. Car elle a institué un nouveau découpage infra-communal, qui a été intégrée dans les systèmes d'information administratifs et dans les nomenclatures de la statistique publique. Ce faisant, elle a orienté la politique de la ville vers un sentier de dépendance<sup>50</sup>, qui a débouché une dizaine d'années plus tard sur son basculement dans une logique de performance néo-managériale, fondée sur la définition de programmes organisés autour d'objectifs chiffrés, déclinés dans des batteries d'indicateurs servant de base à des activités de *reporting*, de *benchmarking* et d'évaluation régulières.

---

<sup>45</sup> Querrien A. (dir.) (1997) *Au marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*, La Tour-d'Aigue : éditions de l'Aube

<sup>46</sup> Estèbe P. (2004) *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris : L'Harmattan

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> L'ISE étant calculé de la façon suivante : % des moins de 25 ans dans la population totale de la zone x % des chômeurs de longue durée dans la population active de la zone x % des plus de 15 ans de la zone sans diplôme x population totale de la zone / Potentiel fiscal de la commune.

<sup>49</sup> Le classement dans ces trois catégories ne découle pas exclusivement de cet indice. Les grands quartiers franciliens, emblématiques de la politique de la ville n'apparaissent en effet qu'en milieu de liste dans le classement des ZUS établi suivant la valeur de leur ISE. La DIV a donc opéré des réajustements, reclassant en ZRU et ZFU des quartiers que les critères retenus classaient en simple ZUS, pendant que d'autres quartiers faisaient le chemin inverse. Le calcul strict de l'ISE avec les données disponibles en 1996 (recensement 1990 et potentiel fiscal 1996) permet d'établir que 39 ZUS sur 396 ne méritaient pas leur classement en ZRU mais ont été classées dans cette catégorie alors que 39 ZUS auraient dû être classées en ZRU mais ne l'ont pas été.

<sup>50</sup> Pierson P. (2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94, 2.



## 2.2. Les indicateurs de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003

Au cours des années 1980 et 1990, les objectifs de la politique de la ville n'avaient jamais été précisément énoncés au niveau national. Il revenait aux signataires locaux des contrats successifs de cette politique d'en définir les objectifs, sur la base du projet qu'ils avaient élaboré dans un cadre partenarial. Mais il ne leur était pas demandé d'arrêter des objectifs chiffrés, et moins encore de décliner ces objectifs en indicateurs. Ce n'est qu'à l'occasion des démarches d'évaluation des conventions de DSQ ou des contrats de ville que de tels indicateurs avaient parfois été définis. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (dite loi Borloo) a changé la donne, en fixant des objectifs précis pour la politique de la ville dans des termes choisis de façon à rendre possible la mesure de leur atteinte, sur le modèle de la politique de la ville britannique<sup>51</sup>. Reprenant l'objectif et certains instruments de la NSNR, cette loi a en effet assigné à la politique de la ville un objectif de « *réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires* », en l'occurrence entre les ZUS et le reste de l'espace urbain<sup>52</sup>. L'annexe 1 de la loi a précisé cet objectif général, en lui ajoutant un objectif intermédiaire de « *retour au droit commun* » d'une part, et d'autre part en déclinant « *l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de 'retour au droit commun'* » dans une série d'objectifs thématiques<sup>53</sup>, accompagnés d'une batterie d'une soixantaine d'indicateurs de différentes natures : indicateurs de contexte (description des quartiers prioritaires), indicateurs d'activité ou de réalisations (portant sur les moyens mis en œuvre), indicateurs de résultats (renseignant sur les effets d'une action ou d'un programme).

Créé par la même loi, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) a été chargé de « *mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1* ». L'article 5 de la loi stipulait que ces rapports annuels devaient donner lieu à un débat d'orientation devant chacune des deux assemblées. Bien que cette disposition n'ait pas été respectée, les rapports de l'ONZUS –qui ont mesuré année après année la persistance ou l'accroissement des écarts que la politique de la ville devait réduire– ont été largement publicisés. Car la presse s'en est saisie, extrayant quelques chiffres frappants des rapports annuels de l'ONZUS pour établir l'échec de cette politique.

<sup>51</sup> Epstein R. (2010) "Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville", *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2

<sup>52</sup> La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 est hésitante s'agissant des espaces utilisés pour mesurer ces écarts. Elle fait parfois référence aux écarts entre une ZUS et son environnement, parfois aux écarts entre l'ensemble des 751 ZUS et un espace de référence fluctuant, la loi mentionnant successivement « l'ensemble du territoire national », « les autres villes ou quartiers », « l'ensemble des agglomérations de référence », « les agglomérations », « les circonscriptions [de Police] comprenant une ZUS », « les communes comprenant une ZUS ». Ce flou a été souligné par l'ONZUS en 2004, qui a choisi de référer les ZUS aux unités urbaines dans leur définition de 1999. Ce choix conventionnel initial n'est pas systématiquement respecté : en fonction des années et des thématiques, les analyses portent sur des mesures d'écarts à des échelles variables.

<sup>53</sup> Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi ; Améliorer l'habitat et l'environnement urbain ; Santé : développer la prévention et l'accès aux soins ; Améliorer la réussite scolaire ; Sécurité et tranquillité publiques ; Mobiliser les services publics

### 2.3. Les indicateurs de performance

Les instruments de quantification utilisés dans la politique de la ville ne se réduisent pas à ces indicateurs statistiques largement publicisés. S'y ajoutent les indicateurs de performance issus de la loi organique relative aux lois de finances votée le 1er août 2001 avec l'ambition d'accroître la transparence et la performance de l'action de l'Etat. Dans cette perspective, l'article 51 de la loi organique stipulait que la présentation en loi de finances des programmes de l'État devait être faite au regard « *des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

La politique de la ville, qui a été divisée en deux programmes budgétaires de 2006 à 2008 (programme 147 Équité sociale et territoriale et soutien, programme 202 Rénovation urbaine) avant sa réunification dans un programme unique en 2009 (147 Politique de la ville), s'est ainsi vue assigner des objectifs quantifiés déclinés en indicateurs, qui devaient être utilisés pour apprécier (et améliorer) sa performance. La liste de ces indicateurs, qui est définie dans les projets annuels de performance (PAP) annexés aux lois de finances, a régulièrement évolué : des 16 indicateurs figurant dans les PAP 147 et 202 pour l'année 2006, seuls 2 se retrouvent à l'identique dans le PAP unique établi six ans plus tard. Les indicateurs biaisés, difficiles à interpréter ou sans rapport direct avec les interventions de l'Etat ont progressivement disparu du PAP<sup>54</sup>. Les indicateurs de performance de la politique de la ville ont ainsi gagné en qualité, mais leur évolution a limité leur usage tant il est vrai que l'instabilité des indicateurs réduit les possibilités de suivi pluriannuel, sans lequel l'appréhension des performances et de leur évolution dans le temps ne peut être réellement significative.

PLF	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Programme Annuel de Performance n°	147	147	147	147	147 202	147 202	147 202
Nombre d'objectifs	4	5	5	7	8	8	8
<i>dont objectifs inchangés par rapport à l'année n-1</i>	4	5	4	6	4	4	
Nombre d'indicateurs	9	10	10	14	16	15	16
<i>dont indicateurs inchangés par rapport à l'année n-1</i>	8	8	6	12	11	7	

Contrairement à ce que le tableau ci-dessus pourrait laisser croire, l'appropriation et l'apprentissage progressif du dispositif de performance par les acteurs de la politique de la ville n'ont pas conduit à une réduction progressive du nombre d'indicateurs suivis dans le cadre de cette politique. Certes, comme l'ensemble des PAP, ceux relatifs à la politique de la ville ont été progressivement améliorés et simplifiés, autour d'un nombre réduit d'objectifs et d'indicateurs de performance<sup>55</sup>. Mais ils ont aussi été

<sup>54</sup> La pertinence et la fiabilité des indicateurs du programme Politique de la ville ont été jugées globalement satisfaisantes par le CIAP au terme de l'audit du dispositif de performance du programme 147 réalisé en mai 2011.

<sup>55</sup> Brunetière J.-R. (2006) "Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ?", *Revue Française d'Administration Publique*, 117, 1 ; Brunetière J.-R. (2011) "Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après...", *Revue française d'administration publique*, 135, 3

complétés par une profusion de nouveaux indicateurs, qui régissent désormais les relations entre l'administration en charge de cette politique (SG CIV), les agences responsables de la mise en œuvre de ses programmes (ANRU et ACSE), les services déconcentrés de l'Etat et les opérateurs de terrain (villes, bailleurs sociaux, associations...).

L'extension du régime des indicateurs de performance découle tout d'abord de la circulaire budgétaire du 11 août 2008 relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État qui impose, pour chacun de ces opérateur, la déclinaison de la logique et des instruments de la performance budgétaire dans un document recensant les objectifs qui lui sont impartis, les indicateurs associés, les valeurs cibles et les plans d'action pour l'année concernée. Cette exigence a conduit le SG CIV à signer deux contrats d'objectifs et de performance (COP) avec l'ACSE et l'ANRU en 2010.

Le COP de l'ACSE comprend à lui seul 18 indicateurs de performance (6 portant sur la performance gestionnaire de l'agence et 12 renvoyant plus spécifiquement à la mise en œuvre des programmes dont elle a la charge), soit deux fois plus que d'indicateurs dans le PAP 147 dans son ensemble ! Ces indicateurs témoignent à la fois d'un souci d'encadrement de l'action de l'ACSE par sa tutelle, et du caractère fort peu stratégique du pilotage opéré puisque ces indicateurs renseignent plus sur les performances gestionnaires de l'Agence que sur l'efficacité des programmes dont elle a la charge. Il en va différemment de l'ANRU, signataire d'un COP dans lequel les exigences performantielles de l'administration de tutelle sont bien plus légères, réduites à la récapitulation des données que l'ANRU doit transmettre au SG CIV pour documenter les indicateurs du PAP relatifs à la rénovation urbaine. Cette différence de traitement peut s'expliquer par des raisons budgétaires, l'ACSE étant intégralement financée par l'Etat alors que l'ANRU ne l'est (quasiment) plus du tout depuis 2009. Mais elle apparaît aussi révélatrice de la structure des relations entre l'administration et les deux agences, ces relations relevant effectivement du registre de la tutelle pour l'ACSE, et correspondant plutôt à un régime de tutelle inversée dans le cas de l'ANRU<sup>56</sup>. En cela, les indicateurs doivent tout autant être analysés comme des instruments d'action publique et comme des révélateurs des relations de pouvoir qui structurent cette action publique.

Ce constat peut être poursuivi en décalant le regard d'un niveau. Car l'ANRU comme l'ACSE ont prolongé la déclinaison des indicateurs de performance à l'échelon infranational, en direction des acteurs en charge de la mise en œuvre des programmes dont elles ont la charge. La nature des indicateurs suivis par les deux agences, leur mode de production et leur usage seront examinés dans la deuxième partie de cette étude.

#### **2.4. Les indicateurs des Contrats Urbains de Cohésion Sociale**

Pour conclure cette présentation des indicateurs qui peuplent la politique de la ville française, il convient de mentionner ceux associés aux CUCS signés entre l'Etat et les communes en 2006-2007, qui avaient vocation à constituer le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions étatiques en

---

<sup>56</sup> Epstein R. (2008) op. cit.

faveur des territoires les plus en difficulté. Ces CUCS conclus pour une durée de trois (2007-2009) ont été prolongés d'une année supplémentaire en 2010, puis reconduits pour période de trois ans (2011-2014).

La circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration de ces contrats prévoyait qu'ils s'organisent en trois parties : un projet urbain de cohésion sociale, des programmes d'action pour chacun des cinq champs prioritaires du contrat<sup>57</sup>, assortis d'objectifs précis déclinés en indicateurs. Ces indicateurs devaient servir de base à des bilans annuels et à une évaluation à échéance de trois ans, en fonction de laquelle devait être décidée la reconduction du contrat sur la période 2010-2012. Rares sont les CUCS qui se sont conformés à ces prescriptions<sup>58</sup>. Si certains ont effectivement veillé à définir des objectifs précis et, parfois, à les décliner en indicateurs, l'exigence de bilans annuels et d'évaluations à mi-parcours n'a été respectée que de façon formelle, ce qui n'a pas empêché la reconduction de ces CUCS jusqu'en 2014.

En 2011, l'Etat a engagé une démarche expérimentale d'élaboration de nouveaux CUCS dans 33 sites, avec l'objectif affiché d'améliorer la mobilisation des politiques de droit commun dans les quartiers, au-delà des seules actions s'appuyant sur les crédits spécifiques de la politique de la ville. Le recours à une expérimentation visait à déterminer les modalités d'une nouvelle contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, organisée autour de l'objectif précité. La circulaire du 27 avril 2011 relative à la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale expérimentaux prévoit une nouvelle fois la mise en place d'une batterie d'indicateurs. Dans les villes et agglomérations engagées dans l'expérimentation, les signataires du CUCS devaient élaborer et renseigner des tableaux de suivi constitués de deux types d'indicateurs<sup>59</sup> : « *des indicateurs de moyens permettant de suivre le respect des engagements et des indicateurs permettant le suivi de l'évolution du territoire concerné par l'expérimentation* ». La liste de ces indicateurs, annexée à la circulaire, en comprend 17 pour le volet Emploi, insertion, développement économique, 11 pour le volet Sécurité, prévention de la délinquance<sup>60</sup>, 19 pour le volet Education<sup>61</sup>. Soit 47 indicateurs au total et même plus vu qu'un tiers de ces indicateurs ne peuvent être renseignés par une valeur unique. Pour les autres, plusieurs valeurs sont demandées,

---

<sup>57</sup> Habitat et cadre de vie ; accès à l'emploi et développement économique ; réussite éducative ; santé ; citoyenneté et la prévention de la délinquance.

<sup>58</sup> Cour des comptes (2012) *La politique de la ville. Une décennie de réformes*. Rapport public thématique

<sup>59</sup> On reproduit, à titre d'illustration, un extrait d'un de ces tableaux (celui du CUCS expérimental de Grigny consacré à l'emploi dans l'Annexe n de suivi

<sup>60</sup> C'est sur ce thème que les indicateurs figurant dans la circulaire apparaissent les moins adaptés à la finalité affichée (mesurer la mobilisation des moyens de droit commun en faveur des quartiers prioritaires), ce qui conduit à faire une remarque plus générale sur indicateurs en matière sécurité. Alors qu'il s'agit d'un des domaines d'action de l'Etat dans lequel le recours aux indicateurs a été le plus systématisé (et dénoncé), c'est aussi celui dont les responsables semblent les plus rétifs à la production d'indicateurs territorialisés correspondant aux découpages de la politique de la ville. Ainsi, l'affichage une contribution de 135 millions d'euros du programme 176 « Police nationale » au DPT « Ville » associé au PLF pour 2010 s'accompagne de la reconnaissance du caractère purement conventionnel et largement arbitraire de cet affichage puisque « *les systèmes d'information [de la police nationale] ne permettent pas de territorialiser les indicateurs aux quartiers de la politique de la ville* ». Tout autant qu'à des difficultés techniques qui rendent difficile la mesure des moyens mis en œuvre par la police nationale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce déficit de production d'indicateurs territorialisés par la Police Nationale nous paraît devoir être considéré comme le signe de stratégies protectionniste de cette institution vis-à-vis de la politique de la ville

<sup>61</sup> Les signataires d'un CUCS pouvant ajouter à cette liste des indicateurs supplémentaires renvoyant aux engagements spécifiques négociés localement

correspondant à différentes échelles territoriales, à des valeurs absolues et relatives, ou à une décomposition en sous-indicateurs correspondant à des mesures ou des populations distinctes.

### 3. PAYS-BAS

#### 3.1. La Politique des grandes villes (*Grotestedenbeleid*)

La Politique des grandes villes néerlandaise est à bien des égards comparable à la politique de la ville française<sup>62</sup>. Elles sont toutes deux nées au début des années quatre-vingt et sont depuis montées en puissance, s'étendant à un nombre croissant de villes : alors que la première génération de contrats *Grotestedenbeleid* (GSB I, 1994- 1999), développée à l'initiative des villes du « G4 » (Amsterdam, La Haye, Rotterdam, Utrecht), ne concernait que ces quatre grandes villes, trente cinq villes sont couvertes par la dernière génération contractuelle (GSB III, 2004-2009). Les objectifs qui ont été impartis à la politique de la ville française et à la politique des grandes villes néerlandaise ont évolué de façon relativement similaire, de la réhabilitation du bâti au développement social puis à la mixité sociale et fonctionnelle, la dimension ethno- raciale de cette mixité devenant particulièrement prégnante dans les années 2000<sup>63</sup>. Elles se rapprochent aussi par leurs modes opératoires, au travers desquels ces politiques ont impulsé ou accompagné les démarches de modernisation de l'action publique dans les deux pays. Toutes deux ont cherché à promouvoir la transversalité, à l'échelon central (interministériel) et local (au travers d'une approche intégrée fondée, dans le cas néerlandais sur trois « piliers » : développement urbain, développement social et développement économique<sup>64</sup>). Elles s'appuient l'une comme l'autre sur des contrats pluriannuels signés par l'Etat et les municipalités, sur la base de diagnostics et de projets élaborés localement. Enfin, on retrouve dans les deux politiques un même attachement affiché à la participation des habitants et à l'évaluation<sup>65</sup>.

Ces similarités s'accompagnent d'importantes différences entre les deux politiques. Elles se distinguent tout d'abord sur le plan scalaire. Alors que la politique de la ville française se fonde, depuis l'origine, sur une géographie prioritaire d'intervention constituée de quartiers pauvres et immigrés, la politique des grandes villes néerlandaise a cherché, dans la durée, à répondre aux problèmes qui se manifestent dans des quartiers similaires par des actions à la double échelle de ces quartiers et de la ville<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Carrel M. (2004) *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse de sociologie, Université Paris V.

<sup>63</sup> Musterd S., Ostendorf, W. (2008) op. cit ; Bolt G., van Kempen R. (2012) «Urban policies in the Netherlands» in Houard N. (dir.) *Politique de la ville. Perspectives internationales*, Paris, La documentation Française, Centre d'analyse stratégique.

<sup>64</sup> Dans le cadre de la troisième génération de contrats (GSB III), l'Etat a fixé de nouvelles orientations pour la politique des grandes villes, en intégrant la sécurité et l'intégration des minorités ethniques dans son pilier social, et en définissant cinq objectifs prioritaires pour la période 2005-2009 : réduire l'insécurité et le sentiment d'insécurité ; améliorer la qualité de cadre de vie ; améliorer la cohésion sociale ; renforcer la mixité sociale (coprésence des ménages bas revenus et à revenus moyens dans les quartiers) ; renforcer la vitalité économique des villes.

<sup>65</sup> Bevort A., Charasse D. (2003) *Performances institutionnelles et traditions civiques comparées en France et aux Pays-Bas, le cas des politiques de la ville*, Paris : la Documentation française

<sup>66</sup> On peut cependant noter que la politique de la ville française s'est inscrite dans une approche comparable au tournant du siècle, avec des contrats de ville intégrés dans les contrats d'agglomération dont ils constituaient le volet « cohésion sociale ». Réciproquement, la politique GSB a été complétée, entre 2007 et 2011, par un programme supplémentaire ciblé

Ensuite, si on trouve dans les deux politiques une même ambition de décloisonnement et de territorialisation des politiques nationales, l'approche transversale, partenariale et remontante qu'elles promeuvent s'encastre dans des systèmes institutionnels forts différents.

L'Etat unitaire décentralisé néerlandais correspond en effet à un système de co-administration (*medebewind*). Les administrations étatiques néerlandaises sont structurées à la seule échelle nationale, sans relais déconcentrés. Les 12 provinces et les 496 municipalités disposent de larges compétences (politiques sociales, économiques, du logement...), mais elles agissent en partie comme des services déconcentrés de l'Etat, mettant en œuvre –avec des marges de manœuvre plus ou moins importantes– les politiques de ce dernier. C'est notamment le cas des municipalités dont l'exécutif est dirigé par un fonctionnaire nommé par le gouvernement et dont l'autonomie fiscale est parmi les plus limitées d'Europe<sup>67</sup>. Le partenariat Etat-villes de la *Grotestedenbeleid* ne procède donc pas d'une cogestion locale (entre administrations déconcentrées et décentralisées) comparable à celle de la politique de la ville française. L'État en définit les grandes orientations et les objectifs (pour le programme GSB III : réduire l'insécurité et le sentiment d'insécurité ; améliorer la qualité de cadre de vie ; améliorer la cohésion sociale ; renforcer la mixité sociale ; renforcer la vitalité économique des villes.), ainsi que les budgets qui sont alloués aux municipalités sur une période de 5 ans, mais ce sont ces dernières qui élaborent les projets et fixent les objectifs des contrats signés avec l'Etat, dont elles assurent la mise en œuvre, le tout en lien avec les acteurs économiques, les organismes sociaux, les bailleurs sociaux ainsi que les habitants des quartiers visés.

### **3.2. Des indicateurs de réalisations à l'échelle locale, de résultats à l'échelle nationale**

Les contrats GSB I et GSB II s'organisaient autour d'objectifs de résultats négociés par l'Etat et les villes (diminution du taux de chômage, amélioration des résultats scolaires dans le primaire, réduction de la criminalité, etc.). Pour le programme GSB II (1999-2004), neuf objectifs de résultats avaient été retenus, auxquels correspondaient 16 indicateurs objectifs (mesure du changement) et subjectifs (perception du changement par les résidents). Les premiers étaient renseignés par l'Etat à partir de bases de données nationales, les seconds par les villes à partir d'enquêtes *ad hoc*. Ces indicateurs faisaient l'objet d'un examen annuel par l'Etat et les villes, à l'occasion de visites ministérielles dans les villes signataires.

Les contrats GSB III s'organisent toujours autour d'engagements chiffrés et mesurables par le biais d'indicateurs prédéfinis, mais les objectifs de résultats (*outcomes*) des contractualisations précédentes ont laissé place à des objectifs de réalisations (*outputs*)<sup>68</sup>. Aux yeux de nombreux chercheurs hollandais, ce choix apparaît doublement incohérent : il incite les acteurs locaux à se focaliser sur des enjeux de production de court-terme alors que la politique GSB vise à produire des transformations de

---

sur les quartiers les plus défavorisés de 18 villes, sélectionnés sur la base d'un indice synthétique d'exclusion combinant des indicateurs objectifs et subjectifs (cf. infra).

<sup>67</sup> Steen T., Toonen T. (2011) « The Netherlands » in Goldsmith M., Page E. (dir.) op cit.

<sup>68</sup> Comme on peut le voir dans la liste des objectifs et des indicateurs de l'annexe 1, quelques objectifs de résultats ont été maintenus en matière de délinquance.

long-terme<sup>69</sup> ; il restreint les marges de manœuvre de ces mêmes acteurs soumis à un *monitoring* continu, alors que le GSB III devait contribuer au renforcement de l'autonomie des villes<sup>70</sup>. C'est pourtant sur ce registre de la cohérence qu'il a été justifié lors de nos enquêtes par un haut fonctionnaire : « *nous avons choisi de nous limiter à des objectifs qui dépendent directement de l'action des villes et sur lesquels elles peuvent donc prendre des engagements. L'évolution du chômage dépend de nombreux facteurs qui ne relèvent pas de leur responsabilité. Les villes peuvent y contribuer indirectement, en créant un environnement favorable pour l'implantation d'entreprises. C'est pourquoi nous avons choisi d'arrêter des objectifs de réalisations sur les dimensions qu'elles maîtrisent, comme la création de zones d'activités, plutôt qu'un objectif de réduction du chômage même si le résultat attendu, c'est d'avoir des villes prospères où tout le monde peut trouver du travail* ».

Une liste d'objectifs de réalisations a donc été arrêtée par l'Etat pour les contrats GSB III, accompagnée d'une liste d'indicateurs divisée en deux catégories<sup>71</sup> : 24 « indicateurs de base » disponibles pour toutes les villes à partir de sources statistiques nationales, et 25 « indicateurs personnalisés » qu'il revient aux villes de produire par le biais d'enquêtes auprès des habitants<sup>72</sup>. S'y ajoutent des « indicateurs spécifiques » que les villes ont choisi d'inscrire dans les contrats pour renseigner des objectifs spécifiques.

Si la liste des objectifs et les indicateurs est définie par l'Etat, ce sont les villes qui doivent élaborer le projet sur lequel s'appuie le contrat. C'est aussi à elles qu'il revient de définir, au regard de ce projet, les valeurs cibles des différents objectifs qui « *doivent être suffisamment ambitieux pour être mobilisateurs, mais suffisamment réalistes pour être atteignables* »<sup>73</sup>.

Le passage d'objectifs de résultats à des objectifs de réalisations visait à responsabiliser les villes, qui prenaient ainsi des engagements précis indexés sur leur projet et les leviers d'action qu'elles maîtrisaient. Cette évolution s'est accompagnée d'une simplification des procédures de financement et de *reporting* du programme. Les différentes lignes budgétaires par lesquelles l'Etat subventionnait les actions de la politique GSB ont été fusionnées en 2005 dans trois dotations correspondant à ses trois piliers. Chaque ville signataire d'un contrat disposait ainsi de sommes libres d'emploi pour conduire des actions sociales, d'aménagement et de développement économique, le choix de ces actions relevant de leur seule responsabilité. Les procédures de compte-rendu en direction de l'Etat ont aussi été simplifiées. Les indicateurs des contrats GSB I et II étaient renseignés sur une base annuelle ; avec le GSB III, ils ne le sont qu'à trois reprises : en 2005 pour fixer un niveau de référence, en 2007 pour servir de support à un examen des réalisations et à une éventuelle révision du contrat, et en fin de période (2009). Ce n'est qu'au terme du contrat que les villes ont dû rendre compte de l'utilisation des fonds à

<sup>69</sup> Kokx A., van Kempen R. (2010) op. cit.

<sup>70</sup> Altes W. (2005) "The capacity of local government and continuing the decentralized urban regeneration policies in the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, 20 ; Musterd S., Ostendorf, W. (2008), op. cit.

<sup>71</sup> Voir annexe 7

<sup>72</sup> La réalisation de ces enquêtes, qui portaient principalement sur la perception des changements par les habitants, n'est pas encadrée nationalement. Toutes les villes n'ayant pas adopté les mêmes méthodes de collecte des données, leur fiabilité est incertaine et leur comparabilité plus encore.

<sup>73</sup> European Urban Knowledge Network (2011) *Urban Development in Europe. A Survey of National Approaches to Urban Policy in 15 EU Member States*, La Haye : EUKN

l'Etat, en particulier là où elles n'avaient pas atteint les objectifs initiaux. S'il a été question, au cours des premières années du GSB III, d'instituer des sanctions pour les villes qui ne tiendraient pas leurs engagements, aucun mécanisme de cette nature n'a été mis en place, à une exception près : en cas de non réalisation des actions prévues en matière d'intégration des immigrés, les villes ont dû rembourser une partie des sommes allouées par l'Etat.

Notons pour finir qu'en 2007, à mi-parcours du programme GSB III, le gouvernement de coalition de centre-gauche lui a ajouté un nouveau programme en direction des quartiers les plus en difficulté du pays, avec l'objectif affiché de « transformer la boue en or » (ou, plus littéralement, de « transformer les zones à problèmes en zones splendides »). Intitulé 40 quartiers, ce programme qui visait à réduire le fossé grandissant entre ces quartiers et le reste de la société repose sur une géographie prioritaire resserrée (40 quartiers dans 18 villes), sélectionnée sur la base de 18 indicateurs de déficits sociaux et urbains, correspondant pour moitié à des indicateurs « objectifs » et pour moitié à des indicateurs « subjectifs »<sup>74</sup>. Dans ce cadre, un budget de 2.8 Mds € était prévu sur une période de 10 ans pour mettre en œuvre des projets de quartier élaborés par les municipalités, les services publics locaux et les habitants, organisés autour de 5 thèmes principaux : le logement, la formation, l'emploi, la délinquance et l'intégration des minorités. A l'image de la politique des grandes villes, le programme 40 quartiers s'inscrit dans un cadre contractuel entre Etat et municipalités. Mais les bailleurs sociaux (*housing associations*) occupent une place centrale dans le financement et la mise en œuvre de ce programme de régénération sociale et urbaine, au-delà de leur rôle traditionnellement limité au volet aménagement des opérations de rénovation urbaine.

---

<sup>74</sup> van Gent W., Musterd S. Ostendorf W. (2009) "Bridging the social divide? reflections on current Dutch neighbourhood policy", *Journal of Housing and the Built Environment*, 24, 3



## Deuxième partie : les fonctions des indicateurs

---

L'examen de la politique de la ville en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en France donne à voir une montée en puissance de l'usage des indicateurs. La politique de la ville, telle que mise en œuvre au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, est peuplée d'une faune bigarrée d'indicateurs en renouvellement rapide, de natures diverses, couvrant un vaste spectre de thématiques et structurés à diverses échelles territoriales (du national aux briques de base de la statistique publique). Mais à quoi servent ces indicateurs ? Par nature, les indicateurs ont une fonction instrumentale, qu'on cherche ici à clarifier en distinguant trois fonctions principales qu'ils assurent dans la politique de la ville : ciblage, pilotage, évaluation<sup>75</sup>. Ces trois fonctions, qu'on retrouve dans les trois pays, correspondent *grosso modo* à trois phases d'une approche séquentielle des programmes de la politique de la ville : détermination des quartiers prioritaires en amont, orientation de la mise en œuvre pendant la durée du programme et *in fine* mesure de ses effets et impacts pour décider de sa poursuite, de son arrêt ou de sa réorientation.

### 1. *EX ANTE* : CIBLAGE

Commençons par examiner la fonction première –séquentiellement parlant– des indicateurs de la politique de la ville, à savoir la détermination des cibles de cette politique. Comme l'a rappelé Philippe Estèbe au sujet de la politique de la ville française, la désignation d'une géographie prioritaire est un principe fondateur cette politique, mais cette désignation ne s'est pas toujours appuyée sur des indicateurs. Il en va de même dans les deux autres pays considérés, où l'examen des politiques menées pour lutter contre l'exclusion socio-spatiale donne à voir deux modalités typiques de définition de la géographie prioritaire. La première, à laquelle est consacrée la présente partie, est descendante. Elle s'appuie sur la construction d'indicateurs descriptifs des difficultés sociales et urbaines à l'échelon national, la hiérarchisation des quartiers en fonction de ces indicateurs pour aboutir à l'établissement de la liste des quartiers les plus en difficultés qui constituent la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ce cas de figure se retrouve dans la NSNR britannique, le Pacte de relance pour la ville français ou le programme 40 quartiers néerlandais. Mais le ciblage de la politique de la ville peut aussi procéder d'une approche plus remontante, consistant dans la désignation locale des quartiers prioritaires, sur la base d'une connaissance sensible des acteurs locaux et d'une volonté politique locale d'agir prioritairement sur tel ou tel quartier. Le NDC britannique, les DSQ et les contrats de ville français, ainsi que la politique des grandes villes néerlandaise correspondent plutôt à ce second cas de figure.

Mais il s'agit là de deux formes idéal-typiques de construction de la géographie prioritaire. En pratique, on observe souvent une hybridation entre ces deux modalités de ciblage. L'identification locale de la géographie prioritaire s'accompagne souvent d'une sélection nationale des projets locaux ou a minima

---

<sup>75</sup> On se contente donc ici d'étudier les fonctions explicites ou manifestes –pour paraphraser Robert K. Merton– des indicateurs de la politique de la ville, en laissant de côté leurs fonctions implicites ou latentes : construction des problèmes sociaux, occultation métonymique des enjeux ethno-raciaux, légitimation politique... cf. Merton R. (1951) *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Plon

d'une hiérarchisation de ces projets dont les cibles sont réparties en sous-catégories correspondant à des degrés de priorité distincts, cette sélection et ce classement résultant de négociations politiques entre l'Etat et les villes ou d'appels à projet, dans lesquels des indicateurs peuvent être utilisés. Réciproquement, les indicateurs utilisés de façon descendante pour sélectionner la géographie prioritaire laissent souvent place à des négociations entre niveaux de gouvernement, qui peuvent porter sur les indicateurs retenus pour le ciblage ou sur la liste des quartiers prioritaires qui en résulte. Dans un cas comme dans l'autre, les indicateurs doivent être considérés pour ce qu'ils sont, à savoir des instruments d'aide à la décision (et de légitimation de ces décisions) et non des « pilotes invisibles » qui imposeraient leurs orientations aux responsables politique<sup>76</sup>.

### **1.1. Grande-Bretagne : the Index of Multiple Deprivation (IMD)**

L'*Index of Multiple Deprivation* (Indice de carences multiples) découle des travaux du sociologue Peter Townsend sur la pauvreté. Dans un ouvrage de référence sur la pauvreté au Royaume Uni publié en 1979, il avait proposé une définition de la pauvreté en rupture avec celles dominantes jusqu'alors, en la considérant en termes relatifs et non plus absolus<sup>77</sup>. Dans un article publié huit ans plus tard, il a prolongé ce travail fondateur en posant les bases d'une nouvelle approche de la mesure de la pauvreté, considérée comme multi-dimensionnelle, dans un indice synthétique articulant plusieurs types de carences des habitants d'un territoire donné<sup>78</sup> qui peuvent être mesurées séparément avant d'être combinées. L'Indice auquel il a donné son nom s'appuyait sur quatre variables issues du recensement, et donc exploitables à différentes échelles géographiques :

- % chômeurs parmi les actifs de plus de 16 ans
- % des ménages ne possédant pas de voiture
- % des ménages non propriétaires de leur logement
- % ménages en situation de sur-occupation de leur logement

Pour établir la valeur de l'Index Townsend, ces variables faisaient l'objet de traitements statistiques (transformation logarithmique pour la première et la dernière variable ; standardisation des quatre variables par calcul d'un écart-type) avant d'être additionnées.

Cette approche se retrouve, sophistiquée, dans l'*Index of Multiple Deprivation* utilisé dans le cadre de la NSNR pour identifier les territoires britanniques les plus défavorisés, et ainsi permettre aux autorités nationales et locales ainsi qu'aux services publics locaux de cibler prioritairement les espaces dans lesquels les besoins sont les plus forts. Calculées pour la première fois en 2000 et réactualisées en 2004, 2007 et en 2010, les valeurs de l'IMD sont établies à grande échelle (au sens géographique du terme, ce qui correspond à la petite échelle du vocabulaire commun), puisqu'ils portent sur les *Lower*

<sup>76</sup> Lorrain D. (2004) « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.

<sup>77</sup> Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.

<sup>78</sup> Townsend, P. (1987) 'Deprivation'. *Journal of Social Policy*, 16(2): 125-146.

*Layer Super Output Areas*, zonages créés sur la base du recensement de 2001, qui comprennent en moyenne 1500 habitants et correspondent grosso modo aux IRIS français.

L'établissement de cet IMD résulte d'une série d'opérations successives<sup>79</sup> :

- Sélections d'indicateurs

Plusieurs indicateurs ont été sélectionnés pour chacune des sept dimensions retenues comme constitutives de l'expérience de la pauvreté (revenus, emploi, santé et handicap, formation et compétences, accès au logement et aux services, délinquance, cadre de vie). Au total 38 indicateurs ont été retenus, qui respectent les critères suivants :

- Ils portent spécifiquement sur la dimension considérée
- Ils doivent renseigner sur l'expérience de carence vécue par un grand nombre d'individus et/ou de zones
- Ils doivent être à jour et régulièrement actualisés
- Ils doivent être disponibles pour toutes les *Lower Layer Super Output Areas* et statistiquement robustes à cette échelle

- Ranking

Un score est ensuite calculé pour chacun des sept domaines, sous la forme d'une valeur unique. Pour certains domaines, ce score correspond au pourcentage de ménages concerné par la carence considérée dans un territoire donné (ex. revenu et emploi). Pour d'autres domaines dans lesquels les indicateurs retenus ne sont pas exprimés suivant la même unité de mesure, ce qui rend impossible le calcul d'un simple taux, les indicateurs sont standardisés par un classement hiérarchique et transformation dans une distribution normale, avant d'être pondérés et additionnés<sup>80</sup>. Cette dernière opération est répétée pour les scores des différentes zones sur les sept domaines considérés, qui sont classées hiérarchiquement (*ranking*). Ce classement fait ensuite l'objet d'un traitement sous la forme d'une distribution exponentielle de façon à rendre possible la combinaison.

- Pondération et combinaison

Avant d'additionner les scores obtenus sur chaque domaine pour calculer l'IMD, ces scores font l'objet d'une pondération. Une simple addition de ces scores reviendrait en effet à considérer que les sept dimensions sont d'importance égale dans la mesure de la pauvreté. Certaines dimensions pesant plus lourdement dans l'expérience de la pauvreté, des coefficients de pondération ont été

---

<sup>79</sup> McLennan D., Barnes H., Noble M., Davies J., Garratt E., Dibben C. (2011) *The English Indices of Deprivation 2010*, London : DCLG [<http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1870718.pdf>]

<sup>80</sup> Pour une présentation plus détaillée de ces traitements statistiques, voir l'annexe F. dans McLennan D. et al. (2011), op. cit.

établis en prenant appui sur les résultats d'une consultation d'experts pilotée par l'University de St Andrews<sup>81</sup> :

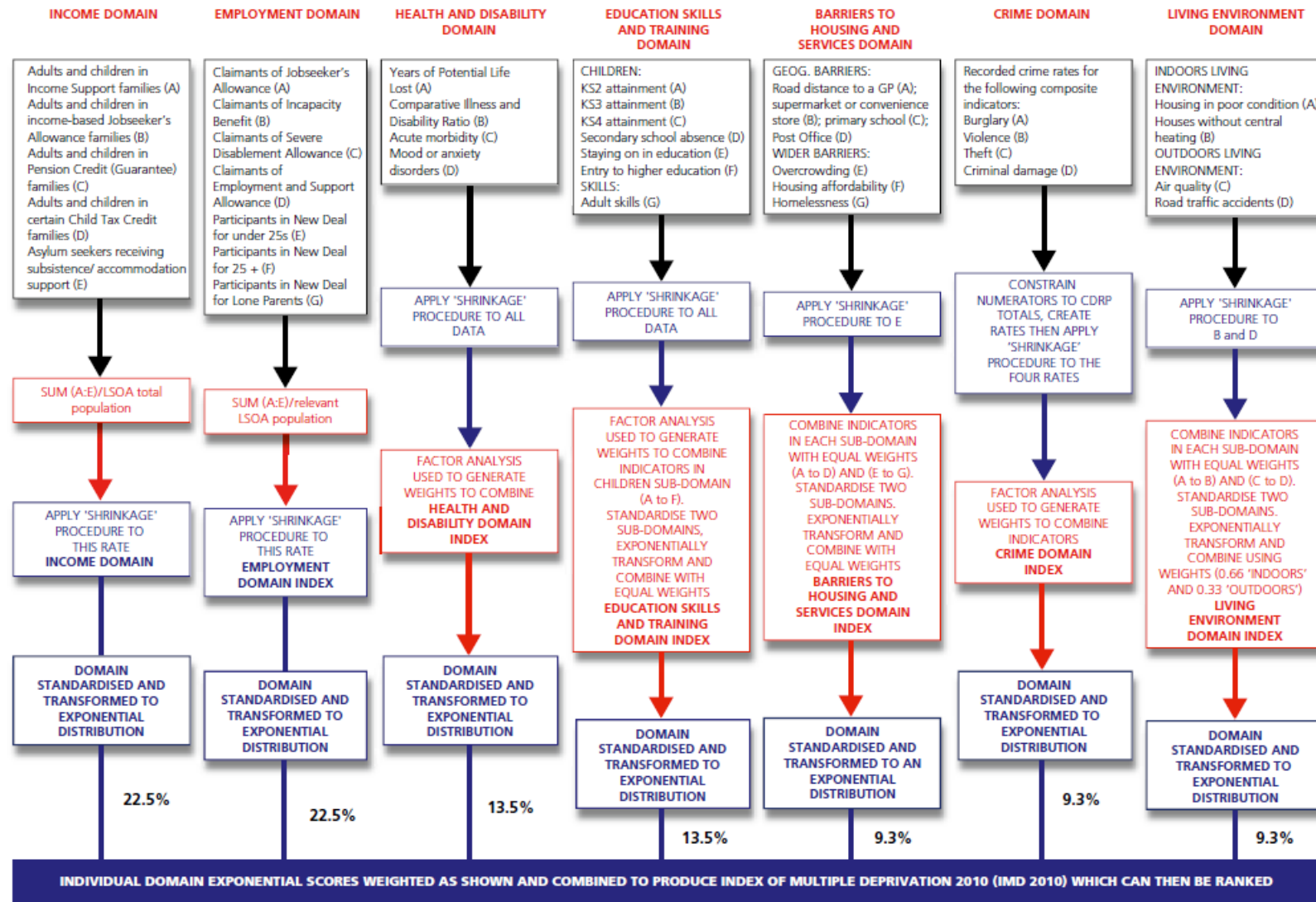
- Revenus : 22.5%
- Emploi : 22.5%
- Santé et handicap : 13.5%
- Formation et compétences : 13.5%
- Accès au logement et aux services : 9.3%
- Délinquance : 9.3%
- Cadre de vie : 9.3%

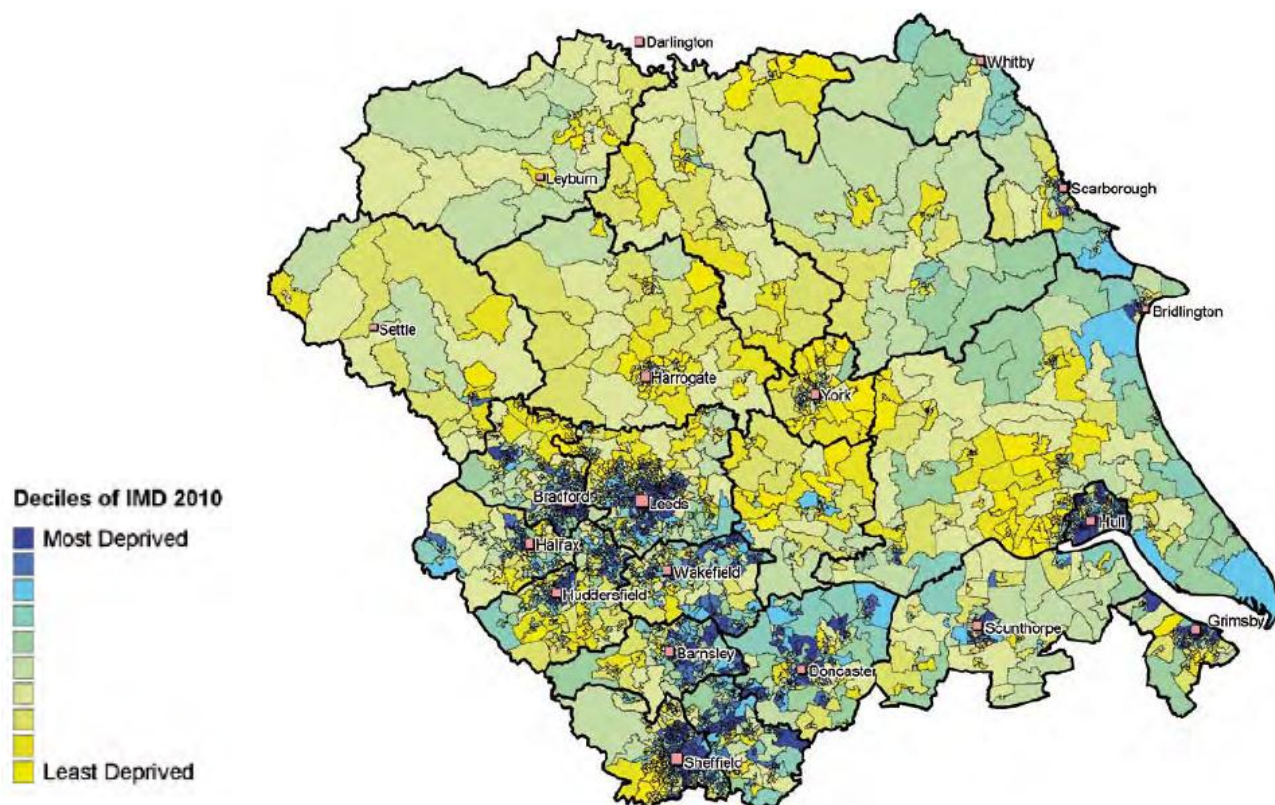
Au terme de ces opérations, qui sont présentées de façon synthétique dans le schéma de la page suivante, un IMD est calculé pour chacune des 32482 LSOA britanniques. Le classement hiérarchique de ces zones en fonction de l'IMD a permis d'identifier 88 villes comprenant l'essentiel des LSOA du premier décile (i.e. celles cumulant le plus grand nombre de difficultés), qui constituent la géographie prioritaire de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*. Au-delà de cette fonction de ciblage, l'IMD est un instrument largement utilisé pour évaluer cette NSNR et les différents programmes qui la composent, mais aussi pour établir des diagnostics territoriaux à différentes échelles. Car l'indice fournit une unité de mesure simple et familière des chercheurs, des experts comme des citoyens britanniques. Il peut faire l'objet de multiples analyses et représentations, les plus usuelles étant fondées sur la distribution de ces zones en déciles, qui réunissent chacun 3248 LSOA, des plus aux moins défavorisées du pays, ce qui permet à la fois de situer chaque LSOA sur une échelle nationale et de les resituant dans leur environnement territorial comme l'illustre la carte de la région du Yorkshire et Humber qui comprenait un de nos terrains d'enquête (Sheffield).

---

<sup>81</sup> Dibben C., Atherton I., Cox M., Watson V., Ryan M., Sutton M. (2007) *Investigating the Impact of Changing the Weights that Underpin the Index of Multiple Deprivation 2004*. London: Department for Communities and Local Government [[www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/323211.pdf](http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/323211.pdf)]

Calcul de l'Index of Multiple Deprivation (source : McLennan D. et al. (2011), op. cit.)





## 1.2. France : l'Indice Synthétique d'Exclusion

L'Indice Synthétique d'Exclusion (ISE) établi en 1996 pour définir la géographie prioritaire de la politique de la ville française est bien plus rustique et bricolé que l'IMD britannique. Philippe Estèbe en a retracé la genèse<sup>82</sup>, qui débute avec le vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. L'article 42 de cette loi avait ouvert la possibilité de mettre en place des « politiques renforcées et différenciées de développement (...) dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles (...) caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. » Cette possibilité, qui prolongeait une disposition de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (dite LOV)<sup>83</sup>, s'est concrétisée avec la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV), dont l'article

<sup>82</sup> Estèbe P. (2004) op. cit.

<sup>83</sup> La LOV ouvrait la possibilité, pour les collectivités locales, de procéder à des exonérations de taxe professionnelle dans « les grands ensembles ou les quartiers d'habitat dégradé marqués par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Un décret du 5 février 1993 avait fixé la liste des 546 quartiers concernés. Mais faute de compensation du manque à gagner par l'Etat, cette disposition n'avait été utilisée que par une cinquantaine de collectivités locales, pour une exonération totale inférieure à 1 million de francs en 1996.

premier prévoyait que « *des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en œuvre (...) en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines* ». Ces dispositions dérogatoires ont consisté pour l'essentiel dans des exonérations fiscales bénéficiant aux entreprises localisées dans une zone urbaine sensible, dont le niveau dépendait du statut de cette ZUS (ZFU, ZRU ou simple ZUS).

Suivant le récit qu'en propose Philippe Estèbe, la construction de ces zonages a débuté par le périmétrage des 1300 quartiers prioritaires cités dans les contrats de ville du XI<sup>e</sup> Plan. L'opération a été conduite par la DIV, au travers de négociations croisées avec trois groupes d'acteurs : les élus locaux et les préfets, très combatifs pour obtenir l'extension maximale des périmètres ; le ministère des Finances, qui a veillé à limiter le manque à gagner qui en résultait pour les finances de l'Etat ; la Commission européenne enfin, soucieuse d'éviter de trop fortes distorsions de concurrence entre territoires au sein de l'Union. Une fois les périmètres des 750 ZUS<sup>84</sup> tracés sur des cartes au 25/1000<sup>e</sup>, il a été demandé aux préfetures et aux municipalités de repérer, sur les plans cadastraux, leurs limites précises (description rue par rue du périmètre extérieur de ces quartiers).

Une seconde opération a alors pu s'engager, consistant à classer les ZUS dans les trois catégories emboîtées instituées par la loi (ZUS, ZRU et ZFU), de façon à ce que l'importance des dérogations accordées soit proportionnelle aux difficultés des quartiers. Pour ce faire, la DIV s'est appuyée sur un travail analytique qu'elle avait initié en 1992 avec l'INSEE, à partir des travaux de Nicole Tabard et Alain Chenu sur la division sociale de l'espace<sup>85</sup>. Ce travail avait abouti à la sélection de trois variables (proportion de jeunes de moins de 25 ans, de chômeurs de longue durée et d'étrangers), jugées pertinentes pour mesurer l'écart des quartiers avec leur environnement. Pour établir un indice synthétique d'exclusion permettant de hiérarchiser les 1300 quartiers prioritaires de la politique de la ville française, la DIV a supprimé une variable jugée trop sensible, le pourcentage d'étrangers, pour la remplacer par une autre variable avec laquelle elle est corrélée : la part de la population sans diplôme. Le produit de ces trois variables a ensuite été pondéré par un coefficient prenant en compte la massivité du quartier et la richesse de la commune (population total du quartier / potentiel fiscal de la commune), pour aboutir à un ISE calculé de la façon suivante.

$$\text{ISE} = \frac{\% \text{ des moins de 25 ans dans la population totale du quartier} \times \% \text{ des chômeurs de longue durée dans la population active du quartier} \times \% \text{ des plus de 15 ans du quartier sans diplôme} \times \text{population totale du quartier}}{\text{Potentiel fiscal de la commune}}$$

Au terme de ce travail, il est apparu que les grands quartiers franciliens, emblématiques de la politique de la ville, n'apparaissaient qu'en milieu de liste dans le classement des ZUS établi suivant la valeur de leur indice synthétique d'exclusion. La DIV a donc opéré des réajustements, reclassant en ZRU et ZFU des quartiers que les critères retenus classaient en simple ZUS, pendant que d'autres quartiers

<sup>84</sup>Le passage de 1300 à 750 quartiers correspond pour partie à une réduction de la géographie prioritaire, mais résulte principalement du regroupement de quartiers géographiquement proches dans une seule ZUS multisites.

<sup>85</sup>Chenu A., Tabard N. (1993) « Les transformations socioprofessionnelles du territoire français 1982-1990 », *Population*, 6.

faisaient le chemin inverse<sup>86</sup>. Au terme de ces opérations, la liste des 750 ZUS et, en leur sein, des 416 ZRU et 44 ZFU a été publiée au Journal Officiel<sup>87</sup>.

S'il a servi de base à une opération de rationalisation nationale d'une géographie prioritaire définie par les acteurs locaux sur la base de leur connaissance sensible des difficultés des quartiers, le rôle de l'ISE dans la sélection de la géographie prioritaire de la politique de la ville apparaît bien moins déterminant que celui de l'IMD en Grande-Bretagne. Car il n'a pas été calculé pour tous les IRIS français, mais pour les seuls quartiers qui avaient déjà été définis comme prioritaires localement. Le découpage en zones ne répond donc pas à un principe de couverture exhaustive du territoire, et il résulte de négociations politico-administratives qui ne permettent pas de répondre aux exigences de comparabilité statistique : certaines ZUS correspondant à de petits quartiers HLM (la plus petite ZUS, Cité Cordonniers et Explorateurs dans l'agglomération de Maubeuge comptait 627 habitants), d'autres à de vastes zones peuplées de plusieurs dizaines de milliers d'habitants (la plus grande ZUS, Cité Centre Nord à Marseille, en comptait 55 209).

Ce mode de construction de la géographie prioritaire, qui combine l'héritage d'une désignation locale à partir d'une connaissance « subjective », des processus d'objectivation nationale sur la base d'indicateurs « objectifs » et des négociations politiques verticales se retrouve dans la quasi-totalité des programmes de la politique de la ville française développés depuis le milieu des années 1990.

Ce fut notamment le cas du PNRU, dont la géographie prioritaire n'était que partiellement définie dans la loi Borloo. Celle-ci stipulait que les 751 ZUS françaises étaient éligibles au PNRU, tout en ouvrant – via son article 6 – la possibilité au ministre chargé de la Ville d'accorder des dérogations pour inscrire dans le programme national d'autres quartiers non classés en ZUS mais « *présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* ». Confronté à l'afflux de candidatures de villes dont les projets de rénovation urbaine dépassaient largement les capacités de financement de l'ANRU, son conseil d'administration a décidé le 9 février 2005 de classer les quartiers entrant dans son champ d'intervention en trois catégories correspondant à des niveaux de priorité décroissants<sup>88</sup>, pour consacrer 70% de son enveloppe budgétaire aux quartiers de catégorie 1, 20% à la catégorie 2 et 10% à la catégorie 3. Cette priorisation, directement inspirée d'un courrier du 28 janvier 2005 de Jean-Louis Borloo, s'est traduite dans l'établissement d'une liste de 162 quartiers prioritaires, correspondant à une liste de ZRU définie en annexe de la circulaire du 18 mars 2004 relative à la mise en place de l'ANRU auxquels se sont ajoutés 26 quartiers qui faisaient partie du périmètre de GPV ou d'ORU et un quartier dérogoire, soit un total de 189 quartiers. La liste des quartiers de catégorie 2 arrêtée en février 2005 était composée de 220 quartiers. Le conseil d'administration de l'ANRU y a ajouté 122 quartiers

---

<sup>86</sup> Le calcul strict de l'ISE avec les données disponibles en 1996 (recensement 1990 et potentiel fiscal 1996) permet d'établir que 39 ZUS sur 396 ne méritaient pas leur classement en ZRU mais ont été classées dans cette catégorie alors que 39 ZUS auraient dû être classées en ZRU mais ne l'ont pas été.

<sup>87</sup> Décrets n°96-1156, 96-1157 et 96-1158 du 26 décembre 1996 listant et précisant la délimitation des ZUS, ZRU et ZFU. Cette liste a été modifiée par décret le 24 août 2000 pour ajouter un quartier supplémentaire de Mons-en-Baroeul, portant le nombre des ZUS à 751.

<sup>88</sup> Conformément à l'article 14 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 dont l'article 14 stipule que les modalités d'attribution des subventions « *sont fixées par le conseil d'administration de l'Agence dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'Etat* ».



supplémentaires en juillet 2006. Ce n'est qu'à cette occasion que la liste des quartiers de cette deuxième catégorie a été rendue publique. Ces 342 quartiers sont susceptibles de faire l'objet de conventions pluriannuelles, sous réserve de l'existence d'une convention territoriale avec un département et/ou une région. La liste des quartiers de catégorie 3 n'a pas été arrêtée, les crédits réservés à cette catégorie (10% du budget de l'ANRU) pouvant être utilisés pour soutenir les projets développés dans toutes les autres ZUS ainsi que les quartiers dérogatoires au titre de l'article 6 de la loi.

De la même façon, la géographie prioritaire des contrats urbains de cohésion sociale signés fin 2006 - début 2007 ne résulte pas exclusivement d'un processus d'objectivation nationale appuyé sur des indicateurs, mais aussi de négociations politiques verticales qui ont organisé la prise en compte de quartiers jugés prioritaires par les acteurs locaux. Les négociations locales des CUCS avaient abouti à l'identification de 2493 quartiers prioritaires. La DIV a entrepris de rationaliser cette géographie prioritaire locale en classant les quartiers en trois catégories, de façon à adapter l'intensité des moyens qui leur sont affectés selon les difficultés socioéconomiques auxquelles ils étaient confrontés : suivant les termes de la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Cucs, la première catégorie réunit « *les quartiers dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens est absolument indispensable* » ; la seconde est constituée des « *quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques au delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire* » ; enfin, la troisième catégorie regroupe « *les quartiers où les moyens à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens de droit commun* ». Pour classer les 2493 quartiers dans ces trois catégories dites de priorité 1, 2 et 3, la DIV a entrepris une analyse nationale fondée sur le découpage des quartiers identifiés localement en IRIS et le calcul des écarts de revenu médian des ménages<sup>89</sup>. Sur cette base, des listes de quartiers jugés prioritaires (i.e. appartenant aux catégories 1 et 2) ont été établies par la DIV, qui ont ensuite fait l'objet de négociations avec les préfets et les maires. Ces négociations ont notamment conduit à ajouter dans la liste des quartiers prioritaires des quartiers qui ne l'étaient pas au regard des indicateurs retenus mais qui étaient jugés comme tels par les acteurs locaux et qui faisaient partie de la géographie prioritaire d'autres programmes (ex. anciens CPER de Bretagne et PACA ; quartiers en rénovation urbaine bénéficiant de dérogations au titre de « l'article 6 » de la loi Borloo...). Au final, les CUCS regroupent 1101 quartiers de priorité 1, 763 quartiers de priorité 2 et 2492 quartiers de priorité 3.

### **1.3. Pays Bas : 18 indicateurs pour 40 quartiers**

Des trois pays examinés, les Pays Bas sont celui dans lequel la fonction « ciblage » des indicateurs de la politique de la ville est la moins développée. Pour le dire plus simplement, les indicateurs y ont longtemps servi à autre chose qu'à définir les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Car la

<sup>89</sup> Délégation Interministérielle à la Ville (2009) *Livre vert : Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation*, Document pour la concertation [[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Livre\\_vert\\_Geographie\\_prioritaire\\_mars\\_2009\\_cle0bc34e.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Livre_vert_Geographie_prioritaire_mars_2009_cle0bc34e.pdf)]

politique des grandes villes se caractérisait par une approche des problèmes des quartiers à l'échelle de la ville, et il revenait aux municipalités de déterminer quels étaient les quartiers prioritaires de leurs contrats GSB. Aucun indicateur standard n'a été défini à l'échelon national pour déterminer cette géographie prioritaire, les ministères se contentant de guider la sélection des quartiers par les villes en les invitant à privilégier les quartiers concentrant les populations à bas revenus puis, de façon plus explicite dans les deuxième et troisième générations de contrats GSB, les quartiers concentrant les immigrés. L'autonomie des municipalités dans le choix de leurs quartiers prioritaires n'était néanmoins pas absolue, les projets GSB –et donc le choix des quartiers prioritaires– devant faire l'objet d'une validation ministérielle<sup>90</sup>

Il en va autrement du programme 40 quartiers lancé en 2007 pour améliorer la qualité de vie et lutter contre l'exclusion sociale dans les quartiers cumulant les problèmes urbains et sociaux les plus intenses. Les objectifs recoupent donc pour partie ceux de la politique des grandes villes mais son périmètre d'intervention est limité à quelques quartiers prioritaires marqués par une forte concentration des populations immigrées. Le financement de ce programme national se distingue aussi de celui du GSB, qui repose sur des lignes budgétaires étatiques. Dans le cas du programme 40 quartiers, le financement des opérations repose quasi-exclusivement sur les bailleurs sociaux (*housing associations*) qui, au terme d'un long bras de fer avec plusieurs ministres successifs, ont dû accepter d'y investir 2.5 Mds € sur une période de 10 ans (pour seulement 320 millions d'euros de l'Etat). Par son ciblage et son mode de financement, le programme 40 quartiers peut donc être rapproché du PNRU. S'il accorde, comme ce dernier, une priorité à la transformation urbaine, les actions et les modes opératoires du programme 40 quartiers sont difficilement comparables avec ceux du programme français, en ce qu'il cherche à articuler les dimensions urbaines et sociales par le biais d'actions dans les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi, de l'insertion, de la prévention de la délinquance, dont la définition et la mise en œuvre mobilisent conjointement les bailleurs sociaux, les municipalités et les habitants dans chaque quartier.

Ce programme 40 quartiers trouve son origine dans un rapport sur les besoins en matière de rénovation urbaine pour la période 2010-2019 établi en 2006 par deux organismes d'études privés, à la demande du ministre du logement<sup>91</sup>. Dans ce rapport, les consultants pointaient l'existence d'une centaine de quartiers à problèmes, pour lesquels des opérations de rénovation urbaine étaient nécessaires, dont une moitié pour laquelle ces opérations devaient être conduites de façon urgente afin d'éviter que la situation ne devienne ingérable. Prenant appui sur ce rapport, le ministère a publié en 2006 une liste de 140 quartiers devant faire l'objet d'investissements massifs, dont un tiers étaient présentés comme risquant de devenir des zones de non-droit et/ou de voir se reproduire les émeutes qu'avait connu les banlieues françaises quelques mois plus tôt.

<sup>90</sup> Dekker K., van Kampen R. (2004) «Urban governance within the Big Cities Policy», *Cities*, 21, 2

<sup>91</sup> Brouwer J., de Wild R., Luijkx T. (2006) *De Behoeftte aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019 - Beleidsvarianten voor herstructurering, functieverandering en uitleg*, ABF Research - RIGO [<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/09/01/de-behoeftte-aan-stedelijke-vernieuwing-2010-2019/r2006-0052jb.pdf>]

Le mode de sélection des 40 quartiers prioritaires, dont la liste a été annoncée en juillet 2007 en même temps qu'était lancé le programme, n'a pu être parfaitement élucidé au cours de nos enquêtes. Il s'est opéré à l'aide de 18 indicateurs d'écart, définis par le ministère en charge du programme 40 quartiers. Ces indicateurs se répartissent, comme ceux du GSB, en deux catégories : la moitié des indicateurs étaient « objectifs », renseignés par des données statistiques (revenus, chômage, qualification, qualité du parc de logement, taux de vacance), l'autre moitié des indicateurs étaient « subjectifs », fondés sur les enquêtes régulières conduites par les municipalités dans leurs quartiers dans le cadre du GSB (satisfaction, sentiment d'insécurité). A l'intérieur de ces deux catégories, on trouvait à la fois des indicateurs portant sur l'urbain (cadre de vie, logement) et le social (conditions de vie, emploi...). Malheureusement, aucun de nos interlocuteurs n'a été en mesure de décrire précisément les modalités de traitement et de combinaison de ces indicateurs pour aboutir à l'identification des « 40 pires quartiers »

Dans un article publié en 2009, van Gent, Musterd et Ostendorf ont estimé que le ciblage des 40 quartiers ne résultait pas seulement d'indicateurs « objectifs », mais aussi de consultations avec les municipalités<sup>92</sup>. Interrogé sur ce point, un haut fonctionnaire qui a participé à ces consultations estimait qu'elles n'avaient pas eu d'effets sur la liste des quartiers. Mais la critique de ces spécialistes néerlandais des politiques socio-urbaines se déployait moins dans cette direction que dans celle de la qualité, de la pertinence et de la cohérence des indicateurs utilisés. Reprenant les 18 indicateurs retenus par le ministère pour identifier les territoires dans lesquels la combinaison des difficultés sociales et d'un cadre de vie dégradé conduisait à des « quartiers en rupture avec la société », ils montrent que certains d'entre eux sont inadaptés à la description des phénomènes visés et/ou de mauvaise qualité. Seuls six indicateurs résistent à leur examen, qu'ils ont retraité à l'échelle de l'ensemble des quartiers du pays. De ce traitement, il ressort que les quartiers présentant les plus mauvais indices sur l'entrée sociale et sur l'entrée urbaine ne sont pas toujours les mêmes, invalidant par là une des hypothèses fondatrices du programme. Plus encore, ces indicateurs qui devaient révéler des quartiers à l'écart de la société dessinent plutôt *continuum* de situations, les 40 quartiers retenus se distinguant peu ou pas de dizaines d'autres quartiers.

#### **1.4. Des instruments de ciblage critiqués**

L'analyse critique des indicateurs utilisés aux Pays Bas pour cibler les 40 quartiers les plus en difficulté qui vient d'être présentée fait écho à celles développées par des chercheurs français au sujet de l'ISE et par des chercheurs britanniques sur l'IMD. Si l'usage de ce dernier est fréquent dans les travaux académiques sur la ségrégation et les inégalités territoriales ainsi que dans les analyses des effets territoriaux politiques publiques en Grande-Bretagne, l'IMD n'est pas épargné par la critique académique, en particulier dans la sphère des *urban studies* où son utilisation pour organiser le ciblage et le pilotage de l'action publique est controversé. Plusieurs auteurs ont fait une analyse critique de sa construction, estimant que cet indicateur fournissait de mauvaises indications sur le degré de difficultés

---

<sup>92</sup> van Gent W., Musterd S. Ostendorf W. (2009), op. cit.

sociales des quartiers dits en difficulté et sur les effets des politiques qui y sont menées<sup>93</sup>. Car l'*Index of Multiple Deprivation* laisse dans l'ombre les processus de transformation des quartiers (renouvellement de la population et des usagers des services publics locaux) ainsi que les contextes locaux, dans la mesure il conduit à considérer les quartiers en difficulté au seul prisme de la concentration des individus connaissant des difficultés sociales, au risque de masquer les expériences singulières de la marginalisation socio-économique et de la relégation urbaine des résidents de chaque quartier<sup>94</sup>.

En France, les critiques scientifiques de l'ISE portent plus directement sur le zonage qu'il a fondé (ZUS, ZRU, ZFU) et sur la lecture sous-jacente et induite des enjeux de l'exclusion socio-spatiale que sur l'indice lui-même<sup>95</sup>. La critique la plus frontale de l'ISE a été proposée par Dominique Lorrain en 2006, dans un article intitulé « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique »<sup>96</sup>. Il y remet en cause les variables qui entrent dans la construction de l'ISE. En ajoutant aux variables retenues pour décrire les handicaps sociaux des ZUS (pourcentages de moins de 25 ans, de chômeurs de longue durée et de non-diplômés) deux critères supplémentaires –le revenu des habitants et leur accès à divers services et équipements collectifs–, il montre que l'exclusion et les inégalités sociales ne sont pas nécessairement plus marquées dans une ZUS de première couronne francilienne (les Hautes-Noues à Villiers-sur-Marne) que dans une ville moyenne de Lorraine (Verdun, dans la Meuse) : « *vivre dans une zone urbaine sensible de banlieue parisienne n'est pas plus un critère d'exclusion sociale que d'être dans une zone rurale en perte de vitesse. Les revenus dans la ville de banlieue sont plus élevés, même sans mesurer l'impact des revenus parallèles. Le chômage n'épargne pas les deux territoires. En définitive, pour les critères retenus par le ministère de la Ville, la différence tient au chômage de longue durée et au poids des étrangers. L'offre urbaine –commodités et biens publics– est aussi un grand facteur de différence ; la facilité comme le coût d'accès à toute la métropole dans le quartier de banlieue sont bien plus favorables. Mais ce facteur n'est pas pris en compte. Reste donc une différence mesurée par le seul « ISE », qui rend éligible un seul territoire à des transferts publics exceptionnels* ». A l'appui de cette dernière affirmation, Lorrain compare les sommes mobilisées au titre des procédures de la politique de la ville à Villiers-sur-Marne et à Verdun : 64 millions d'euros pour le projet de rénovation urbaine de la commune de banlieue parisienne<sup>97</sup>, contre 224 000 euros par an pour le contrat de ville 2000-2006 de Verdun. Rapportée à la population de la ZUS des Hautes-Noues d'un côté, à celle des trois quartiers prioritaires de Verdun de l'autre, la dotation s'élève à 12 230 euros par habitant dans le premier cas, contre moins de 12 euros dans le second, soit mille fois moins. La différence de traitement est effectivement frappante, moralement choquante si l'on considère que les habitants des Hautes Noues et ceux de Verdun sont dans des situations socio-économiques

<sup>93</sup> Arbaci S., Rae I. (2012) "Mixed-Tenure Neighbourhoods in London: Policy Myth or Effective Device to Alleviate Deprivation?", *International Journal of Urban and Regional Research*, First published online 12 June 2012

<sup>94</sup> Deas I., Robson B., Wong C., Bradford (2003), «Measuring neighbourhood deprivation : a critique of the Index of Multiple Deprivation», *Environment and Planning C.*, 21,6 ; Darcy M. (2010) «De-concentration of disadvantage and mixed income housing : a critical discourse approach», *Housing, Theory and Society*, 27, 1.

<sup>95</sup> Estebe P. (2004) op. cit. ; Tissot S. op. cit..

<sup>96</sup> Lorrain D. (2006) « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56, 3.

<sup>97</sup> Le coût total du projet examiné par le comité d'engagement de l'ANRU s'élève en réalité à 86 millions d'euros.

relativement comparables, mais que les premiers bénéficient de biens collectifs auxquels les derniers n'ont pas accès.

La démonstration de Dominique Lorrain comprend cependant plusieurs approximations qui en réduisent l'exactitude<sup>98</sup>. Les deux critères supplémentaires qu'il introduit pour mesurer les inégalités sont pertinents. Mais ses modalités d'appréciation des inégalités de revenus et d'accès à l'offre urbaine sont discutables. Sur le plan des revenus, il insiste fortement sur ceux qui sont issus de l'économie parallèle, au sujet desquels on ne dispose d'aucune information fiable<sup>99</sup> mais oublie les variations infra-nationales du coût de la vie, facteur pourtant renseigné par la statistique publique qui mériterait d'être pris en compte pour mieux cerner les inégalités de pouvoir d'achat<sup>100</sup>. Le niveau des prix n'est pas le même en Ile-de-France et dans les villes de Province ; à revenu égal, un ménage des Hautes-Noues a un pouvoir d'achat bien plus réduit qu'un ménage de Verdun. S'agissant de l'accès à la ville et à l'offre de biens collectifs qui s'y concentrent, Dominique Lorrain estime que les habitants des Hautes Noues disposent d'un accès aisé à tous les services de la ville quand ceux de Verdun doivent faire de longs et coûteux trajets pour accéder à une offre de moindre qualité. Ce faisant, il confond proximité et accessibilité, occultant les différents facteurs qui réduisent l'accès effectif des habitants des quartiers à de nombreux services et équipements<sup>101</sup>.

Plus encore, son appréciation des effets de la catégorisation en ZUS sur les transferts publics s'établit sur de mauvaises bases. Si l'on compare les crédits des dispositifs contractuels de la politique de la ville (contrat de ville puis CUCS) rapportés au nombre d'habitants des quartiers prioritaires de Verdun et de Villiers, la ville meusienne est aussi bien traitée que celle du Val-de-Marne. Restent les crédits dévolus au projet de rénovation urbaine de Villiers, qui expliqueraient les écarts. Mais Dominique Lorrain compare une dotation annuelle (224 000 euros) avec une dotation pluriannuelle (64 millions d'euros). Sur une base annuelle, le différentiel de dotation entre les deux villes est cinq fois moins élevé qu'indiqué. En outre, il se contente de mentionner le projet de rénovation urbaine de Villiers. La ville meusienne est pourtant elle aussi éligible au PNRU, trois de ses quartiers figurant dans la liste des quartiers classés en catégorie 2 par l'ANRU. Le coût du projet de rénovation urbaine proposé par Verdun à l'ANRU s'élevait à 70 millions d'euros. Il a été examiné en RTP, qui lui a donné un avis

---

<sup>98</sup> On reprend ici une critique développée dans Epstein R. (2008) op. cit.

<sup>99</sup> Dominique Lorrain estime qu'en ne prenant pas en compte les produits de l'économie parallèle (travail au noir, démarque, trafics illégaux) dans les revenus réels des ménages, on sous-estimerait fortement le revenu des habitants des ZUS. Citant un expert anonyme, il situe la part des revenus illégaux des habitants de ces quartiers dans une fourchette allant de 15 à 30%. L'expertise de l'expert cité laisse sceptique : sachant que 1 477 077 ménages fiscaux résidaient en ZUS en 2002 et que le revenu fiscal moyen de ces ménages était, cette même année, de 19 438 euros (ONZUS, 2006), les revenus illégaux des ménages résidant en ZUS représenteraient 4.3 à 8.6 milliards d'euros. A titre de comparaison, le montant total de la fraude aux prélèvements obligatoires (fraude fiscale et sociale) dans la France entière a été estimé entre 29 et 40 milliards d'euros par le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport public d'octobre 2007.

<sup>100</sup> Davezies L. (2005) « Vers une macroéconomie locale. Le développement local entre économie productive et présenteielle », Rapport pour la DATAR.

<sup>101</sup> De multiples facteurs peuvent limiter l'accès effectif de certaines populations ou groupes sociaux à une offre qui leur est physiquement accessible. Cf Lévy J-P., Dureau F. (dir.) (2002) *L'Accès à la ville. Les mobilités spatiales en questions*, Paris : L'Harmattan. Cela vaut pour les habitants du quartier des Hautes-Noues, comme le montre empiriquement Marwan Mohammed dans ses travaux sur ce quartier, cf. Mohammed M. (2011) *La formation des bandes. Entre la famille, l'école et la rue*, Paris : PUF

favorable, conditionné à une augmentation substantielle de la participation de la Région Lorraine, ce que cette dernière a refusé. L'Agence a donc limité son soutien au « cœur de projet » verdunois, examiné par son comité d'engagement le 21 mars 2007, deux semaines après le passage du projet de Villiers-sur Marne. Les deux villes bénéficient donc du soutien de l'ANRU. Certes, les montants qui leur sont accordés sont loin d'être identiques (86 millions d'euros à Villiers contre 17 millions à Verdun, soit 16 471 euros par habitant de la ZUS dans le premier cas contre 4760 euros par habitant dans le second cas), mais le rapport est de 1 à 4, non de 1 à 1000.

En outre, le différentiel de crédits mobilisés au titre de la politique de la ville dans les deux communes ne peut s'expliquer par la présence d'une ZUS à Villiers et son absence à Verdun, et donc à l'ISE : deux quartiers verdunois appartiennent à cette catégorie, dont un (la Cité Verte) est même classé en ZRU. Les transferts publics exceptionnels de l'ANRU ne sont pas réservés aux seules ZUS –le cas de Verdun l'illustre, la ville ayant obtenu une dérogation ministérielle pour intégrer un quartier non classé en ZUS dans le PNRU– et toutes les ZUS n'en bénéficient pas également. Si Villiers bénéficie de transferts nettement supérieurs à Verdun au titre de la rénovation urbaine, c'est en raison du mode de sélection des projets de l'ANRU et donc d'une hiérarchisation des territoires prioritaires qui ne s'appuie pas sur les variables de l'indice synthétique d'exclusion.

La dénonciation des effets de l'ISE sur le ciblage de la politique de la ville et donc sur l'allocation des ressources dévolues à cette politique rate donc sa cible. En réalité, la critique de Dominique Lorrain s'applique moins à l'ISE qu'au ciblage du PNRU, qui correspond à l'autre modalité idéal-typique de sélection de la géographie prioritaire de la politique de la ville, fondée sur une sélection relativement arbitraire des projets à l'échelon national, parmi ceux élaborés localement qui portent sur des quartiers sélectionnés là aussi localement sans recours à des indicateurs permettant d'objectiver et de hiérarchiser les difficultés socio-spatiales. On peut dès lors retourner sa critique pour défendre la fonction de ciblage d'un indicateur comme l'ISE, qui apparaît moins injuste que le recours à des appels à projets nationaux, qui risque d'aboutir à la construction d'une géographie prioritaire plus directement indexée sur les capacités de mise en forme et de valorisation de leurs projets par les autorités locales que sur l'intensité des difficultés<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Le Galès P., Mawson J. (1995) « Contracts versus competitive bidding : rationalizing urban policy programmes in England and France », *Journal of European Policy*, 2, 2 ; Epstein R. (2005) op.cit.

## 2. IN ITINERE : PILOTAGE

La politique de la ville ne relève pas de la compétence d'une institution de gouvernement donnée. Il s'agit, dans les trois pays considérés, d'une politique transversale et partenariale, qui engage plusieurs échelons de gouvernement et diverses institutions locales. Dès lors, il convient d'interroger l'usage des indicateurs comme instruments de pilotage d'une action publique multi-niveaux, médiatisant les relations entre institutions et servant à certaines d'entre elles pour peser sur l'action des autres. Dans cette perspective, on peut s'appuyer sur les éclairages apportés par divers travaux de sociologie politique néo-institutionnaliste ou d'inspiration foucauldienne, qui se sont attachés à analyser les effets de ces instruments néo-managériaux sur les modalités d'exercice du pouvoir dans les institutions publiques et les réseaux inter-institutionnels de l'action publique. Suivant des modalités et à des rythmes variables, les réformes inspirées par les recettes du *New Public Management*<sup>103</sup> ont transformé les relations entre niveaux de gouvernement dans toute l'Europe au cours des vingt dernières années<sup>104</sup>. Elles ont recomposé l'organisation administrative et l'instrumentation des Etats, en même temps qu'elles ont transformé leur rôle dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques. Sous l'effet de ces réformes, les Etats tendent à ne plus faire mais à faire faire, déléguant la mise en œuvre de leurs politiques à des opérateurs privés, des agences autonomes ainsi qu'aux autorités locales. Ils se repositionnent dans des fonctions de régulation de la gouvernance multi-niveaux<sup>105</sup>, appuyées sur une nouvelle instrumentation plus incitative que coercitive (fixation de standards et d'objectifs, *monitoring*, *benchmarking*...), dans laquelle les indicateurs jouent un rôle clé. Les réformes néomanagériales, qui n'épargnent pas la politique de la ville, ont ainsi forgé un nouveau cadre pour l'action publique locale, dans lequel l'intervention étatique doit moins s'analyser sur le registre enchanté du partenariat que sur celui, plus foucauldien, de la « conduite des conduites »<sup>106</sup>.

Cette évolution est spectaculaire en Grande-Bretagne, où la multiplication des objectifs et des indicateurs, la généralisation des systèmes de reporting et des audits, la publication de classements, les menaces de sanction pour les moins performants et les promesses de récompenses pour les meilleurs ont soumis les autorités locales et les services publics à de fortes pressions verticales. Ils ont perdu l'essentiel de leur autonomie face à Whitehall, qui contrôle précisément les services produits localement et la manière dont ils le sont<sup>107</sup>. Ces instruments, qui se sont diffusés à l'échelle européenne, ne produisent cependant pas exactement les mêmes effets, une fois transplantés dans d'autres systèmes nationaux dans lesquels ils doivent s'hybrider. La capacité du gouvernement central à contrôler l'action des gouvernements locaux en prenant appui sur des instruments de quantification varie fortement, en

<sup>103</sup> Merrien F.-X. (1999) "La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique", *Lien social et Politiques*, 41 ; Bezes P. (2007) "Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ?", *Critiques internationales*, 35, 2

<sup>104</sup> John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Londres : Sage ; Goldsmith M., Page E. (2011), op. cit. ; Pollitt C., Bouckaert G. (2011), op. cit ; Bruno I. (2008) "Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision", *Politix*, 2, 82

<sup>105</sup> Peters G., Pierre J. (2001) "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance", *Policy & Politics*, 29, 2

<sup>106</sup> Foucault M. (1982) « Le sujet et le pouvoir » in *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976-1988*, Paris : Gallimard, réed. 2001

<sup>107</sup> Stocker G. (2004) *Transforming Local Governance*, Basingstoke, Macmillan ; Fuller C., Geddes M. (2008) "Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space", *Antipode*, 40, 2 ; Faucher-King F., Le Gales P. (2007), *Tony Blair 1997-2007*, Paris : Presses de Sciences Po

fonction notamment du degré d'autonomie fiscale des collectivités et des modalités d'accès au centre de ces dernières<sup>108</sup>. Le degré de contrôle vertical qui s'exerce ainsi varie aussi, dans un même pays, en fonction des champs sectoriels dans lesquels ces instruments sont implantés<sup>109</sup>.

Les indicateurs introduits dans la politique de la ville en France et aux Pays-Bas à la suite de la Grande-Bretagne n'ont pas transformé aussi radicalement la conduite de cette politique que dans le pays d'origine. Pour être plus limités, les effets de ces indicateurs n'en sont pas moins discernables, participant à l'émergence d'une forme de pilotage à distance<sup>110</sup> qui, dans les trois pays, suscite des mises en garde des chercheurs : les indicateurs de performance de la politique de la ville peuvent aller à l'encontre des principes mêmes de cette politique, notamment la logique de projet, l'approche transversale, la territorialisation et la participation.

### **2.1. Grande-Bretagne : les indicateurs au cœur de la « révolution bureaucratique »**

Dans un article publié dans *Revue française de sociologie* en 2008, Patrick Le Galès et Alan Scott défendent l'idée suivant laquelle la Grande-Bretagne aurait connu une nouvelle « révolution bureaucratique »<sup>111</sup>. Amorcée sous Thatcher et amplifiée sous Blair, cette révolution s'appuie notamment sur l'introduction d'instruments issus de la gestion privée dans la gestion publique. Inspirés par le fonctionnement des grandes entreprises où les logiques systématiques de production de données, de *reporting* et d'incitation par rapport à des objectifs chiffrés sont omniprésentes, les néo-travailleurs ont institué un véritable gouvernement par les indicateurs, pour orienter et contrôler l'action des multiples agences en charge du pilotage des programmes étatiques et des divers opérateurs responsables de leur mise en œuvre localement (collectivités, hôpitaux, écoles, etc)<sup>112</sup>. Les données produites et/ou contrôlées par diverses agences d'audit para-étatiques y alimentent des évaluations régulières des programmes, mais elles servent surtout à établir des classements des opérateurs des services publics locaux, hiérarchisés en fonction de leur niveau de performance. Ces classements sont utilisés par ces opérateurs pour conduire des démarches de *benchmarking*<sup>113</sup>, mais aussi par les ministères et les agences nationales pour l'allocation de leurs ressources, dans une logique de

<sup>108</sup> Goldsmith M., Page E. (2010), op. cit.

<sup>109</sup> Voir à ce sujet les analyses contrastées développées en France à partir d'études sectorielles portant sur les politiques sanitaires (Belorgey N. (2010) *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris : la Découverte), de recherche et d'innovation (Bruno I. (2008) *À vos marques, prêts... Cherchez !*, Bellecombes-en-Bauge : Éditions du Croquant ; Aust J., Cret B. (2011) "L'État entre retrait et réinvestissement des territoires", *Revue française de sociologie*, 1, 531), de sécurité (Matelly J.H., Mouhanna C. (2007) *Police : des chiffres et des doutes*, Paris : Michalon), de la rénovation urbaine (Epstein R. (2008) *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de sociologie, ENS Cachan) du logement et de l'éducation (Dupuy C., Pollard J. (à paraître) « L'illusion républicaine et les limites du pouvoir de l'Etat dans ses territoires. Les politiques de l'Etat en France dans le secteur de l'éducation et du logement, *Sciences de la Société*), etc.

<sup>110</sup> Epstein R. (2005) "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, 319

<sup>111</sup> Le Gales P., Scott A. (2008) "Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules »", *Revue française de sociologie*, 49, 2

<sup>112</sup> Faucher-King F., Le Gales P. (2007) op. cit.

<sup>113</sup> Sur l'histoire de cet instrument, cf. Bruno I. (2008) « La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement. », *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, 4bis.



sanction/récompense. Ainsi, les écoles qui ont répondu le plus prestement aux objectifs définis par le gouvernement ont obtenu davantage d'autonomie budgétaire et leurs directeurs ont été augmentés ; à l'inverse, les mauvais élèves du système ont été renvoyés et des hôpitaux ou des écoles qui ne parvenaient pas à faire la preuve de leur performance ont été fermés.

La politique de la ville n'est pas à l'écart de cette révolution. Au contraire, la NSNR a joué un rôle déterminant dans mise en place de ce système de pilotage par les indicateurs puisque c'est dans le cadre des *Local strategic partnership* qu'on a été institués les *floor targets*. Ces *floor targets*, qui définissent des standards minimaux de prestations attendus des autorités municipales et des services publics locaux, ont fait l'objet d'un suivi continu par le gouvernement central. Avec l'objectif affiché de réduire les écarts entre les municipalités les moins performantes et les autres, l'Etat a utilisé ces indicateurs dans une double logique positive d'émulation et de *benchmarking* et, plus négative, de *blaming and shaming*, et même de sanction en cas de non atteinte de ces *floor targets* (pénalités financières, changement de directeur, obligation de transférer la gestion du service à un opérateur privé, fermeture d'un équipement...). A la lecture des rapports d'évaluation de la National Strategy for Neighbourhood Renewal, cette mise sous pression des autorités locales et des services publics semble avoir été efficace (cf. infra). Mais cette efficacité a été trouvée au prix d'un abandon des principes du « joined-up government » de la NSNR, qui devaient permettre d'attaquer de façon holistique les problèmes des quartiers pauvres<sup>114</sup>. Car ces indicateurs de performance ont incité chacune des institutions réunies dans les LSP à se concentrer sur les objectifs qui lui sont assignés par le gouvernement, sur lesquels elle doit lui rendre des comptes, au détriment des priorités et des objectifs définis dans le cadre des partenariats locaux<sup>115</sup>.

Les limites de ce mode de pilotage apparaissent de manière plus criante encore dans le *New Deal for Communities*, dont l'évaluation a pointé les tensions entre NDC et LSP. L'approche remontante des premiers s'est heurtée à la logique descendante des *floor targets* des seconds, qui ont réduit la capacité des *boards* à mobiliser et peser sur l'action des agences et des services publics dans les quartiers. La Police en fournit un bon exemple de la tension entre approches descendante et remontante, qui s'est dénouée au profit de la première: la priorité donnée par le gouvernement à la lutte contre la violence de rue en 2002/2003 a conduit toutes les forces de police du pays à mobiliser leurs moyens sur cet enjeu, délaissant parallèlement la lutte contre les incivilités pourtant jugées prioritaires par les *boards* des NDC<sup>116</sup>.

Plus encore, les *boards* des NDC qui incarnaient l'expérimentation d'une gestion de quartier participative et remontante ont eux aussi progressivement perdu de leur autonomie dans la définition des objectifs et des actions. Rapidement, le gouvernement central s'est préoccupé du faible niveau de

<sup>114</sup> Ling T. (2002) "Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems", *Public Administration*, 80, 4 ; Neighbourhood Renewal Unit (2005) Making it Happen : The National Strategy for Neighbourhood Renewal : Four Years, Londres : Office of the Deputy Prime Minister

<sup>115</sup> Geddes M. (2006) "Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 1 ;

<sup>116</sup> Batty E., Beatty C., Foden M., Lawless P., Pearson S., Wilson I. (2010) The New Deal for Communities Experience: A final assessment, Londres : Department for Communities and Local Government ; Beatty C., Foden M., Lawless P., Wilson I. (2010) op. cit.

réalisation des projets locaux. Il a mis sous pression les *boards* pour qu'ils réalisent leurs programmes d'action de façon performante, conformément aux prescriptions nationales. Il a repris le contrôle sur l'action des NDC, encadrant leur action avec de multiples guides et référentiels nationaux, des audits et des benchmarks annuels... Les ambitions participatives et remontantes affichées lors du lancement du *New Deal for Communities* n'y ont pas résisté<sup>117</sup> : la pression exercée par gouvernement central a incité les *boards* et les équipes techniques des NDC à se concentrer sur la consommation de leurs enveloppes annuelles et donc sur les réalisations plutôt que sur l'analyse des besoins locaux et l'évaluation des résultats<sup>118</sup>.

## 2.2. France : les indicateurs prégnants

Les entretiens réalisés auprès de responsables du SG-CIV, de l'ACSE et de l'ANRU comme ceux conduits dans les services déconcentrés de l'Etat et ceux des villes à Nantes et à Grigny aboutissent au même constat : les acteurs de la politique de la ville croisent, dans leur action quotidienne, des indicateurs aussi pléthoriques que variés. Pourtant, à écouter ces acteurs, la grande majorité des indicateurs qui peuplent la politique de la ville ne pèse en rien sur leur action. S'ils critiquent le caractère contraignant de ces instruments, ce n'est pas parce que ceux-ci les obligeraient à agir dans telle ou telle direction, mais parce que les exigences de fourniture des données qui alimentent ces indicateurs mis en place par des institutions tierces représentent une charge de travail importante, qui est justement jugée d'autant plus contraignante que ces acteurs n'en perçoivent pas l'utilité.

Les acteurs interrogés au cours de nos enquêtes ont, dans leur grande majorité, développé un discours critique à l'égard d'indicateurs dont la multiplication est souvent présentée comme un problème voire le symptôme d'une pathologie de la politique de la ville. A tous les échelons de sa mise en œuvre, celle-ci semble avoir été contaminée par la quantophrénie –pour reprendre le néologisme forgé par le sociologue russe Pitirim Sorokin pour dénoncer le culte de la quantification qui avait saisi certains chercheurs en sciences sociales des années 1950, persuadés que « si un phénomène ne peut être mesuré, c'est qu'il n'existe pas »<sup>119</sup>– qui se diffuse dans l'ensemble des champs de la vie sociale et de l'action publique<sup>120</sup>. Rares sont cependant nos interlocuteurs dont les critiques ont porté sur l'indicateur *per se*, estimant que la politique de la ville gagnerait à ne pas recourir à cet instrument. C'est bien la profusion d'indicateurs inutiles qui est jugée problématique, comme le résume un chef de projet politique de la ville : « *Bien sur qu'on a besoin d'indicateurs, pour voir si on suit bien le cap et pour nous*

<sup>117</sup> Fuller C., Geddes M. (2008) "Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space", *Antipode*, 40, 2

<sup>118</sup> Comme le soulignent les responsables de l'évaluation : « *On a positive note, they made NDCs more aware of the importance of impact rather than internal processes. But they also encouraged Partnerships to place too much emphasis on spending annual financial allocation and not enough on devising reflective, evidence-based, strategic programmes to meet the particular needs of these 39 different localities*» Beatty C., Foden M., Lawless P., Wilson I. (2010) op. cit.

<sup>119</sup> Sorokin P.A. (1956) *Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences*, Chicago : Henry Regnery

<sup>120</sup> Voir par exemple le dossier « Ce qu'évaluer veut dire » publié par les Cahiers internationaux de sociologie (n°128-129, 2010), le dossier « Pour en finir avec l'évaluation » de la revue *Vacarme* (n° 44 - été 2008), le numéro spécial « La fièvre de l'évaluation » de la Revue d'histoire moderne et contemporaine (n55-4 – 2008) ou celui de la revue *Cités* intitulé « L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture », numéro spécial de *Cités* (n°37, 2009)

*alerter quand il y a un problème. Voilà, les indicateurs, c'est à la fois des boussoles et des alarmes. (...) Mais on a trop d'indicateurs. Le résultat, pour prolonger la métaphore, c'est qu'on a des alarmes qui sonnent tout le temps et des boussoles qui nous indiquent des directions opposées. Donc on fait le tri. Il y a certains indicateurs qui comptent vraiment et d'autres qu'on ne suit pas, on les renseigne juste parce que l'Etat le demande mais tout le monde s'en fout. »*

Tous les indicateurs de la politique de la ville ne se valent pas. Certains jouent effectivement un rôle dans son pilotage et d'autres non. On se concentre ici sur les premiers, qu'on peut qualifier d'indicateurs prégnants<sup>121</sup>, pour lesquels les acteurs interrogés ont été mesurés nous expliquer en quoi l'évolution, dans un sens ou dans un autre, dudit indicateur pouvait les conduire à des actions particulières. Les indicateurs de la loi de 2003 ne figurent pas dans cette catégorie, ce qui ne veut pas dire qu'ils sont inutiles. Les rapports de l'ONZUS et des observatoires locaux qui reprennent certains des indicateurs de l'annexe 1 de la loi Borloo sont mobilisés par les acteurs et les instances de la politique de la ville lorsqu'ils doivent établir des diagnostics en amont de la définition de leurs programmes ; mais aucun des acteurs interviewés n'a pu, exemple à l'appui, nous montrer en quoi leur évolution avait pu influencer la mise en œuvre de ces programmes.

Il en va autrement des indicateurs de performance. Les indicateurs des PAP et des RAP ainsi que ceux qui en découlent (indicateurs des COP de l'ANRU et de l'ACSE ainsi que ceux mis en place par ces agences pour suivre les opérations locales et renseigner les indicateurs de performance nationaux) n'ont pas tous, loin s'en faut, une influence sur la conduite de la politique de la ville. De fait, les indicateurs du PAP et du RAP du programme 147 sont inconnus des acteurs locaux de la politique de la ville, même lorsqu'ils sont délégués territoriaux de l'ANRU ou de l'ACSE. Le constat est partagé par un des auteurs du rapport d'audit du programme 147 pour le Comité interministériel d'audit des programmes : *« Les acteurs de terrain, y compris les acteurs administratifs, ne se réfèrent pas aux indicateurs du PAP. S'ils font référence à des indicateurs, c'est à ceux des opérateurs. Ce n'est pas un problème s'il y a un bon emboîtement entre les objectifs et indicateurs du PAP et ceux des opérateurs. Mais en pratique quand on regarde les programmes d'action de l'ACSE, ce n'est pas toujours le cas. C'est pour ça qu'on a demandé au SG-CIV que l'ACSE établisse une grille de correspondance entre les objectifs de l'Agence et ceux du PAP »*

Tous les indicateurs de performance ne sont donc pas des indicateurs prégnants, mais c'est le cas de certains d'entre eux, au sujet desquels on peut étendre à l'échelle inter-organisationnelle l'analyse intra-organisationnelle de Valérie Boussard. Pour cette sociologue, les indicateurs prégnants *« semblent imprégner totalement l'organisation dans laquelle ils sont utilisés. Ils se démarquent des autres indicateurs, les indicateurs « inertes », qui eux n'ont pas de vie dans l'organisation. Ce ne sont que des chiffres, couchés sur du papier, peut-être même en couleur, mais que les acteurs n'enrôlent pas pour exprimer leur situation de travail. La particularité des indicateurs prégnants est de n'être relative qu'à une activité spécifique de l'organisation, et pourtant d'irradier dans toute l'organisation (...) Les indicateurs prégnants rencontrés ont une autre spécificité, ils sont extrêmement réducteurs. S'ils apparaissent dans les discours des acteurs, c'est parce que ces derniers ont compris que la*

<sup>121</sup> Boussard V. (2001) "Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants", *Sociologie du Travail*, 43, 4

*représentation de l'organisation qu'ils sous-tendent est la seule reconnue. Ils agissent comme des repères pour dire ce qu'est l'organisation : ils résument la situation, en fournissent un abrégé en gommant tous les autres éléments »*

Cette définition s'applique parfaitement au cas de l'ACSE, dont le fonctionnement est structuré par un indicateur principal, le taux d'engagement des crédits, qui répond à un objectif politique de réduction des délais de versement des crédits aux opérateurs de la politique de la ville, notamment les associations que ces délais peuvent fragiliser. Cet indicateur joue un rôle important dans les relations entre cette agence et son environnement. Il est notamment au centre des échanges verticaux entre l'ACSE et ses délégués territoriaux, qui reçoivent chaque mois du directeur général de l'agence un mail commentant l'évolution de cet indicateur, dont on trouve une reproduction en page suivante. Comme le souligne un cadre de cette agence : *« L'indicateur dont on entend parler tout le temps, c'est le taux d'engagement. C'est celui auquel Frentz [Directeur Général de l'ACSE] fait référence dans les courriers aux préfets, dans les réunions des délégués territoriaux, en interministériel et en interne. Il écrit aux préfets : vous êtes à x% de vos engagements alors que tant de départements sont à y%. Le préfet qui a moins dépensé que ses voisins, il sait qu'il sera en mauvaise position pour négocier son enveloppe l'année suivante. »*

On le voit ici, le taux d'engagement des crédits ne fournit pas seulement une représentation de l'activité de l'Agence, qui peut ainsi faire la démonstration de son efficacité gestionnaire vis-à-vis de son administration et son ministre de tutelle. Il encadre aussi l'action des services déconcentrés de l'Etat, qui savent que des délais d'engagement trop élevés pourraient leur faire perdre des crédits l'année suivante. Le taux d'engagement prend ici un caractère prégnant parce qu'il est articulé avec l'allocation budgétaire.

De : directeur général/lacse  
A : délégués territoriaux  
Date : 07/06/2011 20:03  
Objet : Acse - Engagements P147 - 31 mai 2011

Mesdames et Messieurs les délégués régionaux et départementaux adjoints et chers collègues,  
Vous trouverez ci-joint, comme chaque mois, l'état mensuel du taux de consommation des crédits d'intervention de l'Acse du programme 147 par région et par département, relevé au 31 mai 2011.

**Le taux moyen d'engagement des crédits dans les départements a doublé, à 43,7%** (il était de 22% au 30 avril). Quant au taux de prise en charge des mandats, il a presque triplé, à 24,27% (8,7% au 30 avril).

**S'agissant du niveau régional, le taux d'engagement a également doublé en un mois, à 33,8%** (17% au 30 avril). Le taux de prise en charge des mandats est maintenant de 22,56%

Ainsi la forte progression de ce mois de mai, de 51,4 M€ d'engagements, montre que vos services de l'Etat sont en pleine phase d'engagement et que, lorsque les décisions politiques ont été prises, ils instruisent rapidement les dossiers en attente. Au cours du dialogue de mi année, qui s'est déroulé du 10 mai au 1er juin, le taux changeait tous les jours, et parfois dans des proportions très importantes pour certains départements.

Le dialogue que nous avons conduit ensemble a aussi permis de préciser que, si l'on s'en tenait aux crédits d'intervention destinés aux associations, et donc notamment hors réussite éducative (dont les porteurs de projets sont des collectivités publiques), le taux d'engagement de ces crédits était souvent voisin de 70 à 80 %, même s'il n'est pas possible d'en avoir une vision nationale consolidée exacte.

Ces données sont évidemment bien meilleures que celle de l'année dernière à même date :

- le taux d'engagement des départements était de 26,1% et le taux de prise en charge des mandats est de 13,9%.
- s'agissant du niveau régional, le taux d'engagement était de 25,17% et celui de prise en charge des mandats de 10.5%.

Comme vous en êtes conscients, ces taux moyens continuent à recouvrir de grandes disparités selon les territoires, disparités qui ne sont pas liées au volume de la dotation déléguée ou au nombre des projets, mais au rythme de décision retenu au niveau local avec les partenaires, et aussi à l'attente de la production des justifications sur la réalisation en 2010 des actions faisant l'objet d'une demande de reconduction. Dans quelques cas, s'y ajoutent des problèmes d'organisation locale dont nous nous sommes entretenus.

20 départements ont atteint l'objectif d'un engagement total ou supérieur aux trois quarts des crédits disponibles.

A l'inverse, 11 départements, dont 3 dont a dotation est supérieure à 2 M€, n'ont encore engagé aucun crédit au 31 mai, et 11 autres départements ont engagé moins de 20% de leurs crédits. Ceci ne veut pas dire que de nombreux dossiers de subventions n'aient pas déjà été validés, mais signifie qu'ils n'ont toutefois pas atteint le stade de l'engagement juridique et comptable, et a fortiori qu'ils n'ont pas donné lieu à paiement. La plupart de ces cas ont été examinés au cours du dialogue de mi année, les explications entendues et les mesures adéquates prises.

L'Ile de France se situe au niveau de la moyenne nationale en termes d'engagement (43,54%) mais cela recouvre aussi des disparités territoriales.

Au niveau des DRJSCS, 5 n'ont pas ou ont très peu engagé leurs crédits.

Enfin, les meilleurs taux de mandatement sont relevés aussi bien pour des départements disposant d'une dotation supérieure à 2 M€ que pour d'autres disposant de dotations moyennes ou plus réduites.:

**Je saisis cette occasion pour remercier tous ceux d'entre vous qui ont participé activement au dialogue de mi année que pour ma part, j'ai trouvé aussi riche qu'instructif.**

Bien cordialement

Rémi Frentz

Il en va de même pour l'ANRU, où le degré d'avancement du PNRU (nombre de logements démolis, reconstruits, réhabilités et résidentialisés) fait l'objet d'un suivi mensuel et d'une attention permanente de tous les agents. Plus encore qu'à l'ACSE, la production et l'utilisation d'indicateurs de performance est complètement intégrée dans le fonctionnement de l'ANRU et structure ses relations avec les villes. Les conventions de rénovation urbaine signées par l'Agence avec les maîtres d'ouvrage locaux s'organisent autour de programmes précis, déclinés dans une liste d'opérations concrètes dont les opérateurs, les plans de financement et les calendriers sont parfaitement définis. Pour obtenir le versement des subventions prévues pour chaque opération, les villes doivent adresser à l'ANRU un ensemble de pièces justificatives de sa réalisation. L'Agence leur demande aussi de remplir une fiche analytique et technique (FAT), décrivant dans le détail les caractéristiques de l'opération réalisée<sup>122</sup>. A titre d'exemple, le tableau principal de la FAT Démolition se déploie sur 279 lignes et 8 colonnes, dans lesquelles doivent être codifiées et quantifiées des informations relatives au maître d'ouvrage, à la localisation de l'opération, à son calendrier, aux caractéristiques des bâtiments et des logements démolis, à la structure des coûts et des recettes, aux relogements, etc. Ces FAT sont des instruments de *reporting*, traduisant les opérations physiques conduites dans les quartiers en chiffres qui sont intégrés le système d'information de l'ANRU (AGORA). L'Agence dispose ainsi d'informations standardisées et régulièrement actualisées qui lui permettent de produire des tableaux de bords d'indicateurs rendant compte du degré d'avancement de chaque projet local et, par agrégation, du programme national<sup>123</sup>. Ces tableaux de bords d'indicateurs structurent les échanges entre l'Agence nationale et les porteurs de projet locaux en continu et à l'occasion des revues de projet annuelles et des points d'étape réalisés deux et quatre ans après la signature des conventions pluriannuelles. Au cours de ces séances, qui sont les seuls moments d'échanges directs entre tous les signataires des conventions, les porteurs du projet local doivent rendre compte du niveau d'avancement du programme conventionné au bailleur de fonds national, justifier pour chaque catégorie d'opérations les écarts avec le programme conventionné et présenter les mesures qu'ils envisagent pour rattraper ou limiter leur retard.

Là encore, tous les indicateurs suivis n'ont pas la même importance. Les indicateurs qui apparaissent prégnants dans les revues de projet sont d'abord ceux qui renseignent sur l'avancement du programme, en particulier le nombre de logements sociaux reconstruits, auxquels s'ajoutent deux indicateurs auxquels l'ANRU a accordé une importance croissante au fil du temps : le taux de relogement dans des PLUS-CD et le nombre d'heures d'insertion<sup>124</sup>. Si ces indicateurs jouent un rôle important dans

---

<sup>122</sup> Il existe une FAT spécifique pour chaque catégorie d'opération subventionnée par l'ANRU : démolition, production de logements sociaux, changement d'usage, requalification d'îlots d'habitat dégradé, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, équipement, espaces commerciaux et artisanaux, intervention sur l'habitat privé, conduite de projet.

<sup>123</sup> La fiabilité de ce système d'information n'est pas totale : le versement de la subvention ne déclenche pas automatiquement les travaux et ne garantit pas qu'ils soient réalisés conformément au calendrier prévu. Les revues de projet annuelles permettent néanmoins à l'Agence de vérifier la concordance entre les réalisations physiques (degré d'avancement des différentes opérations) et le programme financier (subventions versées).

<sup>124</sup> Le règlement général de l'ANRU prévoit le relogement d'un nombre de ménages au moins égal à 50 % des logements financés en PLUS-CD, dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de 5 ans à la date de relogement ; et la charte nationale d'insertion applicable aux maîtres d'ouvrage contractant avec l'Agence comprend « *un objectif d'insertion au minimum égal à 5% du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement*

l'orientation de l'action des maîtres d'ouvrages locaux, c'est une nouvelle fois parce que l'ANRU a établi un lien entre ces indicateurs et ses budgets. Une ville qui ne respecterait pas les obligations arrêtées dans le règlement général de l'agence en la matière pourrait être privée d'une partie des subventions prévues. Cette menace, si elle jugée crédible, peut conduire une ville à se conformer aux exigences centrales, y compris lorsqu'elles ne correspondent pas à la politique définie localement. C'est ce qui s'est passé à Nantes en 2011-12 avec les clauses d'insertion, comme le raconte un des responsables de la politique de la ville de la communauté d'agglomération : « *Les indicateurs de l'Etat, c'est le problème de l'Etat, pas le mien. Là où c'est devenu mon problème, c'est sur les clauses d'insertion de l'ANRU. On a une politique d'insertion d'agglomération. On fait des clauses d'insertion dans les marchés publics depuis 1989. On a fait tout un travail de sensibilisation auprès des entreprises du bassin. Aujourd'hui, il y a des clauses d'insertion dans tous les marchés publics de Nantes Métropole. Mais l'ANRU a exigé que cette clause s'adresse aux résidents des ZUS. Rimbart [alors Vice-Président de Nantes Métropole] était contre, il était dans une approche people. L'insertion, c'est du « people », pas du « place ». Le problème, c'est que l'ANRU exige qu'on fasse 5% d'heures d'insertion pour des habitants des ZUS et nous menace de pénalités. L'ANRU nous ont dit « nous sommes préoccupés par votre pourcentage de résidents en ZUS dans les clauses d'insertion », puis le préfet a écrit au Président de Nantes Métropole pour en remettre une couche, puis le délégué territorial de l'ANRU en a remis une nouvelle couche lors de la dernière revue de projet. Là c'était clair qu'on risquait des pénalités financières. Du coup, on fait une réunion de crise pour voir comment on pouvait s'en sortir, on a remobilisé tous les acteurs de l'insertion pour qu'ils aillent chercher leurs publics dans les ZUS et je crois qu'on devrait arriver aux 5% en 2012. »*

A la différence de l'ANRU, dont le système comptable et financier contient ainsi toutes les informations qu'elle doit fournir à sa tutelle et dont elle a besoin pour piloter la mise en œuvre du PNRU, l'ACSE a dû mettre en place des démarches spécifiques pour renseigner ses indicateurs de performance. Car elle a la charge de multiples programmes (réussite éducative, écoles de la deuxième chance, internats d'excellence, cordées de la réussite, ateliers santé ville, adultes-relais, parrainage...), qui donnent lieu à la mise en place d'actions hétérogènes et font l'objet d'une gestion déconcentrée. L'ACSE ne peut donc s'appuyer sur des instruments de *reporting* standardisés comparables aux FAT pour produire les indicateurs de performance qui sont exigés d'elle. A cette fin, l'Agence a établi une nomenclature analytique classant l'ensemble des opérations qu'elle finance (mais qui sont définies localement) en 9 thématiques, déclinés en 16 sous-thèmes, eux-mêmes déclinés en 51 objectifs puis en 153 modalités détaillées permettant d'identifier les différents types de dispositifs ou d'interventions. Cette nomenclature complexe structure le logiciel GISPRO installé en préfecture pour assurer le traitement des demandes de financements et le suivi des subventions versées par l'ACSE aux divers projets relevant de sa compétence.

---

*du projet financés par l'Agence, réservées aux habitants des zones urbaines sensibles » et « un objectif d'insertion au minimum égal à 10% des embauches directes ou indirectes (notamment à travers des structures du type régie de quartier ou associations d'insertion) effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'ANRU, réservées aux habitants des ZUS »*

Ces informations issues de la procédure budgétaire permettent à l'ACSE de documenter les indicateurs de gestion exigés dans le COP, mais sont insuffisantes pour renseigner les indicateurs de performance qui structurent ce contrat, ainsi que pour ceux dont elle a choisi de se doter à des fins de pilotage opérationnel. L'ACSE dispose cependant d'une seconde source d'information, avec les enquêtes annuelles auprès de tous les organismes subventionnés au titre de ses principaux programmes, qu'elle a mis en place pour organiser leur suivi et disposer d'une vision consolidée de leur mise en œuvre dans les territoires, en unifiant dans un modèle standard les demandes d'informations adressées aux opérateurs par les différents segments de l'Etat (ACSE, DRJSCS, DDCS). Ces enquêtes par questionnaire, dont l'administration a été sous-traitée à des instituts d'études, ont été amorcées en 2007 pour le programme de réussite éducative avant d'être étendues en 2011 aux autres programmes de l'agence<sup>125</sup>. Les résultats de ces enquêtes alimentent l'ACSE en informations relatives aux opérateurs, aux cofinanceurs, aux publics touchés, aux priorités fixées, aux moyens mis en œuvre et aux postes de dépenses, qui sont réunies dans des tableaux de bords d'indicateurs dont elle fait un double usage. D'un côté, elle en extrait certaines informations pour renseigner les indicateurs de performance de son COP et du RAP. De l'autre, elle s'appuie sur ces tableaux de bord pour le pilotage opérationnel de ses programmes, en fournissant à ses délégués territoriaux des bases de comparaison nationale qui mettent en lumière la faible efficacité de la mise en œuvre de ces programmes dans certains départements, et en les incitant à engager des démarches pour l'améliorer.

Parmi les programmes de l'ACSE, certains se prêtent tout particulièrement à ce mode de pilotage par les indicateurs. C'est notamment le cas des projets de réussite éducative (PRE) comme l'explique le sous-préfet chargé de la ville de Loire-Atlantique : *« D'un côté chaque ville nous fait remonter les données standardisées du référentiel national : budgets, nombre d'enfants suivis, taux d'individualisation, type de structure, etc. De l'autre, on a les résultats de l'enquête ACSE qui nous permet de les situer au niveau national, par rapport à des PRE comparables. Par exemple, Nantes, 290 000 habitants, tant d'enfants dans le PRE, tant de budget. C'est à peu près comparable à Toulouse et Montpellier. Donc on regarde le coût pour chaque parcours individuel, le montant des subventions ACSE et des partenaires, et on voit que le PRE de Nantes est plus coûteux et moins cofinancé. On a pris contact avec nos collègues des villes concernées, pour avoir des éléments plus fins, par exemple le taux d'individualisation des actions parce qu'on voulait bien s'assurer de comparer des choses comparables. Et comme ça on a pu faire valoir dans les instances du PRE de Nantes qu'il fallait qu'ils fassent des efforts »*. S'il donne à voir précisément comment l'indicateur peut être utilisé comme instrument de pilotage, cet extrait d'entretien ne dit rien de son efficacité, qui apparaît en l'occurrence très incertaine dès lors qu'aucune pénalité ou bonification ne lui est attaché.

---

<sup>125</sup> Neuf programmes sont concernés : Accès à l'emploi et soutien au développement économique ; Adultes-relais ; Ville vie vacances ; Cordées de la réussite ; Réussite éducative ; Ateliers santé ville ; Vidéoprotection ; Prévention de la récidive ; Prévention des violences intrafamiliales et des violences faites aux femmes.



### 2.3. Pays-Bas : les indicateurs contre la politique de la ville

Le passage du GSB II au GSB III devait permettre aux villes de développer des stratégies et des solutions « sur mesure » pour traiter les problèmes socio-urbains qui les affectaient. Ce sont les municipalités qui ont défini les projets sur lesquels se fondent les contrats puis les programmes d'action GSB III sans contrôle *a priori* de l'Etat qui a mis en place trois dotations fongibles (à l'échelle de chacun des trois piliers du programme), en fusionnant de nombreuses lignes de subventions.

Ce renforcement de l'autonomie s'est accompagné, conformément aux préceptes néo-managériaux, d'une responsabilisation des municipalités, qui devaient rendre des comptes réguliers de leur action à l'aide d'une batterie d'indicateurs. Pourtant, à lire les chercheurs néerlandais et à écouter les chefs de projets dans les villes, ces indicateurs ont surtout eu pour effet de restreindre leurs marges de manœuvre<sup>126</sup>.

Car le renforcement de l'autonomie des municipalités trouve ses limites dans leur dépendance financière à l'égard de l'Etat. Leurs ressources proviennent principalement de transferts étatiques : une dotation municipale libre d'emploi qui représentait en moyenne 38% de leurs budgets en 2005, et des subventions ministérielles accordées pour la réalisation de mesures précises qui s'élevaient à 44% de leurs ressources. Les ressources propres des municipalités constituaient donc moins d'un cinquième de leur budget. Cette dépendance à l'égard des fonds nationaux réduit la possibilité pour les villes de mettre en œuvre des actions qui ne respecteraient pas les exigences ministérielles<sup>127</sup>.

En outre, les politiques mises en œuvre par les municipalités demeurent régies par des normes sectorielles définies à l'échelon ministériel, sans possibilité de modulation locale. Certes, le programme GSB III a permis d'assouplir ce système vertical, en confiant aux villes des budgets libres d'emploi qu'elles pouvaient utiliser en dérogeant aux exigences qui étaient associées aux subventions spécifiques. Mais ces marges de manœuvre nouvelles ont été fortement encadrées par le gouvernement central, qui les a assortis d'objectifs de production et d'indicateurs faisant l'objet d'un *monitoring* continu<sup>128</sup>. En la matière, la distinction scalaire entre objectifs (et indicateurs) de résultats et de réalisations renforce le contrôle étatique de l'action des municipalités, qui sont tenues de réaliser les actions conventionnées avec l'Etat faute de quoi elles risquaient de devoir rembourser une partie des fonds que celui-ci leur a accordés.

Les indicateurs introduits dans le GSB ont sur ce plan fait la preuve de leur performance, si l'on entend celle-ci comme la capacité de l'Etat à obtenir des villes qu'elles mettent en œuvre ses programmes en réduisant les coûts de coordination. Mais si l'on adopte une conception moins étriquée de la performance, en considérant les enjeux que vise la politique de la ville, le surcroît de performance apporté par ces instruments de pilotage apparaît beaucoup plus discutable. Car ils conduisent à

<sup>126</sup> Musterd S., Ostendorf, W. (2008), op. cit. ; Altes W. (2005) "The capacity of local government and continuing the decentralized urban regeneration policies in the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, 20

<sup>127</sup> Aalbers M., Van Beckhoven E. (2010) "The integrated approach in neighbourhood renewal : more than just a philosophy ?", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 101, 4 ; Kokx A., van Kempen R. (2010) "Dutch urban governance: Multi-level or multi-scalar ?", *European Urban and Regional Studies*, 17, 4

<sup>128</sup> Musterd S., Ostendorf, W. (2008), op. cit.

installer une logique *top-down*, dont le corollaire est le maintien voire le renforcement des découpages sectoriels que la GSB cherche à transcender<sup>129</sup> et l'uniformisation des projets locaux développés dans le cadre de la politique des grandes villes, à l'inverse des principes de territorialisation et d'innovation qui la guide. Comme le souligne un chercheur neerlandais, «*le risque est grand de voir les autorités locales se soucier avant tout du respect des exigences et attentes du gouvernement central. Les acteurs locaux se focalisent alors sur une définition nationale des problèmes et des solutions à mettre en œuvre pour les résoudre, plutôt que de partir d'une analyse contextualisée de la situation de leurs quartiers [...] Dans un tel contexte, l'introduction d'une touche locale expose les autorités locales à des risques inutiles.*»<sup>130</sup>

Les sociologues, géographes et spécialistes des sciences de gestion néerlandais convergent ainsi autour d'une série de critiques des indicateurs comme instruments de pilotage de la politique des grandes villes. A les lire, on pourrait croire que les indicateurs vont à l'encontre de la politique de la ville, ou du moins des principes mêmes que celle-ci met en avant : approche remontante, transversalité, innovation, participation des habitants<sup>131</sup>... Ces critiques ne sont pas limitées à la sphère savante. Elles sont partagées par les responsables municipaux que nous avons interviewés à Rotterdam et Deventer. Elles se retrouvent aussi dans le rapport de la Commission mise en place par le gouvernement en 2010 pour évaluer le programme 40 quartiers à mi-parcours et faire des propositions pour l'avenir de ce programme. Son rapport final, qui portait un jugement globalement positif sur le programme<sup>132</sup>, met surtout en garde le gouvernement contre un usage excessif des indicateurs, qui procède plus d'un désir de contrôle que d'un souci d'efficacité<sup>133</sup>.

### 3. EX POST : EVALUATION

La troisième fonction des indicateurs qu'il convient de considérer est souvent la première dans les discours : l'évaluation. Car l'évaluation ne peut se concevoir sans indicateurs et la politique de la ville ne semble elle non plus pas pouvoir se concevoir sans évaluation. La politique de la ville présente pourtant des traits distinctifs qui rendent son évaluation –entendue comme la mesure des effets et de l'impact d'une politique publique– particulièrement ardue. La longue expérience française en matière d'évaluation de la politique de la ville, jalonnée d'échecs<sup>134</sup>, comme celle, plus limitée, des Pays-Bas,

<sup>129</sup> Aalbers M., Van Beckhoven E. (2010), op. cit ; Kokx A., van Kempen R. (2010) op. cit. ;

<sup>130</sup> Denters B. (2002) «Performance-Based Management in Dutch Urban Policy : Appealing or Appalling ?» Communication à la Conférence Urban and spatial European Politics, EURA, Turin, 18-20 avril.

<sup>131</sup> Uitermark J., Duyvendak J (2008) « Citizen participation in a mediated age : Neighbourhood governances in the Netherlands », *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1.

<sup>132</sup> Pour étayer ce jugement, la Commission notait que la qualité de vie s'est améliorée dans 24 des 40 quartiers, des progrès sont notés en matière d'insécurité dans la moitié des quartiers. Mais elle s'appuyait surtout sur un programme de visites dans les 40 quartiers et d'échanges entre les membres de la commission, les responsables municipaux, les housing associations et les habitants.

<sup>133</sup> Visitatiecommissie wijkenaanpak (2010) *Doorzetten en loslaten, Eindrapportage*, La Haye

<sup>134</sup> Epstein R. (2007), op. cit.

pourraient même laisser penser que l'évaluation de cette politique territoriale est impossible. Le cas britannique prouve cependant le contraire : l'évaluation du NDC et, dans une moindre mesure, de la NSNR prouve qu'il est possible d'identifier rigoureusement les effets et l'impact propre de la politique de la ville. Mais ces exemples conduisent surtout à souligner que la réussite évaluative suppose la mobilisation de moyens adéquats, et plus encore que l'administration scientifique de la preuve évaluative ne garantit en rien la rétroaction évaluative.

### **3.1. L'impossible évaluation de la politique de la ville ?**

En France, la politique de la ville a servi de terrain privilégié pour l'expérimentation des premières démarches évaluatives dans les années 1980, puis pour la diffusion de cette pratique dans l'action publique au cours de la décennie suivante<sup>135</sup>. Le lien intime qui unit politique de la ville et évaluation s'est observé tout au long de l'histoire de la première, à laquelle ont été consacrés plusieurs centaines de rapports d'évaluation (si l'on cumule les rapports nationaux et locaux). Mais jusqu'à une date récente, ces évaluations s'appuyaient rarement sur des indicateurs, privilégiant la description et l'analyse des processus à la mesure des résultats. C'est notamment le cas des évaluations des contrats de ville des années 1990 et du début de la décennie suivante<sup>136</sup>, qui se sont réduites à des audits organisationnels, traitant exclusivement du volet institutionnel de la politique de la ville (organisation des dispositifs, fonctionnement des instances, relations inter-institutionnelles...) sans interroger ses finalités et ses réalisations. Lorsque les évaluations ont cherché à mesurer les effets de certaines actions des contrats de ville, ce fut au prix d'une occultation des objectifs généraux de la politique de la ville et de ses modes d'action qui a singulièrement réduit la portée des analyses. Enfin, les interrogations des maîtrises d'ouvrage locales relatives à l'impact du contrat de ville ont suscité des enquêtes nombreuses et diversifiées (tableaux de bord statistiques, sondages, panels d'habitants, groupes témoins...), mais celles-ci n'ont jamais apporté de réponses concluantes aux questions posées. Car les évaluateurs ont butté sur le flou des objectifs de la politique de la ville et sur la difficulté d'identifier ce qui, dans les évolutions observées, pouvait être imputé en propre à cette politique additionnelle dont les interventions viennent s'ajouter à celles développées par les différentes politiques sectorielles dans les mêmes territoires. Les évaluations n'ont donc qu'exceptionnellement abouti à des jugements argumentés sur la valeur de la politique menée. Symptomatiquement, de nombreux rapports se concluent par une critique du flou des objectifs poursuivis, lequel limiterait l'évaluabilité de la politique de la ville.

Ce jugement d'inévaluabilité se retrouve dans le rapport particulier sur la politique de la ville établi par la Cour des comptes en 2002 : cette politique serait marquée par des tares conceptuelles qui interdiraient son évaluation, ce qui n'empêchait pas les magistrats financiers de juger, dans le même rapport, que la

<sup>135</sup> On reprend ici des éléments développés plus longuement dans des publications antérieures : Epstein R. (2007), op. cit ; Epstein R. (2010) "Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville", *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2

<sup>136</sup> Estèbe P., Epstein R. (1998) *Synthèse nationale des évaluations régionales et locales du XI<sup>ème</sup> Plan*, Rapport pour la DIV ; Kirszbaum T. (1998) *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XI<sup>ème</sup> Plan*, Rapport pour le Plan Urbain ; Epstein R., Kirszbaum T. (2005) *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la DIV.

politique de la ville était inefficace. Pour rendre la politique de la ville évaluable, la Cour des comptes rappelait les demandes qu'elle avait déjà formulées dans son rapport annuel en 1995 : clarification des objectifs de la politique de la ville ; déclinaison de ces objectifs dans des indicateurs de résultats ; identification plus précise des programmes y contribuant, ainsi que des ressources budgétaires et extra-budgétaires qui leur sont consacrés ; amélioration des systèmes statistiques d'observation des quartiers. Autant de demandes –qui s'inscrivent dans l'esprit de la LOLF votée un an plus tôt mais qui n'était pas encore entrée en application– auxquelles la loi Borloo a répondu. Depuis 2003, la politique de la ville s'organise autour d'un objectif clair et quantifiable (la réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement), décliné dans une batterie de 65 indicateurs réunis dans l'annexe 1 de la loi, dont la collecte et le suivi est assuré par l'ONZUS. Ses rapports annuels ont montré que la politique de la ville ne parvenait pas à atteindre l'objectif de réduction des écarts qui lui était assigné, tout en soulignant que les indicateurs utilisés ne permettaient pas de juger de l'impact de la politique de la ville : l'évolution des indicateurs suivis peut ne pouvant lui être directement imputée. Elle peut notamment s'expliquer par des changements de l'environnement socio-économique des quartiers, par les effets d'autres politiques publiques ou par les transformations de la population des quartiers. Les mobilités résidentielles observées dans les ZUS sont en effet importantes et l'analyse détaillée des profils des entrants et des sortants montre leur caractère sélectif. Comme l'a montré l'ONZUS dans son rapport 2005, les populations les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les trajectoires sociales ascendantes s'accompagnent souvent d'un déménagement hors des ZUS. Selon la date d'observation, ce ne sont donc pas forcément les mêmes habitants qui résident en ZUS. La dégradation des indicateurs socio-économiques de ces quartiers ne reflète donc pas nécessairement l'évolution des conditions de vie des populations présentes en début de période mais résulte aussi des changements induits par la mobilité résidentielle des habitants dont les trajectoires sociales sont ascendantes. La dégradation des indicateurs suivis peut alors paradoxalement masquer un succès de la politique de la ville, qui aurait eu des impacts positifs sur le registre *people* (promotion sociale des individus), qui expliquerait les impacts négatifs sur le registre *place* (écarts territoriaux). Le panel d'habitants des ZUS mis en place pour organiser un suivi longitudinal ne l'ayant été qu'en 2010, il demeure à ce jour impossible de déterminer si les actions de la politique de la ville ont contribué à la promotion sociale des personnes touchées, ce qui rend incertain l'impact de cette politique. Les diverses instances qui ont cherché à évaluer la politique de la ville ou certains de ses programmes n'étant pas plus parvenues que l'ONZUS à surmonter ces difficultés de mesure et d'imputation<sup>137</sup>, le constat d'échec de la réforme de 2003 apparaît –sur ce plan du moins– difficilement contestable.

Faut-il en conclure que la politique de la ville est inévaluable ? L'examen du cas neerlandais semble le confirmer. Les indicateurs introduits dans le programme GSB III en 2004 visaient, tout comme ceux de la loi Borloo votée un an plus tôt, à créer les conditions de l'évaluabilité du programme : les indicateurs de réalisations devaient permettre de mesurer l'effectivité des projets locaux (les actions prévues ont-

---

<sup>137</sup> Voir notamment les rapports annuels du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU ainsi que celui que le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a consacré à la politique de la ville (Pupponi F., Goulard F. (2010) *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Paris : Assemblée Nationale. [<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-t11.pdf>])

elles été mises en œuvre ?), les indicateurs de résultats devaient mesurer l'efficacité du programme national (les objectifs fixés ont-ils été atteints ?), et la mise en regard des deux devait permettre de juger de son impact (la politique menée a-t-elle permis de transformer la situation de départ ?)

L'évaluation finale du programme GSB III, réalisée par un observatoire national des villes (l'Atlas des municipalités), se déploie effectivement suivant ces trois axes.

Tout d'abord, le rapport d'évaluation considère l'effectivité des contrats GSB de chacune des 35 villes concernées, en comparant les indicateurs de réalisations en fin de période avec les objectifs initiaux. Cette comparaison interne aux projets locaux se prolonge par une comparaison externe, sous la forme d'un classement des 35 villes sur chacun des indicateurs.

Le rapport apprécie ensuite l'évolution des 35 villes au regard des 14 indicateurs de résultats « objectifs » et « subjectifs » arrêtés au niveau national pour la période 2005-2009, couvrant les cinq objectifs du programme :

- réduire l'insécurité et le sentiment d'insécurité ;
- améliorer la qualité de cadre de vie ;
- améliorer la cohésion sociale ;
- renforcer la mixité sociale (coprésence des ménages bas revenus et à revenus moyens dans les quartiers) ;
- renforcer la vitalité économique des villes.

Pour chacun de ces indicateurs, un classement des villes est établi, qui permet de les comparer entre elles, mais aussi de rapporter leurs évolutions avec celles mesurées sur d'autres espaces de référence (G4, G 31, moyenne nationale).

Enfin, le rapport se termine par une tentative de modélisation des impacts des contrats GSB, appuyée sur une régression statistique visant à mesurer les liens existants entre leurs réalisations et leurs résultats.

Sur cette base, le rapport d'évaluation final se conclue par un jugement positif du programme GSB III : les villes concernées ont connu des évolutions favorables sur quatre des cinq objectifs poursuivis et un lien positif significatif unit les indicateurs de réalisations des contrats GSB et les indicateurs de résultats analysés. L'administration de la preuve du succès de la politique GSB dans le rapport d'évaluation final apparaît cependant fort peu rigoureuse, puisqu'elle se limite à l'établissement d'une corrélation entre les indicateurs de réalisations et de résultats, sans administrer la preuve de liens de causalité entre les deux, ni même formuler d'hypothèses de causalité au travers d'une reconstitution de la théorie d'action du programme. Cette évaluation laisse en outre de côté un des principaux défis auquel se heurte l'évaluation de la politique de la ville, à savoir la formulation d'une appréciation d'ensemble de cette politique transversale, qui s'organise autour d'objectifs multiples couvrant un vaste spectre de

domaines<sup>138</sup>. L'évaluation du GSBIII examine successivement les objectifs retenus et les résultats obtenus, sans chercher à expliquer les liens qui les unissent.

### **3.2. Les moyens de l'évaluation**

L'évaluation de la politique de la ville soulève de nombreux problèmes, dont le principal est celui de l'imputation des évolutions mesurées à la politique menée. Pour pouvoir le faire, il faudrait en toute rigueur disposer d'une base contrefactuelle permettant de répondre à la question suivante : que se serait-il passé si cette politique n'avait pas été mise en œuvre ? Les méthodes traditionnelles de mesure d'impact des programmes publics s'avèrent inadaptées pour y répondre, du fait de la multiplicité des enjeux visés par la politique de la ville et donc des critères d'évaluation à prendre en compte, mais aussi voire surtout du fait du mode de sélection de la géographie prioritaire qui empêche de mettre en œuvre les méthodes d'évaluation expérimentale par assignation aléatoire, consistant à évaluer les effets et l'impact d'une politique en comparant un groupe test à un groupe témoin, constitués par tirage au sort<sup>139</sup>. Sauf à faire preuve d'inventivité méthodologique et de chance en trouvant des situations d'expérience naturelle, comme l'ont fait Roland Rathelot et Patrick Sillard pour évaluer le programme des ZFU<sup>140</sup>, il semble donc difficile voire impossible de mesurer rigoureusement les effets et l'impact de la politique de la ville.

Les chercheurs du Centre for Regional Economic and Social Research de l'université de Sheffield Hallam a apporté la preuve qu'il n'en était rien : l'évaluation de la politique de la ville est possible, mais elle suppose la mobilisation de moyens adaptés. Chargée de conduire l'évaluation du programme NDC, l'équipe dirigée par Paul Lawless a mis en place un dispositif d'évaluation d'une ampleur inédite, qui constitue sans doute l'expérience la plus ambitieuse et la plus rigoureuse en matière d'évaluation d'une politique territoriale à l'échelle mondiale<sup>141</sup>. Il s'agit aussi probablement d'une des évaluations les plus coûteuses jamais réalisées, puisque 25 millions £ (32 millions €) lui ont été consacrés. Le montant peut paraître démesuré en valeur absolue mais il doit être apprécié au regard du coût du programme : en termes relatifs, il ne représente que 1.3% des crédits dévolus au NDC.

Cette évaluation s'est appuyée sur un vaste dispositif de collecte de données quantitatives et qualitatives : monographies des 39 NDC, données statistiques et administratives, enquêtes auprès des membres des *boards*, des bénéficiaires des actions et des entreprises, ainsi que des résidents des quartiers défavorisés, cette dernière source d'information constituant la base principale de l'évaluation.

En 2002, un questionnaire portant à la fois sur les situations et les perceptions des habitants au regard des six objectifs thématiques du NDC –trois objectifs *place* (habitat et cadre de vie, délinquance,

<sup>138</sup> Dekker K., van Kampen R. (2004) « Urban governance within the Big Cities Policy », *Cities*, 21, 2

<sup>139</sup> Duflo E. (2005) « Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement : le rôle des évaluations par assignation aléatoire », *Revue d'économie du développement*, 19, 2

<sup>140</sup> Rathelot R., Sillard P. (2009) "Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?", *Economie et statistique*, 415-416

<sup>141</sup> Lawless P. (2011) « Understanding the scale and nature of outcome change in area-regeneration programmes : evidence from the New Deal for Communities programme in England », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 29

cohésion communautaire) et trois objectifs *people* (chômage, éducation, santé)– a été élaboré et administré auprès de 500 ménages dans chacun des 39 NDC (au total, 19 574 questionnaires ont été administrés), de façon à disposer d'un état zéro. Cette enquête a été reproduite en 2004 auprès de 19 633 personnes, dont 10 638 avaient déjà été interviewées deux ans plus tôt. L'exercice a été répété en 2006 et en 2008 suivant le même principe mais auprès d'échantillons plus réduits (400 personnes par quartier, pour un total de 15 800 réponses). Les informations ainsi recueillies permettent de mesurer des évolutions à la double échelle des quartiers et des individus.

Ce protocole a été reproduit auprès d'échantillons plus limités dans 39 autres quartiers présentant des caractéristiques similaires à celles des NDC (*comparator areas*), situés dans les mêmes villes mais non adjacents, afin de fournir une base de comparaison évaluative. Ce faisant, les évaluateurs ont constitué une vaste base de données permettant de mesurer les effets propres du NDC sur les quartiers visés, en calculant le différentiel entre les évolutions mesurées dans ces quartiers et dans les quartiers test pour 36 indicateurs couvrant les six objectifs du programme (6 indicateurs par objectif). Mais ils ont aussi pu mesurer les effets du programme sur les parcours individuels, combinant ainsi une évaluation sur le registre *place* et sur le registre *people*<sup>142</sup>.

Quels sont les résultats de cette évaluation ? Comme le montrent les tableaux reproduits ci-dessous, les indicateurs suivis donnent à voir des évolutions dans l'ensemble positives pour les quartiers NDC. En valeur absolue, 32 de ces 36 indicateurs ont évolué favorablement entre 2002 et 2008 dans ces quartiers, avec des évolutions supérieures à 5 points pour 15 d'entre eux. Si l'on rapporte ces évolutions à celles mesurées à l'échelle nationale (pour les 24 indicateurs disponibles à cette échelle), une amélioration est observable sur les deux tiers des indicateurs (18 sur 24). Pour neuf de ces indicateurs, l'évolution relative des NDC (par rapport à la moyenne nationale) est supérieure à trois points. Enfin, des améliorations sont mesurées dans les NDC par rapport aux quartiers test qui servent de base de comparaison pour 31 indicateurs sur 34, mais le différentiel est inférieur à deux points (et donc statistiquement peu significatif) pour 22 de ces indicateurs.

---

<sup>142</sup> Pour une présentation plus détaillée de la méthode employée et des résultats de l'évaluation du NDC, se reporter aux rapports d'évaluation disponible à l'adresse suivante : [http://extra.shu.ac.uk/ndc/ndc\\_reports.htm](http://extra.shu.ac.uk/ndc/ndc_reports.htm)

**Table 1: NDC-level change, 2002–08: indicators showing greatest change**

	2002 (%)	2008 (%)	Percentage point change, 2002–07/08
NDC improved area	33	60	<b>27</b>
Lawlessness and dereliction index, high score	31	13	<b>-18</b>
Area improved in past two years	24	42	<b>18</b>
Key Stage 4, five or more GCSEs at A*–C <sup>a</sup>	26	43	17
Fear of crime index, high score	32	18	<b>-14</b>
Satisfied with area	60	74	<b>13</b>
Feel unsafe after dark	55	43	<b>-12</b>
Gross household income below £200 per week	45	34	<b>-11</b>
Problems with environment index, high score	21	11	<b>-10</b>
Key Stage 2 English, Level 4 <sup>a</sup>	57	67	10
Feel part of the community a great deal/a fair amount	35	45	<b>10</b>
Key Stage 3 English, Level 5 <sup>a</sup>	46	55	9
Been a victim of any crime in last year	34	28	<b>-6</b>
Involved in NDC activity	16	22	<b>6</b>
No qualifications	33	29	<b>-5</b>

**Table 2: Change, 2002–2008: NDCs and national benchmarks: indicators showing greatest difference**

	Percentage-point change, 2002–08		
	NDC	National	Difference
Area improved in past two years	18	0	18
Satisfied with area	13	-1	14
Feel unsafe after dark	-12	-2	-10
Gross household income below £200 per week	-11	-4	-7
Key Stage 4, five or more GCSEs at A*–C <sup>a</sup>	17	10	7
Health worse than one year ago	-2	5	-7
Key Stage 2 English, Level 4 <sup>a</sup>	10	6	4
Need to improve basic skills	0	-4	(4)
Do no exercise for 20 minutes or more	2	-2	(4)
In employment	3	0	3

**Table 3: Change, 2002–2008: NDC and comparator areas: indicators showing greatest difference**

	Percentage-point change, 2002–08		
	NDC	Comparator	Difference
Lawlessness and dereliction index, high score	-18	-9	<b>-9</b>
SF36 mental health index, high score	4	-3	<b>7</b>
Area improved in past two years	18	11	<b>7</b>
Satisfied with area	13	8	<b>6</b>
Taken part in education/training in the past year	2	-2	<b>4</b>
Been a victim of any crime in the past year	-6	-3	<b>-4</b>
Feel unsafe after dark	-12	-9	<b>-3</b>
Problems with environment index, high score	-10	-7	<b>-3</b>
Health worse than one year ago	-2	1	<b>-3</b>
In employment	3	1	<b>2</b>



Si l'on entre dans le détail, il apparaît que les effets du NDC varient fortement en fonction des quartiers, mais aussi en fonction des domaines d'action de ce programme. Dans l'ensemble, ils apparaissent plus nettement sur le registre *place* que sur le registre *people*. Dit autrement, l'évaluation du NDC a montré que ce programme était à l'origine d'améliorations de la situation des quartiers, mais pas nécessairement de celle de leurs habitants. Sur le registre *place*, les progrès les plus sensibles sont mesurés dans les domaines de l'habitat, du cadre de vie et de la perception des quartiers par leurs habitants. Ils sont plus limités en matière de délinquance et sentiment d'insécurité, où les améliorations sont à peine supérieures à celles observées dans les zones test. Enfin, les indicateurs de cohésion communautaire (confiance, capital social...) ne témoignent pas de changements nets qui pourraient être imputés au NDC. Sur le registre *people*, les indicateurs ne donnent pas à voir d'évolutions significativement différentes de celles des quartiers tests en matière d'éducation et de chômage. Les résultats sont plus contrastés en matière sanitaire, avec une dégradation relative de la plupart des indicateurs dans les quartiers NDC, mais une amélioration significative des indicateurs portant sur la santé mentale.

L'évaluation du NDC ne se limite pas à ces analyses appuyées sur des indicateurs. Elle s'accompagne d'une analyse fine des jeux d'acteurs qui ont organisé la mise en place et la mise en œuvre du programme, mobilisée pour expliquer les résultats mesurés. Les évaluateurs pointent ainsi le cloisonnement entre NDC et LSP, ce qui soulève un double problème d'articulation entre projet de quartier et projet de ville, et entre actions spécifiques et de droit commun<sup>143</sup>. Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer cette dissociation, dont le principal est le désintérêt progressif des gouvernements néo-travailleurs pour un programme qui, parce qu'il ne concernait que 39 quartiers, ne pouvait produire que des effets limités à l'échelle nationale. Rapidement, le gouvernement Blair a donné la priorité aux LSP, ce qui s'est traduit par un fort investissement des autorités locales et des services publics locaux dans ce partenariat stratégique à l'échelle de la ville, et un désinvestissement corolaire des NDC dans un contexte de remise en cause plus générale d'une approche territorialisée à une échelle fine des problèmes économiques et sociaux. Comme l'écrivent les membres de l'équipe en charge de l'évaluation du New Deal for Communities, «*les NDC ont rapidement perdu leur caractère prioritaire. Ils se sont mis en œuvre dans un contexte politique marqué par l'insistance mise sur l'amélioration des services publics à destination de l'ensemble de leurs usagers, bien plus que sur leur adaptation en direction des quartiers défavorisés. De fait, le programme NDC a fonctionné comme un isolat, traçant son sillon à l'écart des autres politiques publiques pendant l'essentiel des années 2000*»<sup>144</sup>.

La National Strategy for Neighbourhood Renewal a elle aussi fait l'objet d'une évaluation finale conduite par un consortium de consultants et d'universitaires dirigée par le cabinet AMION Consulting<sup>145</sup>, qui s'est attachée à mesurer les résultats de la NSNR au regard de son objectif de réduction des écarts

<sup>143</sup> Lawless, P. (2004) « Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities in England », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22

<sup>144</sup> Beatty C., Foden M., Lawless P., Wilson I. (2010) op. cit.

<sup>145</sup> Department for Communities and Local Government (2010) *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal - Final report*, Londres : DCLG

entre les quartiers les plus défavorisés et le reste du pays. Pour ce faire, l'évaluation s'est appuyée sur l'analyse d'un vaste panel d'indicateurs renseignant sur la situation des 32482 *Lower Layer Super Output Areas* ( $\approx$  IRIS) du pays, et plus spécifiquement sur la comparaison des évolutions de ces indicateurs dans les 3248 *Lower Layer Super Output Areas* du premier décile de l'*Index of Multiple Deprivation* avec celles mesurées dans les autres territoires d'une part, sur la comparaison entre ces quartiers défavorisés des villes en LSP et ceux des villes non engagées dans de tels partenariats locaux d'autre part.

Il en ressort que la dynamique continue d'accroissement des écarts observée de 1971 à 2001 entre les 88 villes de la NSNR (qui comprennent l'essentiel des *Lower Layer Super Output Areas* du premier décile) et la moyenne nationale observée a pris fin avec le lancement de la NSNR. Les écarts ont décliné pendant les six années qui ont suivi, dans un contexte de forte croissance économique, avant de repartir à la hausse avec l'entrée du pays en récession en 2007. Comme l'illustre le tableau de la page suivante, les évolutions les plus favorables concernent les domaines de l'éducation, du chômage, du logement et du cadre de vie. Elles sont plus contrastées dans les domaines de la délinquance et de la santé, variant en fonction des indicateurs considérés.

Table 3.1: NSNR Local authority districts (LAD) total performance: Key indicator change since 2001					
Domain	Indicator	Absolute change		Narrowing the gap	
		Improved/ worsened	Change in rate since 2001 <sup>21</sup>	Narrowed/ widened	Gap Index (2001=100)
Workless- ness	Worklessness rate	Improved	13.50 – 11.82	Narrowed	97.0
	JSA rate	Improved	3.70 – 3.11	Narrowed	97.9
	IB/SDA rate	Improved	9.81 – 8.71	Narrowed	96.9
Employment and Enterprise	Employment rate	Improved	68.7% – 69.7%	Narrowed	75.0
	VAT registrations (per 10,000 population)	Improved	34.1% – 34.8%	Widened	108.1
	Self- employment rate	Improved	10.6% – 11.9%	Narrowed	66.7
Crime	All crime	Improved	87.4 – 66.9	Narrowed	71.3
	Violent crime (per 1,000 population)	Worsened	15.2 – 21.8	Widened	107.7
	Burglary (offences per 1,000 households)	Improved	25.4 – 16.1	Narrowed	50.0
Education	GCSE (5 A* - C)	Improved	40.6% – 61.8%	Narrowed	28.7
	Key Stage 2 English	Improved	71.3% – 77.8%	Narrowed	59.5
	Key Stage 3 English	Improved	58.5% – 69.6%	Narrowed	67.7
		Improved	59.4% – 71.9%	Narrowed	62.1
Health	Standardised Illness Ratio (SIR)	Improved	1.353 – 1.333	Narrowed	94.3
	Standardised Mortality Ratio (SMR) All Causes	Worsened	1.180 – 1.187	Widened	103.9
	Low Birth Weight	Worsened	7.0% – 7.1%	Narrowed	88.9
Housing & Environment	Housing	Improved	£102,159 – £199,027	Narrowed	87.5

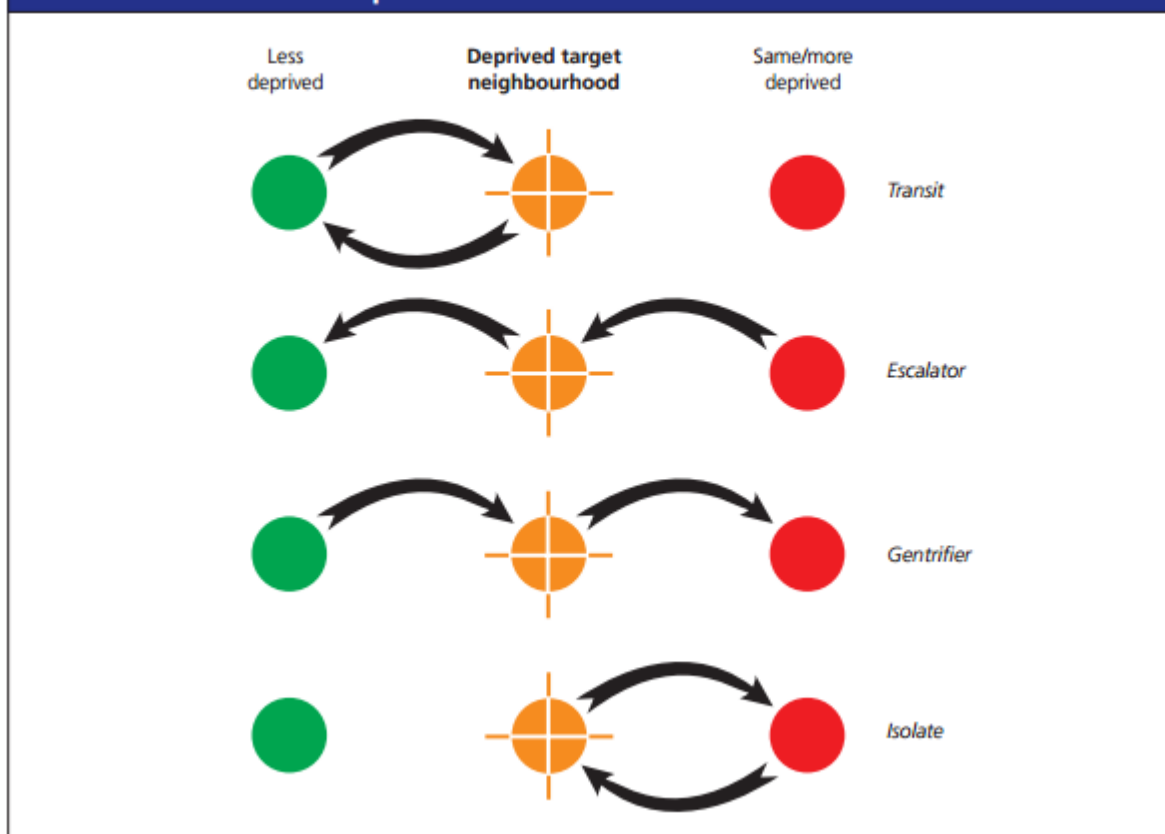
L'évaluation est donc globalement positive, mais le succès de la NSNR est nuancé par les évaluateurs qui soulignent que la réduction des écarts entre les villes concentrant les quartiers défavorisés et le reste du pays s'accompagne d'importantes variations régionales. A une échelle plus fine, les résultats apparaissent plus contrastés encore. Si l'on considère les indicateurs retenus à l'échelle des quartiers défavorisés et non plus des villes, la réduction du différentiel avec les valeurs moyennes nationales est loin d'être généralisée. L'évaluation montre ainsi que les écarts entre les *Lower Layer Super Output Areas* les plus défavorisées (celles du 1<sup>er</sup> décile de l'IMD) et le reste du pays ont bien diminué en matière de chômage et d'éducation, mais qu'ils demeurent très importants. Ils vont même en s'accroissant dans le domaine de la santé, et les indicateurs donnent à voir des évolutions contrastés en matière de délinquance (réduction globale des écarts accompagnée d'une augmentation des écarts pour les violences aux personnes). A l'échelle des 88 autorités locales engagées dans la NSNR, l'évolution des écarts entre les quartiers les plus défavorisés et le reste de la ville apparaît là encore très variable en fonction des domaines considérés. Les indicateurs les plus favorables concernent le domaine de l'éducation. L'amélioration sur le front de l'emploi est en revanche moins favorable dans les quartiers pauvres que dans leur environnement, conduisant à une augmentation des écarts. Enfin, l'évolution est négative en valeur absolue et relative sur le plan sanitaire. Ces résultats contrastés s'accompagnent de fortes variations entre quartiers défavorisés, avec des évolutions systématiquement plus favorables pour ceux qui sont dans des villes engagées dans un LSP, par rapport à celles des quartiers défavorisés d'autres villes non signataires de ces partenariats stratégiques mis en place dans le cadre de la NSNR.

<b>Table 3.2: Summary of LSOA change 2001 – 2006/07</b>				
	<b>Performance of the most deprived 10 per cent LSOAs:</b>	<b>Nationally most deprived 10 per cent compared to national average all LSOAs</b>	<b>NSNR areas – locally most deprived 10 per cent compared average all LSOAs in each NSNR area</b>	<b>Non-NSNR areas – locally most deprived 10 per cent compared to average all LSOAs in in each non-NSNR areal</b>
Worklessness	Absolute change	Improved	Improved	Improved Slightly
	Change in gap	Narrowed	Widened	Widened
Education (KS4)	Absolute change	Improved	Improved	Improved
	Change in gap	Narrowed	Narrowed	Narrowed Slightly
Health (standardised mortality – all causes)	Absolute change	Worsened	Worsened	Worsened
	Change in gap	Widened	Widened	Widened
Violent crime	Change in gap	Widened	Widened	Widened
Burglary	Change in gap	Narrowed	Narrowed	Widened

L'existence ou non d'un LSP ne suffit cependant pas à expliquer les évolutions contrastées des quartiers défavorisés. Pour expliquer ces variations, les évaluateurs proposent une typologie des quartiers, appuyée sur l'analyse des flux résidentiels. Quatre types de quartiers sont distingués, en fonction des profils des ménages entrants et sortants :

- *Transit* (quartiers servant de première étape résidentielle pour de jeunes ménages)
- *Escalator* (quartiers servant d'étape dans des parcours résidentiels promotionnels)
- *Isolate* (quartiers « nasse »)
- *Gentrifier* (quartiers en voie de gentrification)

**Figure 2.6: A functional typology of deprived neighbourhoods: flows of residents to and from deprived areas**



L'évaluation ne se contente donc pas d'établir le succès ou l'échec de la NSNR au regard des objectifs qui la guidaient. Elle revient aussi sur les enjeux de cette politique nationale de réduction des écarts territoriaux, proposant une typologie des quartiers défavorisés qui permet de préciser les enjeux de territorialisation de l'action publique.

### 3.3. Des évaluations sans prises sur les évolutions de la politique de la ville

L'évaluation n'est pas seulement une activité cognitive et normative, visant à produire des connaissances sur une politique donnée pour alimenter la formulation d'un jugement collectif sur sa valeur. Il s'agit aussi d'une activité instrumentale, dont la finalité est de rétroagir sur la politique évaluée<sup>146</sup>. Sur ce plan, la méta-évaluation de la politique de la ville (i.e. l'évaluation des évaluations de celle-ci) n'est pas très favorable : les effets de rétroaction de l'évaluation sur les politiques de renouvellement urbain et de développement social urbain sont (au mieux) très limités dans les trois pays. La faible emprise de l'évaluation sur l'évolution de la politique de la ville a pu s'observer à tous les stades de l'histoire de cette politique en France<sup>147</sup>. La loi de finances pour l'année 2012 a fourni une nouvelle illustration de cette faible emprise : alors que l'évaluation des ZFU réalisée par Roland Rathelot et Patrick Sillard (alors que ce dernier dirigeait l'ONZUS) avait permis de mesurer l'impact limité et la très faible efficacité de ce coûteux dispositif d'exonération fiscale<sup>148</sup>, les parlementaires ont voté sa reconduction pour trois années supplémentaires.

Le décalage entre les discours politiques sur la nécessité d'évaluer la politique de la ville et ses programmes d'une part, l'usage qui est fait par les responsables politiques des résultats des évaluations d'autre part n'est pas une spécificité hexagonale. La faiblesse des effets de rétroaction de l'évaluation s'observe aussi en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, où les gouvernements ont décidé de ne pas donner suite à la NSNR, au NDC et au programme GSB en 2011, sans tenir compte des résultats des évaluations qui venaient de s'achever.

Le constat est particulièrement frappant dans le cas britannique, où l'*evidence-based policing* avait été érigé en principe de gouvernement par Tony Blair. Le NDC constituait l'emblème de cette approche, ce programme expérimental bénéficiant de moyens inédits pour son évaluation, dans une perspective de généralisation. Mais l'importance accordée par les responsables gouvernementaux à l'évaluation s'est étiolée avec le temps, comme le résume un chercheur du Centre for Regional Economic and Social Research: « *Je ne sais pas si les ministres avaient conscience des implications de la logique d'evidence-based policy. Quand ils ont compris, ils n'ont pas aimé. La logique du gouvernement travailliste a été progressivement abandonnée* ». L'impressionnante évaluation du NDC britannique a d'autant moins pesé sur les décisions gouvernementales qu'elle s'est achevée après l'arrivée de David Cameron au pouvoir, qui s'est fait élire sur un programme de *Big Society* dont la mise en œuvre s'est traduite par un démantèlement des dispositifs d'évaluation, d'audit, de monitoring et plus largement de pilotage par les indicateurs mis en place pendant les néo-travailleurs. Mais la *Big Society* a surtout fourni une légitimation idéologique aux vastes coupes budgétaires opérées dans un contexte de crise et

<sup>146</sup> Conseil scientifique de l'évaluation (1996) *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris : la documentation Française.

<sup>147</sup> Epstein R. (2007) op cit. ; Jacquier C. (2004) « Evaluation de la politique de la ville et mutations institutionnelles : un étonnant silence », *Les cahiers du CRDSU*, 41.

<sup>148</sup> Rathelot R., Sillard P. (2009) "Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?", *Economie et statistique*, 415-416.

à la réduction drastique des interventions publiques, dont l'ampleur est sans commune mesure avec ce qui s'observe dans les grands pays d'Europe continentale. Toutes les politiques publiques et tous les territoires ont été touchés, mais certains l'ont été plus que d'autre : c'est notamment le cas des politiques sociales (au sens large) et des villes pauvres du Nord. Quant aux politiques de renouvellement urbain et de développement social, elles ont simplement été supprimées : la *Neighbourhood Renewal Unit* a disparu, le programme NDC a été arrêté et les LSP n'ont pas été reconduits<sup>149</sup>. A l'image de ce qui a pu s'observer à plusieurs reprises pour la politique de la ville française, les évaluations réalisées n'ont aucunement pesé sur les décisions gouvernementales. Mais à la différence de la France, où les évolutions de la politique de la ville n'ont pas été guidées par les évaluations mais par les émeutes<sup>150</sup>, celles qui ont embrasé plusieurs villes anglaises en août 2011 n'ont pas infléchi le cours des choses : à la date de rédaction de ces lignes, il n'y a plus de politique de la ville en Grande-Bretagne.

Il en va de même aux Pays Bas, où l'évaluation (peu rigoureuse mais) positive du programme GSB III a n'a pas été prise en compte par le gouvernement, qui a décidé de mettre fin à la politique des grandes villes en 2010, dans un contexte de crise budgétaire, de crispation identitaire et d'alternance parlementaire. Les élections législatives de juin 2010 n'ayant pas permis de dégager de majorité parlementaire, un gouvernement de coalition minoritaire a été mis en place, dirigé par Mark Rutte qui avait fait de la réduction des dépenses publiques et du durcissement de la politique d'immigration ses thèmes de campagne. Ne disposant pas d'une majorité au Parlement, ce gouvernement associant les libéraux du VVD de Mark Rutte et les chrétiens-démocrates du CDA dépend du soutien des parlementaires du mouvement islamophobe de Geert Wilders, le Parti de la liberté (PVV). Les coupes décidées par ce gouvernement ont fortement touché les budgets qui étaient mobilisés pour soutenir les actions de la politique des grandes villes. Le budget d'investissement ISV (*Investeringsbudget stedelijke vernieuwing*) qui finançait ses actions de renouvellement urbain a ainsi diminué de 30% sur la période 2010-2014 par rapport à la période 2005-2009, et le gouvernement a annoncé sa disparition à l'horizon 2015. En outre, l'accès à ce budget a été ouvert à toutes les villes néerlandaises, sans en passer par une contractualisation préalable. Au-delà du GSB, c'est donc le programme 40 quartiers dont le terme a été annoncé par un gouvernement qui s'est explicitement inspiré de la « Big Society » des conservateurs britanniques<sup>151</sup>. A l'image du gouvernement de coalition de David Cameron, celui que dirige Mark Rutte a justifié l'abandon des procédures contractuelles sur un double registre budgétaire et politique, mettant en avant un nouvel agenda localiste qui privilégie le renforcement de l'autonomie des municipalités (par l'allègement des contraintes bureaucratiques pesant sur leur action), la responsabilisation des acteurs locaux et la mobilisation des ressources locales (en particulier celle des associations gestionnaires de logements sociaux).

---

<sup>149</sup> Ils peuvent toutefois se prolonger si acteurs locaux le souhaitent ; mais il n'y a plus ni financement ni suivi national pour ces programmes.

<sup>150</sup> Epstein R. (2008) *op. cit.*

<sup>151</sup> Bolt G., van Kempen R. (2012) «Urban policies in the Netherlands» in Houard N. (dir.) (dir) *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris : la documentation Française, 2012.

Force est de constater que les démarches évaluatives, dont il était attendu qu'elles rétroagissent sur les politiques menées, ne sont pas parvenues à leurs fins. La politique de la ville n'est pas une *evidence-based policy* mais une *belief-based policy*. Ainsi le renforcement de la ségrégation, les effets négatifs de la concentration de la pauvreté et des minorités semblent évidents dans les discours des responsables politiques des trois pays, qui ont érigé la mixité sociale en horizon principal de la politique de la ville, alors que les travaux scientifiques réalisés en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas peinent à établir l'existence d'effets de quartiers et à démontrer les vertus de la mixité sociale dans les espaces résidentiels<sup>152</sup>. La faiblesse des rétroactions évaluatives mérite d'autant plus soulignée que la politique de la ville avait fait l'objet d'importantes réformes d'inspiration néo-managériale au tournant du siècle, en grande partie justifiées par la nécessité d'améliorer son évaluation. Le cas de la politique de la ville met ainsi à l'épreuve les argumentaires performantiels mobilisés pour justifier les réformes institutionnelles de la première décennie des années 2000 : l'*evidence-based policing* relève du fantasme technocratique néo-managérial ou d'une rhétorique de légitimation des responsables politiques, qui résiste difficilement à l'épreuve des faits.

---

<sup>152</sup> Van Kempen R., Bolt G. (2009) « Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands », *Journal of housing and the built environment*, 24 ; Musterd S., Ostendorf (2008), op. cit ; Atkinson R., Kintrea K. (2000) « Owner-occupation, social mix and neighbourhood impacts », *Policy and Politics*, 2, 1 ; Epstein R., Kirszbaum T. (2003) "L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines", *Regards sur l'actualité*, juin-juillet, 292 ; Kirszbaum T. (2008) *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris : La Documentation française ; Houard N. (2011) « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *Note d'analyse du Centre d'Analyse Stratégique*, 249



## Troisième partie : enseignements et propositions

---

Après avoir décrit les indicateurs de la politique de la ville en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en France, puis avoir explicité les fonctions qu'ils assurent dans cette politique, on cherche ici à tirer quelques enseignements de l'analyse développée, pour aboutir à des propositions d'amélioration du système d'indicateurs de la politique de la ville, ou du moins des pistes de réflexion dont on espère qu'elles pourront alimenter celle de ses acteurs.

### 1. ENSEIGNEMENTS

#### 1.1. Quels indicateurs ? Profusion, confusion, omission

Une première série d'enseignements peut être tirée de la comparaison des indicateurs utilisés pour piloter et évaluer la politique de la ville dans les trois pays, relatifs au nombre et à la nature de ces indicateurs. Ces enseignements peuvent se résumer autour du triptyque profusion, confusion, omission : la politique de la ville souffre d'un trop-plein d'indicateurs, d'une confusion entre indicateurs de réalisations (*outputs*) et de résultats (*outcomes*) et de l'absence d'indicateurs de moyens (*inputs*).

Commençons par la profusion. Le recours systématique aux indicateurs de performance dans l'action publique contemporaine se fonde sur l'idée que « tout ce que l'on mesure s'améliore », pour reprendre ce slogan publicitaire placardé sur un mur montréalais dont la photographie est reproduite ci-dessous. Mais si tout ce que l'on mesure s'améliore, faudrait-il tout mesurer pour obtenir une amélioration globale de l'action publique ? La politique de la ville laisse penser que les choses sont moins simples.



La Grande Bretagne ayant été en pointe dans l'usage des indicateurs, l'étude de la NSNR est particulièrement riche d'enseignements en la matière. L'expérience britannique rappelle l'importance de la mesure dans la mesure. Car le recours aux indicateurs dans l'action publique est inflationniste, chaque nouvelle priorité, nouveau programme ou nouvelle action se traduisant par l'introduction d'indicateurs supplémentaires. La profusion d'indicateurs, que les démarches régulières de rationalisation parviennent difficilement à réduire, limite la force de chacun d'entre eux. Telle est du moins la leçon que tire un ancien responsable de la Social Exclusion Unit lorsqu'on l'invite à faire des suggestions à leurs homologues français : « *Évitez l'inflation. Contentez vous de quelques indicateurs, qui portent sur les éléments cruciaux du programme sur lesquels vous voulez que se focalise l'attention de tous les acteurs* ». Cette invitation se retrouve aussi dans la plupart des travaux de recherche sur l'usage des indicateurs de performance, qui établissent que la prolifération des objectifs et des indicateurs est source d'ambiguïtés et de tensions qui réduisent les performances organisationnelles et inter-organisationnelles<sup>153</sup>.

Outre cette profusion d'indicateurs, la politique de la ville pâtit –dans le cas français– d'une confusion fréquente entre indicateurs de réalisations et de résultats. On trouve en effet, dans la politique de la ville des trois pays, des indicateurs de natures diverses : certains portent sur les moyens mobilisés et l'activité des services, d'autres décrivent la situation et l'évolution des quartiers, et il y a enfin des indicateurs renseignant sur les effets d'une action ou d'un programme. Ces trois types d'indicateurs, complémentaires dans une perspective évaluative, sont rarement précisément distingués dans la politique de la ville française (cf. l'annexe 1 de la loi Borloo et la circulaire du 27 avril 2011 relative à la mise en œuvre des CUCS expérimentaux) et ils sont quasi-systématiquement confondus lorsqu'il s'agit de formuler un jugement sur le PNRU<sup>154</sup>. Il en va autrement aux Pays Bas, où le programme GSB III s'organise autour d'indicateurs de résultats à l'échelon national et de réalisations à l'échelon local. La confusion entre indicateurs de résultats et de réalisations ne s'observe pas non plus en Grande-Bretagne, où l'ingénierie des indicateurs est encadrée par de multiples guides méthodologiques et *vade mecum* qui distinguent précisément ces différents types d'indicateurs, dont les usages sont eux aussi précisément distingués. Le problème généralement pointé par les chercheurs britannique à ce sujet est moins la confusion entre ces deux registres d'indicateurs que la priorité progressivement –et délibérément– donnée par les responsables néo-travailleurs aux indicateurs d'*outputs*, au travers desquels le gouvernement peut faire la démonstration de son action, au détriment des indicateurs d'*outcomes* qui risquaient d'apporter la preuve de son inefficacité<sup>155</sup> tant il est vrai que les liens entre ces deux registres apparaissent souvent tenus : l'amélioration de la performance gestionnaire des gouvernements locaux ne garantit en rien l'amélioration de la situation des territoires qu'ils gouvernent<sup>156</sup> ; au contraire, les réformes néo-managériales appuyées sur l'introduction d'indicateurs de

<sup>153</sup> Le nombre optimal d'indicateur, au dessus duquel les gains en performance décroissent, demeure néanmoins débattu, cf. Boyne G., Chen A. (2007) "Performance Targets and Public Service Improvement", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17, 3.

<sup>154</sup> Epstein R. (2012) « ANRU : Mission accomplie ? » in Donzelot J. (dir.) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : PUF

<sup>155</sup> Fuller C., Geddes M. (2008) *op cit.* ; Hood C. (2011) *op. cit.*

<sup>156</sup> Greasley S., John P., Wolman H. (2008) « Does government Performance Matter ? The Effects of Local Government on Urban Outcomes in England », *Urban Studies*, 48,9.

performance soulèvent partout d'importants problèmes de conciliation entre objectifs mesurables de production de service (*outputs*) et finalités de service public (*outcomes*)<sup>157</sup>.

Enfin, si les indicateurs de la politique de la ville sont très voire trop nombreux, il faut souligner que la profusion s'accompagne d'importantes omissions. C'est notamment le cas de la quantification des moyens de droit commun, point aveugle des systèmes d'indicateurs des trois pays, qui réduit la portée des évaluations réalisées<sup>158</sup>.

En France comme dans les deux autres pays considérés, la politique de la ville ne prétend pas résoudre à elle seule les problèmes qui se manifestent dans les quartiers défavorisés, mais cherche à améliorer leur prise en charge par les politiques de droit commun, en leur apportant des moyens supplémentaires, en les complétant par des actions innovantes et surtout en servant de cadre à leur mobilisation et leur articulation dans les quartiers prioritaires. Il n'en reste pas moins que l'existence de programmes –et de crédits- spécifiques pour certains quartiers peut conduire à des formes de démobilitation et de retrait des politiques de droit commun. Ce phénomène de substitution a été régulièrement pointé par les acteurs et les évaluateurs de la politique de la ville français, sans être précisément mesuré<sup>159</sup>. Car si les budgets spécifiques de cette politique font l'objet d'un suivi assez fin, il en va autrement pour les autres politiques publiques en l'absence de systèmes de géo-localisation des budgets publics, qui permettraient de vérifier si les crédits spécifiques de la politique de la ville viennent bien s'ajouter aux crédits de droit commun dans les quartiers visés, s'ils s'accompagnent au contraire de leur retrait et, in fine, si les quartiers prioritaires font l'objet d'une discrimination positive ou négative. Il s'agit là d'une question cruciale pour la politique de la ville, dans une perspective évaluative. Pour y répondre, il serait nécessaire de compléter les indicateurs portant sur les *outputs* (réalisations) et les *outcomes* (résultats) par des indicateurs relatifs aux *inputs* (moyens). Des initiatives ont été prises dans ce sens par les responsables de la politique de la ville française (cf. circulaire relative aux CUCS expérimentaux), mais elles demeurent timides au regard des enjeux affichés, qui appellent une géo-localisation de l'ensemble des budgets de l'Etat, des collectivités et des autres institutions publiques.

La comparaison des trois pays conduit en outre à souligner des déficits cognitifs spécifiques à la France, auxquels se heurtent les démarches d'évaluation de la politique de la ville. On notera tout d'abord que les évaluations britanniques et hollandaise s'appuient, outre les données « objectives » (statistiques socio-démographiques, données issues des systèmes de gestion des administrations), sur des données « subjectives », issues d'enquêtes auprès des habitants des quartiers prioritaires. Ces données, relatives à la perception des actions menées, au sentiment d'insécurité, aux opinions et aux pratiques sociales des habitants fournissent de précieuses indications sur les effets des politiques de renouvellement urbain et de développement social, en particulier en matière de cohésion sociale. Elles ont notamment permis aux évaluateurs du programme NDC de mesurer des évolutions très favorables sur ce dernier plan, qui seraient restées invisibles s'ils s'en étaient tenus aux seuls indicateurs

---

<sup>157</sup> Norman R. (2007) « Entre finalités de service public et production mesurable : la redéfinition de la valeur publique dans le modèle néo-zélandais d'administration », *Revue Française d'Administration Publique*, 123.

<sup>158</sup> C'est sur ce plan que les évaluations du NDC et de la NSNR apparaissent les moins convaincantes.

<sup>159</sup> Estebe P., Epstein R. (1998) op.cit.

statistiques relatifs aux écarts territoriaux. Dans le cas français, on dispose de quelques informations de cette nature, issue de grandes enquêtes statistiques qui ont eu recours à un sur-échantillonnage des ZUS (enquêtes de victimation INSEE-OND, enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages INSEE, enquête nationale Logement INSEE-Ministère du Logement, enquête Trajectoires et Origines INED-INSEE...). Mais ces enquêtes sont ponctuelles ou peu fréquentes, ce qui limite leur usage pour mesurer les évolutions, et elles sont insuffisamment territorialisées dans une perspective évaluative. Le sur-échantillonnage opéré permet en effet des traitements à l'échelle des 751 ZUS et non à celle de chacune d'elles. De ce fait, elles fournissent des indications sur la situation et l'évolution moyenne des ZUS, qui peuvent masquer d'importantes variations locales dont la mesure serait nécessaire pour juger des effets des politiques menées dans différents contextes. Sur ce plan, l'évaluation du NDC constitue un modèle, qui s'est appuyée sur la passation d'un questionnaire auprès de 400 à 500 habitants dans chaque quartier NDC en 2002, 2004, 2006 et 2008, complétée par des enquêtes auprès d'un nombre plus réduit mais conséquent d'habitants d'autres quartiers tests situés dans les mêmes agglomérations, qui fournissent les données nécessaires pour une analyse contrefactuelle.

Au registre des omissions, on peut aussi rappeler que la France se singularise par le refus de toute catégorisation ethno-raciale. Sauf à considérer que les discriminations dont souffrent les habitants des quartiers prioritaires sont exclusivement liées à leur adresse, et non à leur faciès, ce « choix de l'ignorance »<sup>160</sup> interdit d'évaluer précisément l'impact de la politique de la ville (en procédant à des comparaisons « toutes choses égales par ailleurs » intégrant ce critère) et de juger de la pertinence de son approche consistant à traiter par le biais territorial des enjeux qui sont, en partie, d'ordre ethno-racial (discriminations).

## **1.2. Quelles valeurs de référence pour les indicateurs ?**

Comme on l'a souligné en introduction, les indicateurs se distinguent des variables statistiques par leur dimension instrumentale et normative, plus que descriptive. Les indicateurs intègrent ou s'accompagnent de la définition d'une norme, d'une valeur de référence en dessous (ou au dessus) de laquelle la situation est jugée insatisfaisante et appelle donc une action particulière de la part des autorités publiques concernées.

Tout autant que le choix des indicateurs, la fixation de la valeur cible qui leur est associée (*target*) constitue une dimension cruciale du pilotage par la performance, tant à l'échelon central (relation entre le Parlement, les administrations et les agences) que verticalement (relations entre les agences, les services déconcentrés de l'Etat, les villes et les opérateurs des actions). Tout se passe pourtant comme s'il s'agissait d'un enjeu secondaire dans le dispositif de performance de la politique de la ville française : les indicateurs font l'objet d'un examen attentif en conférence de programme (entre le ministère du Budget et le SG CIV), mais les discussions portent alors sur leur construction, leur fiabilité

---

<sup>160</sup> Simon P. (2008) « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de 'race' », *Revue française de sociologie*, 49 (1)

et leur pertinence, bien plus que sur la valeur cible. Du côté du ministère du budget, on reconnaît que cette valeur est fixée « au doigt mouillé », en l'absence de tout élément de doctrine à ce sujet : « *on regarde ce qui a été fait l'année précédente. Si on voit que l'objectif n'a pas été atteint, on sait que ce ne sert pas à grand'chose de le reconduire au même niveau. Mais on n'a pas l'expertise du domaine, donc on considère que c'est au ministère de faire des propositions sur la base de ce qu'ils peuvent réaliser mais en étant quand même un peu ambitieux* ». Cette question a aussi été laissée de côté lors de l'audit de performance du programme 147, comme le note un de ses auteurs : « *Nous avons choisi de ne rien écrire [dans le rapport d'audit] sur le choix des valeurs cibles elles mêmes. Nous étions en droit de la faire, mais nous avons estimé que nous n'étions pas armés pour juger de la pertinence des valeurs retenues.* » Le choix des valeurs-cibles demeure largement impensé dans le dispositif de performance de l'Etat français. Certes, il est régulièrement rappelé que les cibles retenues doivent être volontaristes, pour mettre sous tension l'administration, mais qu'elles doivent aussi être réalistes<sup>161</sup>. Mais cet énoncé est suffisamment flou pour laisser place à diverses interprétations, et donc à la négociation. En pratique, les valeurs-cibles des indicateurs de performance du programme 147 font l'objet de négociations bilatérales entre Bercy et le SG-CIV, dans lesquelles ce dernier bénéficie d'une forte asymétrie d'information qui le place en position relativement favorable. Il en a été de même pour les négociations des indicateurs de performance des COP, qui devaient servir à la réaffirmation de la tutelle du SG-CIV sur deux agences qui sont parvenues à construire leur autonomie (partiellement pour l'ACSE, totalement pour l'ANRU). Comme le résume un dirigeant de l'ACSE, « *les termes de la discussion avec le SG CIV ont été très réalistes : quels objectifs peut-on définir qui soient atteignables ?* ».

Si l'on considère désormais les indicateurs de performance utilisés par les deux agences pour piloter la mise en œuvre de leurs programmes, on peut distinguer deux modalités distinctes de fixation de leur valeur-cible. Dans le cas de l'ANRU, l'étalonnage des indicateurs s'opère au regard de valeurs définies *ex ante*, à partir des programmes d'action conventionnés avec les villes et de normes définies par son conseil d'administration et inscrites dans son règlement général. S'agissant de l'ACSE, la définition de ces valeurs de référence s'est faite chemin faisant, sur le mode du *benchmarking*. La vaste batterie d'indicateurs dont elle s'est dotée, alimentée par des enquêtes annuelles auprès de tous les organismes subventionnés au titre des principaux programmes qu'elle finance, permet à cette agence d'opérer des comparaisons inter-territoriales (entre régions et entre départements), qui servent de support au dialogue de gestion avec ses délégués territoriaux (préfets de région et de département) et avec les services déconcentrés compétents (DRJSCS, DDCS, DDCSPP). La mise en comparaison systématique des régions, des départements et des villes permet d'établir *ex post* des valeurs-cibles pour les différents indicateurs, correspondant soit à une valeur moyenne soit à la valeur d'un territoire de référence. L'ACSE dispose ainsi d'étalons à l'aune desquels elle peut apprécier les indicateurs de chaque région et de chaque département, et interpellier ses relais déconcentrés sur la répartition des crédits entre sites et entre thématiques, sur le montant des cofinancements d'autres partenaires, ou sur les niveaux de réalisations et les résultats. L'intérêt de ces indicateurs est souligné par un cadre de

---

<sup>161</sup> Cf. par exemple Comité interministeriel d'audit des programmes (2011) *Guide pratique d'audit du dispositif de performance d'un programme*

*l'ACSE: « On est en mesure de faire du comparatif, ce qui nous redonne une capacité d'animation locale. Comme on n'a pas de normes sur ce qui doit être fait, on est en difficulté pour dire aux délégués territoriaux et aux villes ce qu'on attend. Donc là, avec nos enquêtes opérateurs, on recrée de la norme. Une ville qui fait pas de parcours individualisés dans les PRE alors que toutes les autres en font, on peut lui demander de se justifier, on peut dire au préfet qu'on pense de notre côté qu'il faudrait a minima qu'il y ait tel taux d'individualisation des parcours. Un département qui dépense deux fois plus que la moyenne par gamin suivi, pourquoi pas, mais on est dans un contexte budgétaire difficile, dont on demande qu'il y ait plus de cofinancements locaux (...) Notre souci, c'est pas de fliquer, mais de fixer des objectifs qui soient suffisamment précis pour les faire bouger mais suffisamment lâches pour ne pas être empêchants. Savoir ce que font les autres villes, c'est aussi une manière de fixer des objectifs qui n'apparaissent pas trop arbitraires »*

Les tableaux de bord d'indicateurs de l'ACSE ne sont donc pas construits en référence à des normes (valeurs cibles) prédéfinies, mais permettent dans un même mouvement d'établir ces normes et d'apprécier la performance de chaque territoire au regard des normes ainsi établies. Il en va différemment dans le cas de l'ANRU, dont les indicateurs de performance sont jugés au regard de normes définies *ex ante*, à partir des objectifs de production arrêtés dans la loi, de valeurs-cibles découlant du règlement de l'agence, et des programmes d'action conventionnés avec les villes. De ces deux modes de définition des cibles, lequel est le plus efficace? Et vaut-il adopter des cibles aisées à atteindre, au risque de ne pas être mobilisatrices, ou au contraire ambitieuses, au risque de paraître inatteignables et donc démobilisatrices? Ces questions sont débattues dans la littérature sur la performance organisationnelle, mais aucune étude empirique ne permet d'y répondre avec assurance<sup>162</sup>

### **1.3. Les indicateurs de performance, entre Gosplan et village Potemkine**

Dans un article édifiant sur le système hospitalier britannique, Gwyn Bevan et Christopher Hood comparent les systèmes de pilotage par les indicateurs mis en place par les gouvernements de Tony Blair à ceux de l'Union Soviétique<sup>163</sup>. A l'image du Gosplan soviétique, ces systèmes ont abouti à la constitution d'une vaste superstructure centralisée, dont les prescriptions et les contrôles ont été source de bureaucratisation, de standardisation et de cloisonnements. Certes, le centralisme bureaucratique néo-managérial britannique n'est pas identique au centralisme démocratique soviétique, mais Bevan et Hood estiment qu'il peut conduire au même effondrement du système. Les indicateurs de performance ont en effet ceci de commun avec ceux du Gosplan qu'ils mettent sous pression l'ensemble des chaînes hiérarchiques, chaque niveau répercutant sur le niveau inférieur les objectifs qui lui sont assignés. Dans un cas comme dans l'autre, les responsables et les agents des services publics ont développé des

<sup>162</sup> Boyne G., Chen A. (2007) op. cit. ; Andrews R., Downe J., Guarneros-Meza V. (2011) "Contracting for Social Cohesion : Do Local Area Agreements Make a Difference ?", Paper prepared for presentation in Public Sector Performance study Group, EGPA Annual Conference

<sup>163</sup> Bevan G., Hood C. (2006) « What's Measured is What Matters : Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, 84, 3.

tactiques visant à améliorer les valeurs des indicateurs sur la base desquels ils étaient jugés par le pouvoir central, et ce parfois au prix d'une détérioration du niveau de service global<sup>164</sup>.

Ce mode de pilotage par la performance n'est pas sans vertus. Il permet notamment aux responsables nationaux d'énoncer des priorités et de s'assurer de leur respect par les cadre intermédiaires et les agents de terrain, à l'inverse d'un fonctionnement bureaucratique traditionnel dans lequel l'accumulation de règles confère un large pouvoir d'appréciation et de définition des priorités aux agents de base<sup>165</sup>. On a pu l'observer dans la politique de la ville française : l'affichage, dans le PAP 147 et dans le COP de l'ACSE, d'un objectif précis de répartition des crédits entre quartiers en fonction de leur niveau de priorité (catégories 1, 2, 3) a effectivement conduit à une concentration des budgets de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficulté, là où la gestion déconcentrée des crédits conduisait jusqu'alors plutôt à leur saupoudrage. Les indicateurs de performance peuvent ainsi améliorer la performance... telle que mesurée par les indicateurs de performance ! Mais, comme le soulignent Gwyn Bevan et Christopher Hood, les indicateurs de performance peuvent aussi être à l'origine de distorsions dans l'activité des services, en incitant les acteurs à se concentrer sur les activités les plus « rentables », car mesurées, et non vers des tâches plus qualitatives et plus complexes à mesurer ou simplement mal renseignées par les indicateurs définis par les bailleurs de fonds. Le souci de performance peut alors aller à l'encontre de la réalisation des objectifs définis par les responsables politiques, notamment lorsque les indicateurs retenus ne reflètent pas les impacts attendus (*outcomes*) mais renseignent sur les réalisations (*outputs*)<sup>166</sup>, ou lorsqu'ils structurent l'ensemble d'une politique alors qu'ils ne portent que sur l'activité d'une des organisations qui y participe (voire d'un segment de cette organisation)<sup>167</sup>.

Les critiques ainsi adressées aux indicateurs de performance prennent une force particulière dans le cas de la politique de la ville. Car ces instruments incitent chaque organisation à se concentrer sur les seuls objectifs qui lui ont été assignés, au détriment de la prise en compte d'objectifs plus transversaux. Le surcroît de performance intra-organisationnelle<sup>168</sup> peut alors s'accompagner d'une moindre performance inter-organisationnelle, en rendant plus difficile l'intégration transversale des politiques publiques dans les territoires, et notamment –dans le cas de la politique de la ville- l'articulation entre politiques urbaines et sociales<sup>169</sup>.

---

<sup>164</sup> Pour une analyse convergente dans le cas de la politique des grandes villes néerlandaise, cf. Kokx A., van Kempen R. (2010) op. cit.

<sup>165</sup> Lipsky M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York : Russell Sage Foundation ; Crozier M. (1963) *Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris : Seuil

<sup>166</sup> Soit un cas de figure qu'on retrouve dans la rénovation urbaine française, au sujet de laquelle on pourrait reprendre l'interrogation de Peter Ambrose : « Urban regeneration – Who defines the indicators ? » (Ambrose P. (2005) « Urban Regeneration – Who Defines the Indicators ? » in Balloch S., Taylor D (dir.) *The Politics of Evaluation*, Bristol : Policy Press).

<sup>167</sup> Boussard V. (2001) op. cit.

<sup>168</sup> Dont la réalité et l'ampleur sont discutés Cf. Boyne G., Chen A. (2007) op. cit ; D Dixon R., Hood C., Wilson D. (2009) « Managing by numbers: the way to make public services better ? », ESRC –The Public Services Programme

<sup>169</sup> Aalbers M., Van Beckhoven E. (2010) « The integrated approach in neighbourhood renewal : more than just a philosophy ? », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 101, 4 ; Epstein R. (2008), op. cit.

Ces critiques méritent néanmoins d'être nuancées. A écouter les responsables nationaux de la politique de la ville française, les limites des indicateurs de performance introduits dans le sillage de la LOLF doivent moins s'analyser en référence au Gosplan qu'aux villages Potemkine. Suivant une légende qu'on doit au biographe du Prince Potemkine, ce dernier aurait fait construire des villages factices en carton-pâte en Crimée, le long parcours de la tsarine Catherine II, afin de masquer la pauvreté de sa paysannerie. Les indicateurs de performance des PAP et RAP politique de la ville ne sont pas des instruments de propagande visant à tromper les dirigeants français sur l'état des banlieues du pays et l'efficacité des actions qui y sont conduites. Mais ils produisent une vision factice de la politique de la ville, à laquelle aucun de ses acteurs ne semble croire. Les enquêtes réalisées laissent entrevoir une forme de spécificité française, s'agissant des indicateurs de performance de la politique de la ville, dont les limites seraient moins à analyser en termes d'effets non-désirés que d'absence d'effets. On ne peut en effet qu'être frappé par la sophistication des systèmes d'indicateurs LOLFiens mis en place au cours des dernières années dans la politique de la ville, et le désintérêt persistant de la quasi-totalité des acteurs de cette politique pour ces indicateurs de performance : les députés et sénateurs ne font quasiment pas références aux indicateurs des PAP et RAP lors des débats budgétaires dans les commissions concernés ; les documents de politique transversale (DPT) « ville » ne semblent jamais avoir été pris au sérieux par les responsables des administrations dont les programmes s'y insèrent ; le SG-CIV et ses interlocuteurs en charge du suivi du programme 147 à Bercy s'accordent pour dire que les documents de performance budgétaires associés à celui-ci n'ont qu'un intérêt très limité<sup>170</sup> ; enfin, le contenu des PAP semble inconnu des acteurs locaux de la politique de la ville, disparaissant derrière les objectifs et les indicateurs de l'ANRU et de l'ACSE

## 2. PROPOSITIONS

On ne cherche pas ici à faire des propositions directement opérationnelles, procédant de l'identification des « bonnes pratiques » ou des « bons indicateurs » en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas dont on préconiserait l'importation dans la politique de la ville française. Trois raisons à cela :

- D'abord parce que les travaux empiriques réalisés pour établir le présent rapport ne le permettent pas. Les éléments présentés dans les pages qui suivent doivent être pris pour ce qu'ils sont, à savoir des pistes de réflexion issus d'une revue de la littérature et d'enquêtes rapides qui s'apparentent à certains égards à du tourisme d'action publique.
- Ensuite parce que cette revue de la littérature scientifique consacrée aux indicateurs de la politique de la ville dans les trois pays comme les entretiens réalisés mettent en évidence des limites et des effets non désirés de ces instruments, qui incitent à considérer avec circonspection leur utilisation et *a fortiori* l'introduction de nouveaux indicateurs qui viendraient s'ajouter à ceux déjà existants.

---

<sup>170</sup> Comme le résume un haut fonctionnaire de Bercy, « l'utilité du DPT est faible, pour ne pas dire nulle, pour ceux qui le produisent comme pour ceux qui sont supposés l'utiliser. C'est une perte de temps et d'argent public »



- Enfin parce qu'il en va des indicateurs de la politique de la ville comme des autres instruments de l'action publique, dont les effets varient en fonction du système institutionnel dans lequel ils sont implanté : transférer des indicateurs ou des usages de ces indicateurs d'un pays vers un autre revient à les désencastrer d'un environnement donné pour les réencastrer dans un autre, sans assurance que la greffe prenne ni que l'hybridation ne produise les fruits attendus<sup>171</sup>.

A rebours de cette approche importatrice, consistant à aller faire ses courses à l'étranger pour ensuite revendre les solutions à domicile, nous essayons ici de partir de la politique de la ville française et des enjeux les plus immédiats qui figurent sur son agenda. Au regard de ces enjeux d'actualité, les enquêtes réalisées en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en France peuvent fournir quelques pistes de réflexion, venant alimenter trois chantiers d'action publique qui ont été ouverts à la suite de l'alternance de 2012, relatifs à :

- la révision de la géographie prioritaire, maintes fois annoncée au cours des cinq dernières années mais jamais réalisée, qui a été remise en chantier par un nouvel exécutif visiblement décidé à supprimer les zonages de la politique de la ville ;
- la mobilisation des moyens de droits commun, pour concrétiser le mot d'ordre « d'égalité territoriale » affiché par le nouveau gouvernement ;
- la diffusion des données publiques, qui renvoie à la fois aux enjeux de l'*Open Data* mis en avant par le gouvernement Ayrault et à la question des modes de représentations des données (soit, pour reprendre un néologisme à la mode, à la *DataViz*),

## 2.1. Sortir du zonage

Commençons par la question de la géographie prioritaire, qui renvoie à la première des fonctions identifiées des indicateurs de la politique de la ville, à savoir le ciblage.

La géographie prioritaire de la politique de la ville est régulièrement critiquée dans les rapports administratifs et les discours politiques, qui dénoncent tout à la fois sa complexité (stratification de multiples couches à la cohérence limitée) et son obsolescence. C'est notamment le cas du principal zonage de la politique de la ville, les ZUS, dont la liste a été établie en 1996 sur la base d'un indicateur synthétique d'exclusion calculé à l'aide des données du recensement de 1990. Vingt-deux ans plus tard, la liste et le périmètre des ZUS demeurent inchangés, alors même que le Parlement a adopté en 2007 un amendement à la loi de finances qui a imposé au gouvernement « *la révision de cette géographie, tous les cinq ans, en fonction de l'évolution des paramètres économiques et sociaux des zones urbaines* », la première de ces révisions devant s'opérer avant la fin de l'année 2009.

L'échec des tentatives de révision de ce zonage s'explique largement par le fait qu'il s'agit là d'une question politiquement sensible, puisque cette révision aurait d'importantes conséquences pour les villes qui en sortiraient. Car les ZUS n'ont pas seulement été utilisées pour conduire la politique d'exemption fiscale du PRV pour laquelle elles ont été mises en place. A la suite de la loi du 1<sup>er</sup> août

<sup>171</sup> Rose R. (1991) « What is Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, 11, 1 ; Delpuech T. (2009) op. cit.

2003, qui a assigné à la politique de la ville un objectif univoque de réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement, l'usage de cet instrument s'est intensifié. Les ZUS ont été utilisées pour organiser, depuis Paris, le ciblage de multiples programmes et mesures étatiques relevant de la politique de la ville ou d'autres politiques sectorielles<sup>172</sup>. Ce zonage a aussi été mobilisé par des entreprises et des grandes écoles, qui se sont saisies de la catégorie ZUS sur un mode métonymique, pour développer des politiques de « diversité » consistant à effectuer des recrutements dans ces quartiers concentrant les minorités visibles<sup>173</sup>. Enfin, les ZUS ont été intégrées en 2005 dans les règles de calcul de la Dotation de Solidarité Urbaine, au bénéfice des communes qui en comptent une ou plusieurs. Il ne faut pas chercher plus loin les raisons du blocage de la révision de ce zonage décrié : une commune dont la ZUS serait déclassée verrait les dotations versées par l'Etat diminuer d'1.5 millions d'euros par an en moyenne<sup>174</sup>.

Dans son discours prononcé dans le quartier de la Meynau à Strasbourg le 16 mars 2012, le candidat François Hollande a néanmoins annoncé la fin des zonages : *« Je vois fleurir tant de zones, ZRU, ZEP, ZUS, ZRR, ZFU... L'Etat multiplie les appellations pour en définitive dissimuler la faiblesse de ses interventions. Loin d'intégrer, ces formules sont en fait discriminatoires. C'est pour cela qu'il sera mis fin au zonage. Chacun a les droits que la République lui reconnaît. Et ceux et celles qui vivent dans les territoires qui sont les plus défavorisés auront une politique qui sera amplifiée en leur direction. Plus personne ne s'y reconnaît, dans les zones ! La zone d'éducation prioritaire ne recouvre plus la zone urbaine sensible ; les zones urbaines sensibles (750) comptent en leur sein des zones franches urbaines et des zones de dynamisation urbaine, et puis des ZUP ! Mais d'où on est ? On est de France, on est de République, on n'est pas d'une zone ! »*. La suppression des zonages figure désormais sur l'agenda du ministre délégué chargé de la ville, François Lamy, qui reprend le même argumentaire : *« 100 ZFU, 416 ZRU, 751 ZUS, 494 PRU, 2492 quartiers CUCS, la multiplication des zonages, l'éparpillement des moyens, est-ce une méthode d'action qui a porté ces fruits ? J'en doute. Le Président de la République s'est engagé à bannir ces zonages qui stigmatisent, divisent, assignent à résidence, je vous proposerai très prochainement de travailler ensemble à la déclinaison pratique de l'engagement du président de la République »*<sup>175</sup>.

On peut s'interroger sur ce régime de justification. En désignant des quartiers prioritaires, la politique de la ville aurait eu pour effet paradoxal de les stigmatiser, renforçant une mise à l'écart de leurs habitants qu'elle cherchait à réduire. Cette critique est ancienne, puisqu'elle avait été fortement portée par la droite parlementaire à la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, avant qu'elle ne se convertisse au principe du zonage ! L'idée suivant laquelle la catégorisation publique et la mise en visibilité des problèmes de certains groupes sociaux ou certains territoires présagerait inéluctablement de fâcheuses mises à part paraît pourtant spécieuse. L'invisibilisation est aussi, et en elle-même,

<sup>172</sup> La liste des mesures étatiques prenant en compte le critère ZUS a été établie par la DIV en mars 2009 dans un rapport intitulé « Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation ». L'état des lieux des avantages attachés à ce zonage et l'examen des conséquences juridiques de sa révision y fait l'objet d'une annexe longue de quinze pages.

<sup>173</sup> Sabbagh D. (2002) « Affirmative Action at Sciences Po », *French Politics, Culture, and Society*, 20, 3.

<sup>174</sup> Cour des Comptes (2007) *La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville*, Rapport à la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 582 de la LOLF.

<sup>175</sup> Discours de François Lamy, Ministre délégué chargé de la Ville, à Evry le 29 juin 2012

indéniablement une source de tort comme le remarque Joan Stavo-Debaugé<sup>176</sup> qui, reprenant l'exemple des personnes handicapées cité par Avishai Margalit, souligne l'absurdité de l'équation associant visibilité et stigmatisation : « *les marques particulières des stationnements réservés aux handicapés ne sont pas des stigmates. Elles ne devraient pas être considérées comme des signes d'humiliation mais plutôt comme des signes de prérogatives [...]. Le simple fait de singulariser un groupe ou un individu est humiliant seulement si l'intention est de tenir des personnes à distance et de les supprimer [comme dans le cas de l'étoile jaune]. Les marques de parking pour les handicapés ne sont pas indésirables dans la mesure où elles se proposent d'atteindre le résultat contraire* »<sup>177</sup>.

Il n'en reste pas moins que les zonages de la politique de la ville ont fait l'objet de très nombreuses critiques, dont certaines justifient parfaitement la décision d'en sortir<sup>178</sup>. Mais si l'on met fin aux zonages, comment définir la géographie prioritaire de la politique de la ville ? Faut-il en revenir à une forme de désignation locale des quartiers difficiles, sans périmètre ni critère de hiérarchisation permettant de s'assurer que les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont bien ceux qui en ont le plus besoin ?

L'expérience britannique de la *National strategy for neighbourhood renewal* est cet égard intéressante, le mode de construction de sa géographie prioritaire permettant de résoudre les tensions entre les impératifs mis en avant dans les rapports administratifs et les discours des responsables politiques français : celui d'un ciblage resserré sur les quartiers les plus en difficulté d'un côté, d'autant plus nécessaire que la crise budgétaires oblige à resserrer la géographie prioritaire (sauf à sombrer dans un saupoudrage unanimement rejeté), celui d'une sortie des zonages jugés stigmatisants de l'autre, et enfin celui d'une priorisation territoriale qui ne serait pas limitée aux grands ensembles des périphéries urbaine mais prendrait aussi en compte les problèmes des territoires périurbains (voire ruraux) qui ne sont pas épargnés par les phénomènes d'exclusion et de déficit de services publics.

Dans le cas de la NSNR, la géographie prioritaire ne s'appuie pas sur un zonage *ad hoc*, mais sur le classement de tous les LSOA (soit l'équivalent des IRIS) à l'aide de l'*Index of Multiple Deprivation*, puis sur la sélection de 88 villes qui concentrent le plus grand nombre de ces zones défavorisées (celles du premier décile de l'IMD). C'est avec les autorités et les services publics de ces 88 villes réunies dans des LSP que l'Etat a signé des contrats, organisés autour d'objectifs de réduction des écarts territoriaux et de niveaux minimum de services, qui doivent bénéficier à tous les habitants et non aux seuls résidents des quartiers et îlots défavorisés. Cette option présente plusieurs avantages : elle s'exonère du zonage tout en permettant un ciblage sur les territoires les plus défavorisés, sur la base d'un indice qui n'est pas parfait mais qui apparaît bien plus rigoureusement construit que l'ISE français ; la révision de cette géographie prioritaire peut s'opérer automatiquement chemin faisant, sur la base d'un IMD

---

<sup>176</sup> Stavo-Debaugé J. (2007) « L'invisibilité du tort et le tort de l'invisibilité », *EspacesTemps.net* [<http://espacestemp.net/document2233.html>]

<sup>177</sup> Margalit A. (1999) *La société décente*, Paris : Climats.

<sup>178</sup> Kirszbaum T., Epstein R. (2010) « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in Goulard F., Pupponi F. (dir.) *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Paris : Assemblée nationale

régulièrement réactualisé, à la différence des ZUS dont l'évolution suppose l'engagement de nouvelles –et difficiles– tractations verticales pour tracer de nouveaux périmètres ; enfin, cette modalité de désignation de la géographie prioritaire peut favoriser des évolutions plus substantielles des systèmes d'observation statistiques français, qui contribuent aujourd'hui à la production d'une lecture dualisée des territoires, puisque les ZUS sont les seuls découpages pour lesquels de nombreuses statistiques infra-communales régulièrement actualisées sont disponibles. Car elle ouvrirait la voie à une géolocalisation plus systématique des statistiques et des bases de données administratives à l'échelle infra-communale, facilitant l'établissement de diagnostics territoriaux plus fins et d'évaluations plus précises de la politique menée, considérant la situation et l'évolution de tous les territoires qui font la ville, dans une approche systémique.

## **2.2. Compléter les indicateurs d'outputs et d'outcomes par des indicateurs d'inputs**

La seconde piste de réflexion concerne la deuxième et la troisième fonction des indicateurs de la politique de la ville : le pilotage et l'évaluation<sup>179</sup>. En France, en Grande-Bretagne comme aux Pays-Bas, ces indicateurs renseignent essentiellement voire exclusivement sur les *outputs* et les *outcomes* de cette politique. Dans les trois pays, les seuls indicateurs d'*inputs* –renseignant sur les ressources allouées à la politique de la ville– concernent les crédits spécifiques de l'Etat et laissent de côté les crédits de droit commun de toutes les autres institutions dont bénéficient aussi les territoires prioritaires. La mobilisation de ces crédits ordinaires constituait pourtant un enjeu central de la NSNR et il a été mis en avant par tous les ministres qui ont eu la responsabilité de la politique de la ville en France. Il l'est de nouveau par François Lamy, chargé d'une politique de la ville guidée par un nouveau mot d'ordre d'égalité territoriale. En l'état actuel des choses, le niveau de mobilisation de ces crédits demeure inconnu, les appels à une meilleure identification de ces ressources ordinaires formulés par la Cour des comptes dans ses rapports de 2002, 2007 et 2012, par le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale dans son rapport de 2010 et par de nombreux experts de la politique de la ville n'ayant pas été suivis d'effets.

Pour rendre possible cette identification et la construction d'indicateurs d'*inputs* utilisables dans le pilotage et l'évaluation de la politique de la ville, il serait nécessaire d'introduire dans la comptabilité publique une géo-localisation des budgets, pour mesurer les ressources consacrées par les autorités publiques aux quartiers prioritaires de la politique de la ville au-delà des seuls crédits spécifiques de cette dernière qui représentent moins d'un pourcent du budget de l'Etat<sup>180</sup>. En théorie, ces crédits spécifiques s'ajoutent, dans une perspective de discrimination positive, à ceux des politiques de droit commun dont sont supposés bénéficier également tous les territoires. En pratique, s'il semble bien que les quartiers prioritaires de la politique de la ville font l'objet d'un traitement discriminatoire de la part des autorités publiques, c'est rarement dans le sens attendu, consistant à « *donner plus à ceux ont moins* »

<sup>179</sup> On reprend ici des éléments à paraître dans Epstein R. (2012) « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? » in Houard N. (dir) *Politique de la ville : perspectives internationales*, Paris : la Documentation française – Centre d'Analyse Stratégique

<sup>180</sup> Pupponi F., Goulard F. (2010) *op. cit*

conformément à la définition la plus courante de la discrimination positive. Plusieurs tentatives de construction d'une comptabilité territorialisée à l'échelle infracommunale ont montré que les moyens supplémentaires de la politique de la ville ne suffisent pas à compenser les inégalités de traitement résultant des autres politiques publiques d'une part<sup>181</sup>, de l'inéquitable distribution territoriale des bases fiscales d'autre part, qui se combinent fréquemment au détriment des quartiers pauvres. Les inégalités de traitement dont pâtissent ces quartiers sont corroborés par des études sur les politiques de l'emploi et d'éducation prioritaire. Les premières ont montré que, toutes choses étant égales par ailleurs, les demandeurs d'emploi résidant en ZUS sont sur-représentés dans les dispositifs les moins coûteux et les moins efficaces en termes de retour à l'emploi, et sous-représentés dans d'autres dispositifs, plus coûteux, qui permettent un accès plus durable à l'emploi non aidé<sup>182</sup>. Des études portant sur les Zones d'Education Prioritaire (ZEP) aboutissent aux mêmes conclusions. Certes, l'Education nationale accorde des moyens conséquents pour les établissements en ZEP, sous la forme d'heures d'enseignement et de crédits indemnitaires pour les enseignants qui permettent d'abaisser les effectifs par classe. Mais les enseignants de ces établissements, qui sont plus jeunes et moins qualifiés qu'ailleurs, ont des salaires moins élevés qui compensent le surcoût résultant des postes supplémentaires et des crédits indemnitaires<sup>183</sup>.

Ces études ponctuelles et limitées dans leur périmètre ne suffisent cependant pas pour établir un diagnostic précis des inégalités de traitement public des territoires, et moins encore pour conduire une politique visant à les réduire. La géo-localisation systématique des budgets publics, au-delà des seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville, permettrait de renouveler l'approche des inégalités territoriales, en décalant le regard des inégalités sociales vers les inégalités de traitement. Elle rendrait visible le traitement préférentiel des communes huppées et des quartiers centraux. Ce faisant, elle créerait les conditions de possibilité d'une politique d'égalité territoriale, en neutralisant la suspicion d'un traitement préférentiel des quartiers populaires et minoritaires des périphéries urbaines<sup>184</sup>, en identifiant les territoires les plus favorisés et défavorisés par l'action publique, et en fournissant à cette dernière les indicateurs de pilotage et d'évaluation nécessaires pour que l'égalité territoriale ne soit pas qu'un slogan politique.

---

<sup>181</sup> Treguer C. (2001) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre », Thèse de l'Institut d'Urbanisme de Paris ; Fourcade M. et al. (2005) « Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires », Paris : Inspection générale des affaires sociales.

<sup>182</sup> DARES (2007) « Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs », *Premières synthèses, premières informations*, 13.4 ; DARES (2012) « Les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles en 2011 », *DARES Analyses*, 89 ; ONZUS (2005 ; 2010), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris : Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

<sup>183</sup> Benabou R., Kramarz F., Prost C. (2004) « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992. », *Économie et statistique*, 380 ; Treguer C., Davezies L. (1996) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education nationale », Rapport pour le PIR Ville/CNRS.

<sup>184</sup> Suspicion alimentée des intellectuels dont les essais ont marqué la campagne présidentielle de 2012, dénonçant les trahisons d'une gauche xénophile qui se serait détournée du peuple français. Cf. Giully C. (2010) *Fractures françaises*, Paris : François Bourin ; Bouvet L. (2012) *Le sens du peuple. La gauche, la démocratie, le populisme*, Paris : Gallimard

### 2.3. Open Data et DataViz

La dernière piste de réflexion proposée en conclusion de ce rapport ne porte pas directement sur la construction des indicateurs et l'utilisation de ces instruments pour piloter et évaluer la politique de la ville<sup>185</sup>. Elle ouvre plus largement sur les modalités de publicisation de ces indicateurs auxquels le grand public n'a qu'un accès partiel, limité pour l'essentiel aux exploitations qui en sont faites par l'ONZUS dans son rapport annuel ainsi que dans les rapports annuels de performance : les indicateurs de performance figurant dans les COP de l'ANRU et de l'ACSE ne sont pas publics ; les indicateurs de l'annexe 1 de la loi 2003 suivis par l'ONZUS ne sont diffusés que partiellement, irrégulièrement, et rarement à l'état brut.

Ces indicateurs font partie des données publiques dont la diffusion constitue désormais un enjeu prioritaire pour les gouvernements de nombreux pays occidentaux, qui se sont engagés à la suite de l'administration Obama dans une politique d'*Open Data* visant à « renforcer la démocratie et promouvoir l'efficacité et l'effectivité de l'action gouvernementale »<sup>186</sup>. La France a suivi en février 2011, avec la création de la mission Etalab par décret du Premier Ministre le 21 février 2011. L'enjeu d'ouverture des informations publiques (en tout cas de celles « contenues dans les documents produits ou reçus dans le cadre de la mission de service public des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public », suivant la définition donnée dans la circulaire du 26 mai 2011<sup>187</sup>) a été réaffirmée par le nouveau gouvernement en mai 2012, dont tous les membres ont signé une charte de déontologie qui dispose que : « le gouvernement a un devoir de transparence. Il respecte scrupuleusement les dispositions garantissant l'accès des citoyens aux documents administratifs. Il mène une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur internet d'un grand nombre de données publiques ».

Ce devoir de transparence pourrait très aisément se concrétiser avec les indicateurs de la politique de la ville : il suffirait que le SG-CIV, l'ANRU et l'ONZUS décident de les diffuser via la plateforme d'ouverture des données nationale ([www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)). Les villes et les régions, dont nombre sont engagées dans des politiques d'ouverture des données, pourraient procéder de même, mettant à disposition du public les indicateurs de la politique de la ville définis et utilisés localement. Mais il s'agit probablement là moins d'une proposition que d'un diagnostic précoce puisqu'il est apparu au cours des enquêtes que la diffusion de ces indicateurs, dans une logique d'*Open Data*, a d'ores et déjà été envisagée à l'ANRU et qu'elle est en projet à Nantes Métropole et dans la Région Pays de Loire.

Cette proposition ne va pas sans soulever d'importantes questions, relatives notamment à l'utilisation qui pourrait être faite de ces données et à leurs effets sur les quartiers prioritaires. Comme l'ont montré de nombreuses recherches portant sur les secteurs hospitalier, éducatif et universitaire<sup>188</sup>, la

<sup>185</sup> Elle peut néanmoins être couplée avec les propositions précédentes, relatives à l'introduction d'indicateurs d'*inputs* et au zonage de la géographie prioritaire.

<sup>186</sup> <http://www.whitehouse.gov/open>

<sup>187</sup> Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « [data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques

<sup>188</sup> Voir les communications du séminaire « Benchmarking: histoire et usages d'un dispositif de gouvernement par les nombres » coordonné par Isabelle Bruno et Emmanuel Didier [<http://www.meshs.fr/page.php?r=36&id=288&lang=fr>]

publicisation de tels indicateurs a des effets sur leurs objets. Elle peut notamment susciter des effets pervers, en renforçant des comportements de fuite ou d'évitement des établissements ou des territoires jugés les moins performants au risque, dans le cas de la politique de la ville, de rendre plus difficile encore le rétablissement de la mixité sociale qui guide son action. Il s'agit donc bien ici d'une piste de réflexion dont la pertinence mérite discussion, en particulier dans le contexte de français où, du fait même de l'histoire de la statistique publique<sup>189</sup>, il n'existe pas de contre-expertise des indicateurs comparable à celle qu'on retrouve en Grande-Bretagne, où des institutions comme la Joseph Rowntree Foundation ([www.jrf.org.uk](http://www.jrf.org.uk)) et des médias comme le Guardian (<http://www.guardian.co.uk/data>) se sont saisis des indicateurs de la politique de la ville pour développer des analyses venant alimenter un débat public à la fois pluraliste et de haute tenue sur la pauvreté, les quartiers défavorisés et les politiques qui les visent.

On peut enfin souligner que ce chantier de l'*Open Data* ouvre des perspectives bien plus radicales que la seule diffusion des indicateurs existants. Car si les indicateurs peuvent entrer dans le périmètre de l'*Open Data*, ils peuvent aussi s'y dissoudre. On l'a vu en Grande Bretagne, où le gouvernement Cameron a lui aussi fait de la publicisation des données publiques l'un des socles de sa politique de réforme de l'Etat. Mais dans l'esprit de la *Big Society*, la publicisation de ces données constitue surtout une alternative au régime de pilotage par les indicateurs des gouvernements néo-travailleurs. Critiquant les indicateurs nationaux qui encadrent fermement l'action des autorités et des services publics locaux, les incitant à se conformer aux priorités nationales indépendamment des enjeux locaux, et les obligeant à rendre des comptes à Londres plutôt qu'aux communautés locales, David Cameron a engagé le démantèlement des divers systèmes d'indicateurs, de monitoring, d'audit et de benchmarking qui avaient été mis en place dans le cadre de la NSNR. Celle-ci n'y a d'ailleurs pas résisté.

L'ultime proposition de ce rapport renvoie elle aussi à la question des modalités de publicisation des indicateurs, et plus précisément à la *DataViz* (data visualization) ou –ce qui est plus correct mais moins sexy– aux techniques de représentation des données. Le développement récent de la *DataViz*, associé à l'ouverture des données publiques et à la multiplication des instruments simples et gratuits de traitement, de représentation des données et de diffusion de ces représentations sur internet, rappelle que la quantification doit aussi être considérée sous un angle esthétique<sup>190</sup>. Comme toute donnée chiffrée, les indicateurs peuvent être représentés sous de multiples formes. Les indicateurs de la politique de la ville peuvent ainsi se présenter sous la forme de tableaux de chiffres, mais aussi se traduire graphiquement dans des courbes, des histogrammes, des camemberts, des radars, ainsi que cartographiquement. La forme retenue n'est pas neutre. Dans son ouvrage de référence sur les techniques de représentation des données, Edward Tufte rappelle que les graphiques ne sont pas des vitres transparentes, mais des prismes qui filtrent et colorent<sup>191</sup>, ce qui le conduit à mettre en garde contre les risques de manipulation. Sans que cela correspondent toujours à une volonté délibérée de

---

<sup>189</sup> Desrosières (1993) op. cit.

<sup>190</sup> Espeland W., Stevens M. (2008) "A Sociology of Quantification", *European Journal of Sociology*, 49, 3

<sup>191</sup> Tufte E. (2001) *The Visual Display of Quantitative information*, Cheshire : Graphics Press, cité par Espeland W., Stevens M. (2008) op. cit.

manipulation, les techniques de représentation des données pèsent sur les représentations des phénomènes que celles-ci décrivent.

Ce constat ressort avec force des documents consultés au cours des enquêtes en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, dans lesquels on a pu découvrir des représentations des indicateurs de la politique de la ville assez différentes, pour certaines d'entre elles, de celles auxquelles on est habitué en France. L'importation de ces techniques nous paraît présenter un certain intérêt pour la politique de la ville hexagonale, en ce qu'elles fourniraient d'autres représentations des enjeux de la politique de la ville et pourraient donc alimenter le débat sur celle-ci.

Ainsi les rapports d'évaluation nationaux de la *Grotestedenbeleid* néerlandaise comme les rapports des observatoires locaux consacrés à cette politique font un large usage d'une technique de représentation qui nous était inconnue jusqu'alors, synthétisant dans un seul camembert l'ensemble des indicateurs suivis. Ces camemberts sont divisés en trois quadrants de taille égale correspondant aux trois piliers de la politique des grandes villes (développement urbain, développement social et développement économique). Chacun de ces quadrants est lui-même subdivisé en plus petits quadrants dont la couleur suit une graduation allant du vert au rouge, en fonction de la valeur de l'indicateur qu'ils représentent. Enfin, le centre du camembert est occupé par un cercle coloré suivant le même code, en fonction d'un indicateur synthétique.

Cette technique de représentation permet d'agréger dans un même graphique une multitude d'indicateurs couvrant les différents domaines d'intervention du GSB. Elle en fournit donc une représentation globale des territoires prioritaires, plus fidèle au caractère transversal de la politique de la ville que celle produite par la juxtaposition de graphiques ou d'histogrammes traitant successivement chacune des thématiques couvertes par celle-ci. Elle incite donc à considérer globalement les enjeux et l'efficacité de la politique de la ville, là où les techniques de représentation utilisées par les observatoires de la politique de la ville française suscitent une fragmentation sectorielle des réflexions, en juxtaposant des représentations d'enjeux et de programmes thématiques dont on sait pourtant qu'ils sont interdépendants.

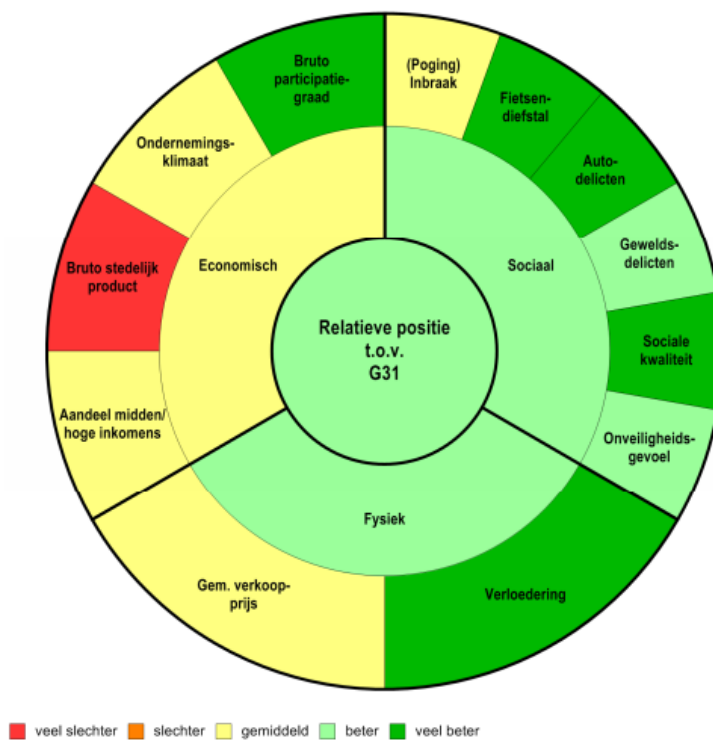
Pour illustrer le propos, on reproduit en page suivante deux de ces camemberts issus du rapport d'évaluation finale du programme *Grotestedenbeleid* III. Le premier donne à voir l'évolution des indicateurs du GSBIII dans la ville de Deventer entre 2005 et 2009. Le second représente la situation relative des indicateurs de cette même ville en 2009, par rapport à la moyenne des 31 villes moyennes du G31.



### GSB III Deventer - Evolutions par rapport à la situation de départ

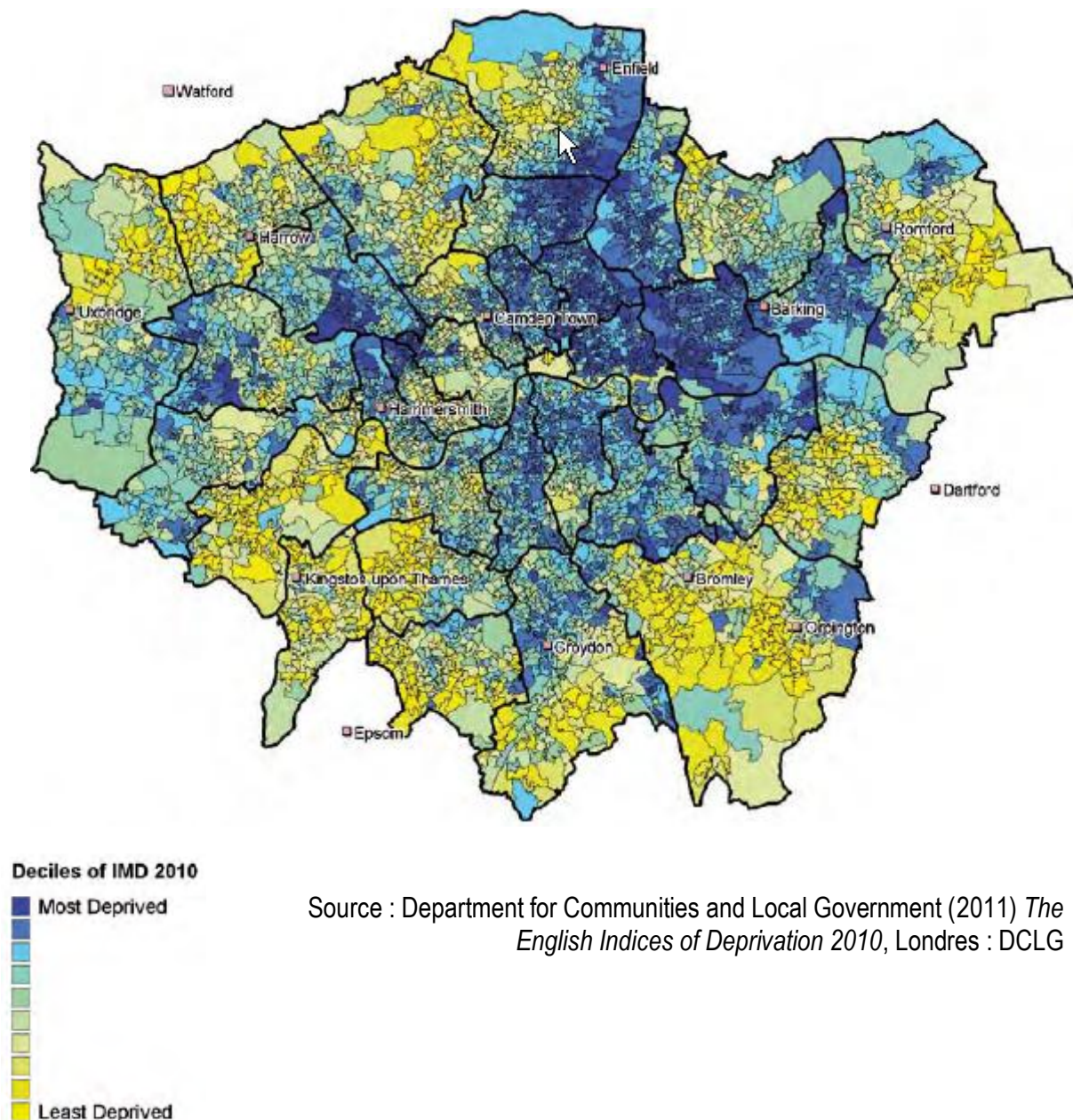


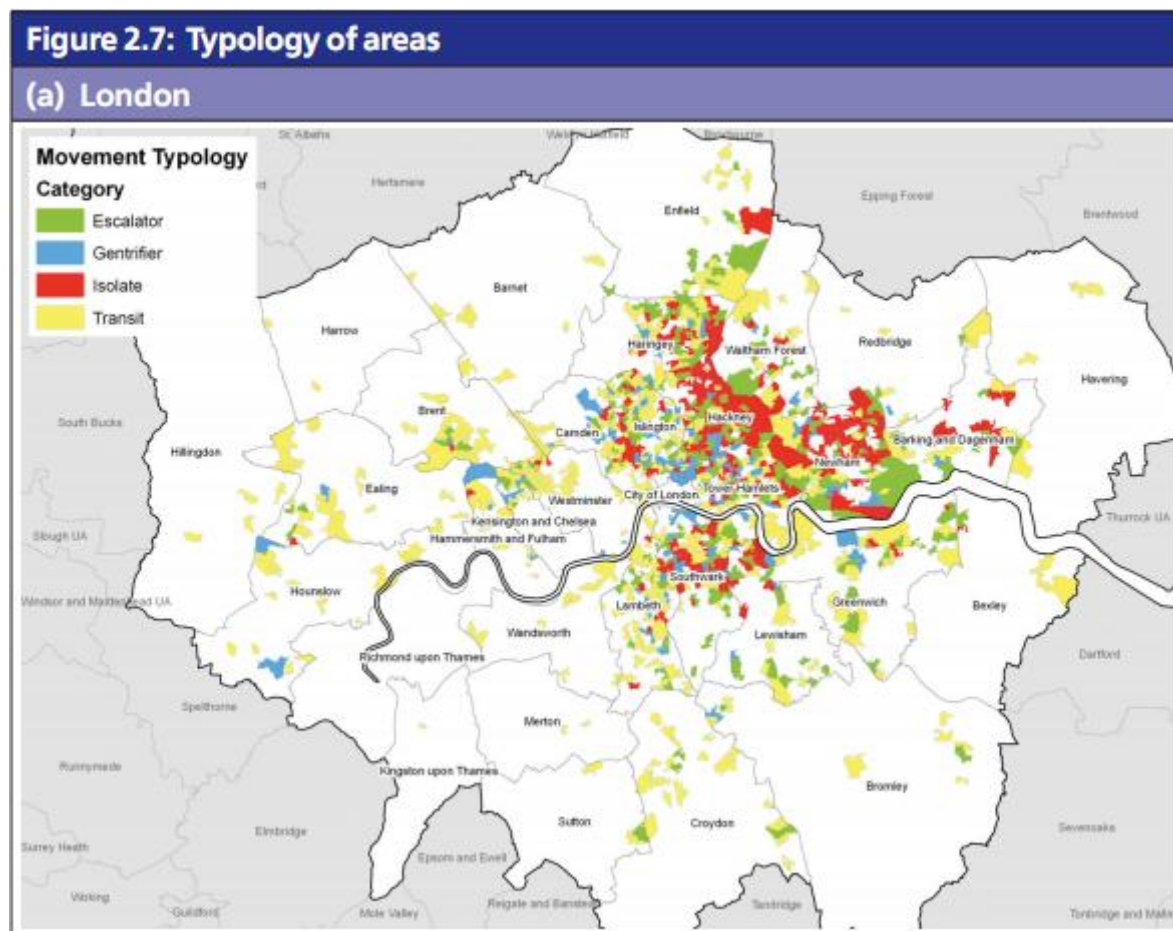
### GSB III Deventer - Situation par rapport à la moyenne des villes du G31



De la même façon, on a trouvé dans les diagnostics et les évaluations de la politique de la ville britannique des représentations cartographiques de la géographie prioritaire qui, mise en regard des cartes de la politique de la ville française, fournissent une vision à la fois très différente et bien plus pertinente de la complexité des enjeux de la politique de la ville. L'espace urbain n'y apparaît en effet pas sous une forme dualisée, avec la catégorie ZUS d'un côté et le reste des territoires de l'autre, mais comme l'assemblage continu de quartiers classés sur une échelle graduée ou dans une typologie fonctionnelle, comme on peut le voir dans les deux cartes reproduites ci-dessous. La première représente les valeurs de l'*Index of Multiple Deprivation* dans le Grand Londres. La seconde donne à voir la répartition des quartiers défavorisés de cette région-capitale entre les différentes catégories de la typologie produite dans le cadre de l'évaluation de la NSNR (typologie présentée supra). Sous réserve de la mise en œuvre de la première de nos propositions, relative à la sortie du zonage, des cartes comparables pourraient être plus systématiquement établies en France.

### Index of Multiple Deprivation 2010 : Grand Londres





Source : Department for Communities and Local Government (2010) Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal - Final report, Londres : DCLG

## Bibliographie

---

- Aalbers M., Van Beckhoven E. (2010) « The integrated approach in neighbourhood renewal : more than just a philosophy ? », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 101, 4
- Altes W. (2005) "The capacity of local government and continuing the decentralized urban regeneration policies in the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, 20 ;
- Ambrose P. (2005) « Urban Regeneration – Who Defines the Indicators ? » in Balloch S., Taylor D (dir.) *The Politics of Evaluation*, Bristol : Policy Press
- Andrews R., Downe J., Guarneros-Meza V. (2011) "Contracting for Social Cohesion : Do Local Area Agreements Make a Difference ?", Paper prepared for presentation in Public Sector Performance study Group, EGPA Annual Conference
- Arbaci S., Rae I. (2012) "Mixed-Tenure Neighbourhoods in London: Policy Myth or Effective Device to Alleviate Deprivation?", *International Journal of Urban and Regional Research*, First published online 12 June 2012
- Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.-H., Samson J. (2007), *Economie politique de la LOLF. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, Paris : La documentation Française.
- Atkinson R., Kintrea K. (2000) « Owner-occupation, social mix and neighbourhood impacts », *Policy and Politics*, 2, 1 ;
- Aust J., Cret B. (2011) "L'État entre retrait et réinvestissement des territoires", *Revue française de sociologie*, 53,1
- Batty E., Beatty C., Foden M. , Lawless P., Pearson S., Wilson I. (2010) *The New Deal for Communities Experience: A final assessment*, Londres : Department for Communities and Local Government ;
- Beatty C., Foden M., Lawless P., Wilson I. (2010) "Area-based regeneration partnerships and the role of central government: the New Deal for Communities programme in England", *Policy & Politics*, 38, 2
- Beatty C., Foden M., Lawless P., Wilson I. (2010) "Area-based regeneration partnerships and the role of central government: the New Deal for Communities programme in England", *Policy & Politics*, 38, 2
- Beauvallet M. (2009) *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*. Paris : Seuil.
- Béhar D. (1995) « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69 ; Estèbe P. (2004) *op cité*.
- Belorgey N. (2010) *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris : la Découverte
- Benabou R., Kramarz F., Prost C. (2004) « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Économie et statistique*, 380
- Bevan G., Hood C. (2006) « What's Measured is What Matters : Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, 84, 3.
- Bevan G., Hood C. (2006) « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, 84, 3.
- Bevort A., Charasse D. (2003) *Performances institutionnelles et traditions civiques comparées en France et aux Pays-Bas, le cas des politiques de la ville*, Paris : la Documentation française
- Bezes P. (2007) « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critiques internationales*, 35, 2
- Bezes P. (2008) « Le tournant néomanagérial de l'administration française », in O. Borraz & V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.

- Bolt G., van Kempen R. (2012) «Urban policies in the Netherlands» in Houard N. (dir.) *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris : La documentation Française.
- Bouckaert G. (1995) Measuring quality in Pollit C., Bouckaert G. (dir) *Quality Improvement in European Public Services*, Londres : Sage
- Boussard V. (2001) "Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants", *Sociologie du Travail*, 43, 4
- Bouvet L. (2012) *Le sens du peuple. La gauche, la démocratie, le populisme*, Paris : Gallimard
- Boyne G., Chen A. (2007) "Performance Targets and Public Service Improvement", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17, 3. L
- Boyne G., Chen A. (2007) "Performance Targets and Public Service Improvement", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17, 3 ;
- Brouwer J., de Wild R., Luijckx T. (2006) *De Behoeftte aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019 - Beleidsvarianten voor herstructurering, functieverandering en uitleg*, ABF Research - RIGO
- Brunetière J.-R. (2006) "Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ?", *Revue Française d'Administration Publique*, 117, 1
- Brunetière J.-R. (2011) "Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après...", *Revue française d'administration publique*, 135, 3
- Bruno I. (2008) "La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement", *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, 4bis
- Bruno I. (2008) "Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision", *Politix*, 2, 82
- Bruno I. (2008) *À vos marques, prêts... Cherchez !*, Bellecombes-en-Bauge : Éditions du Croquant ;
- Buck N., Gordon I., Harding A., Turok I. (dir.) (2005) *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Carrel M. (2004) *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse de sociologie, Université Paris V.
- Chenu A., Tabard N. (1993) « Les transformations socioprofessionnelles du territoire français 1982-1990 », *Population*, 6.
- Comite interministériel d'audit des programmes (2011) *Guide pratique d'audit du dispositif de performance d'un programme*
- Conseil scientifique de l'évaluation (1996) *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris : la documentation Française.
- Cour des comptes (2002) *La politique de la ville*, Rapport public particulier
- Cour des Comptes (2007) *La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville*, Rapport à la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 582 de la LOLF.
- Cour des comptes (2012) *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique
- Crozier M. (1963) *Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris : Seuil
- Dansereau F. (2005) « les politiques de revitalisation des quartiers défavorisés aux Etats-Unis, en France et en Grande-Bretagne : convergences et particularités », in Bourdin A., Lefevre M.-P., Germain A. (dir.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan,

- Darcy M. (2010) «De-concentration of disadvantage and mixed income housing : a critical discourse approach», *Housing, Theory and Society*, 27, 1.
- DARES (2007) « Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs », *Premières synthèses, premières informations*, 13.4
- DARES (2012) « Les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles en 2011 », *DARES Analyses*, 89.
- Davezies L. (2005) « Vers une macroéconomie locale. Le développement local entre économie productive et présenteielle », Rapport pour la DATAR.
- Deas I., Robson B., Wong C., Bradford (2003) « Measuring neighbourhood deprivation : a critique of the Index of Multiple Deprivation », *Environment and Planning C.*, 21,6 ;
- Dekker K., van Kampen R. (2004) «Urban governance within the Big Cities Policy», *Cities*, 21, 2
- Délégation Interministérielle à la Ville (2009) *Livre vert : Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation*, Document pour la concertation
- Delpuech T. (2009) « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 43, 2.
- Denters B. (2002) «Performance-Based Management in Dutch Urban Policy : Appealing or Appalling ?» Communication à la Conférence Urban and spatial European Politics, EURA, Turin, 18-20 avril.
- Department for Communities and Local Government (2007) *The New Performance Framework for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Single Set of Indicators*, Londres : DCLG
- Department for Communities and Local Government (2010) *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal - Final report*, Londres : DCLG
- Department for Communities and Local Government (2011) *The English Indices of Deprivation 2010*, Londres : DCLG
- Department for Communities and Local Government (2011) *The audit and inspection of local authorities : Memorandum from the Department for Communities and Local Government*, Londres : DCLG
- Desrosières A. (1993) *La politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris : La Découverte
- Dibben, C, Atherton I., Cox M., Watson V., Ryan M., Sutton M. (2007) *Investigating the Impact of Changing the Weights that Underpin the Index of Multiple Deprivation 2004*. London: Department for Communities and Local Government
- Dixon R., Hood C., Wilson D. (2009) « Managing by numbers: the way to make public services better ? », ESRC –The Public Services Programme
- Dolowitz D., Marsh D. (1996) « Who Learns what from whom? A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44.
- Donzelot J., Mével C., Wyvekens A. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.
- Duflo E. (2005) « Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement : le rôle des évaluations par assignation aléatoire », *Revue d'économie du développement*, 19, 2
- Dupuy C., Pollard J. (à paraître) « L'illusion républicaine et les limites du pouvoir de l'Etat dans ses territoires. Les politiques de l'Etat en France dans le secteur de l'éducation et du logement, *Sciences de la Société*
- Duyvendak J.W, Hendriks F., van Niekerk M. (dir.) (2010) *City in Sight: Dutch Dealings with Urban Change*, Amsterdam : Amsterdam University Press
- Epstein R. (2005) « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 319

- Epstein R. (2005) « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et Management Public*, 23, 3
- Epstein R. (2007) « L'évaluation en développement ? Retour sur vingt ans d'évaluation de la politique de la ville » in Bouquet B., Sainsaulieu I., Jaeger M. (dir.) *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris : Dunod.
- Epstein R. (2008) *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, thèse de sociologie, ENS Cachan
- Epstein R. (2010) "Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville", *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2
- Epstein R. (2012) « ANRU : Mission accomplie ? » in Donzelot J. (dir.) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : PUF
- Epstein R. (2012) « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? » in Houard N. (dir) *Politique de la ville : perspectives internationales*, Paris : la Documentation française – Centre d'Analyse Stratégique
- Epstein R., Kirszbaum T. (2003) « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, juin-juillet, 292
- Epstein R., Kirszbaum T. (2005) *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la DIV.
- Espeland W., Stevens M. (2008) "A Sociology of Quantification", *European Journal of Sociology*, 49, 3
- Estèbe P. (2004) *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris : L'Harmattan ;
- Estèbe P., Epstein R. (1998) *Synthèse nationale des évaluations régionales et locales du XI<sup>ème</sup> Plan*, Rapport pour la DIV ;
- European Urban Knowledge Network (2011) *Urban Development in Europe. A Survey of National Approaches to Urban Policy in 15 EU Member States*, La Haye : EUKN
- Faucher-King F., Le Gales P. (2007), *Tony Blair 1997-2007*, Paris : Presses de Sciences Po
- Foucault M. (1982) « Le sujet et le pouvoir » in *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976-1988*, Paris : Gallimard, rééd. 2001
- Foucault M. (2004) *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris : Seuil
- Fourcade M., Le Coz G., Lejeune D., Vilchien D. (2005) *Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires*, Paris : Inspection générale des affaires sociales.
- Fourquet F. (1980) *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan.*, Paris : Recherches.
- Fuller C., Geddes M. (2008) "Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space", *Antipode*, 40, 2 ;
- Garbaye R. (2011) *Emeutes vs. Intégration. Comparaisons franco-britanniques*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Geddes M. (2006) "Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 1
- Giully C. (2010) *Fractures françaises*, Paris : François Bourin
- Goldsmith M., Page E. (dir.) (2010) *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*, Oxon : Routledge.

- Greasley S., John P., Wolman H. (2008) « Does government Performance Matter ? The Effects of Local Government on Urban Outcomes in England », *Urban Studies*, 48,9.
- Hood C. (2007) "What happens when transparency meets blame-avoidance ?", *Public Management Review*, 9, 2
- Hood C. (2011) *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton : Princeton University Press
- Hood C. et Dixon R. (2010) *The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-gainer?*,
- Houard N. (2011) « Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales », *Note d'analyse du Centre d'Analyse Stratégique*, 249
- Hutschemaekers G., Tiemens B. (2006) «Evidence-Based Policy. From Answer to Question» in Duyvendak J., Knijn T., Kremer M. (dir.) *Policy, People, and the New Professional*, Amsterdam : Amsterdam University Press
- Imrie R., Raco M. (2003) *Urban Renaissance ? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol : The Policy Press
- Jacquier C. (2004) « Evaluation de la politique de la ville et mutations institutionnelles : un étonnant silence », *Les cahiers du CRDSU*, 41.
- Jeannot G., Goodchild B., Hickman P. (2010) « Professions, Occupational Roles and Skills in Urban Policy : A Reworking of the debate in England and France », *Urban Studies*, 47, 12.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Londres : Sage
- King M., Waddington D., Jobard F. (dir) (2009), *Rioting in the UK and France, 2001-2006: A Comparative Analysis*, Uffculme : Willan
- Kirszbaum T. (1998) *Fonction de coordination des services de l'Etat et contractualisation dans la politique de la ville. Essai de synthèse des évaluations produites dans le cadre du XIème Plan*, Rapport pour le Plan Urbain
- Kirszbaum T. (2008) *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris : La Documentation française
- Kirszbaum T., Epstein R. (2010) « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in Goulard F., Pupponi F. (dir.) *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Paris : Assemblée nationale
- Kokx A., van Kempen R. (2010) « Dutch Urban Governance : Multi-level or Multi-scalar ? », *European Urban and Regional Studies*, 17, 4.
- Lascombes P., Le Gales P. (dir.) (2004) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Lawless, P. (2004) « Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities in England », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22
- Lawless P. (2006) « Area-based urban interventions: Rationale and outcomes: The new deal for communities programme in England. », *Urban Studies*, 43, 11
- Lawless P. (2011) « Understanding the scale and nature of outcome change in area-regeneration programmes : evidence from the New Deal for Communities programme in England », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 29
- Le Galès P. (1995) « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, 37, 2 ;



- Le Galès P., Mawson J. (1995) « Contract versus competitive bidding : rationalizing urban policy programmes in England and France. », *Journal of European Public Policy*, 2, 2.
- Le Gales P., Scott A. (2008) « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou 'freer markets, more rules'. », *Revue française de sociologie*, 49, 2
- Lévy J-P., Dureau F. (dir.) (2002) *L'Accès à la ville. Les mobilités spatiales en questions*, Paris : L'Harmattan.
- Ling T. (2002) "Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems", *Public Administration*, 80, 4
- Lipsky M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York : Russell Sage Foundation ;
- Lorrain D. (2004) « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Lascombes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Lorrain D. (2006) « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56, 3.
- Margalit A. (1999) *La société décente*, Paris : Climats.
- Matelly J.H., Mouhanna C. (2007) *Police : des chiffres et des doutes*, Paris : Michalon
- Mboumoua I. (2010) « Return to the European Urban experience: from the invention of Urban to its local appropriation in France and England », in Wolffhardt A., Hamedinger A. (dir.), *Europeanization of cities. Policies, Urban change & Urban networks*, Amsterdam : Techne Press.
- McLennan D., Barnes H., Noble M., Davies J., Garratt E., Dibben C. (2011) *The English Indices of Deprivation 2010*, London : Department for Communities and Local
- Merrien F.-X. (1999) "La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique", *Lien social et Politiques*, 41 ;
- Merton R. (1951) *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Plon
- Mohammed M. (2011) *La formation des bandes. Entre la famille, l'école et la rue*, Paris : PUF
- Musterd S., Ostendorf, W. (2008), « Integrated Urban Renewal in the Netherlands : a Critical Appraisal », *Urban Research & Practice*, 1, 1
- Neighbourhood Renewal Unit (2005) *Making it Happen : The National Strategy for Neighbourhood Renewal : Four Years*, Londres : Office of the Deputy Prime Minister
- Norman R. (2007) « Entre finalités de service public et production mesurable : la redéfinition de la valeur publique dans le modèle néo-zélandais d'administration », *Revue Française d'Administration Publique*, 123.
- Observatoire national des zones urbaines sensibles (2005 ; 2010), *Rapport annuel de l'ONZUS*, Paris : Secrétariat général du Comité interministériel des villes.
- Osborne D., Gaebler T. (1992) *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading.
- Peters G., Pierre J. (2001) "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance", *Policy & Politics*, 29, 2
- Pierson P. (2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94, 2.
- Power M. (2005) *La société de l'audit : L'obsession du contrôle*, Paris : La Découverte
- Pupponi F., Goulard F. (2010) *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Paris : Assemblée Nationale.

- Querrien A. (dir.) (1997) *Au marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*, La Tour-d'Aigue : éditions de l'Aube
- Rathelot R., Sillard P. (2009) "Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?", *Economie et statistique*, 415-416
- Rhodes J., Tyler P., Schneider A.L., Ingram H. (1997) *Policy Design for Democracy* University Press of Kansas
- Rose R. (1991) « What is Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, 11, 1
- Brennan A. (2005) « Assessing the effects of area-based initiatives on local area outcomes: some thoughts based on the national evaluation of the Single Regeneration Budget in England », *Urban Studies*, 42, 11
- Salais R. (2010) « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue Française des Affaires Sociales*, 1-2
- Saurruger S., Surel Y. (2006) « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13, 2.
- Sabbagh D. (2002) « Affirmative Action at Sciences Po », *French Politics, Culture, and Society*, 20, 3.
- Scott J. (1998) *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Senellart M. (1995) *Les arts de gouverner. Du régime médiéval au concept de gouvernement*, Paris :Seuil.
- Simon P. (2008) « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de 'race' », *Revue française de sociologie*, 49 (1)
- Smith I., Lepine E., Taylor M. (dir.) (2007), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. The Policy press.
- Sorokin P.A. (1956) *Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences*, Chicago : Henry Regnery
- Stavo-Debaugé J. (2007) « L'invisibilité du tort et le tort de l'invisibilité », *EspacesTemps.net*
- Steen T., Toonen T. (2011) « The Netherlands » in Goldsmith M., Page E. (dir.) *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*, Oxon : Routledge.
- Stocker G. (2004) *Transforming Local Governance*, Basingstoke, Macmillan ;
- Tissot S. (2004) « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, 54, 1 ;
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Townsend, P. (1987) "Deprivation". *Journal of Social Policy*, 16(2): 125-146.
- Treguer C. (2001) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre », Thèse de l'Institut d'Urbanisme de Paris ;
- Treguer C., Davezies L. (1996) « Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education nationale », Rapport pour le PIR Ville/CNRS.
- Tufte E. (2001) *The Visual Display of Quantitative information*, Cheshire : Graphics Press
- Uitermark J. (2005) «The genesis and evolution of urban policy : a confrontation of regulationist and governmentality approaches», *Political Geography*, 24, 2
- Uitermark J., Duyvendak J (2008) « Citizen participation in a mediated age : Neighbourhood governances in the Netherlands », *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1.

- van Bortel G. (2011) « From brick-layers to life-changers and back again? A network governance perspective on the changing role of housing associations in the Netherlands and England in neighbourhood renewal », Actes de la conférence ENHR 2011.
- van Gent W., Musterd S. Ostendorf W. (2009) « Bridging the social divide? Reflections on current Dutch neighbourhood policy », *Journal of Housing and the Built Environment*, 24, 3
- van Kempen R., Bolt G. (2009) « Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands », *Journal of housing and the built environment*, 24 ;
- van Huijsdijnen J., Pikoleit J., Willems J., Faessen W. (2011) *Eindmeting – monitor GSB III*, Delft : ABF Research
- Verhage R. (2005) «Towards a territorialized approach to urban renewal : A comparison of policies in france and the netherlands», *International planning studies*, 10, 2
- Vigour C. (2005) *La comparaison dans les sciences sociales*, Paris : La Découverte
- Visitatiecommissie wijkenaanpak (2010) *Doorzetten en loslaten, Eindrapportage*, La Haye
- Weaver R.K. (1986) "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6, 4
- Ying Ho S. (2003), *Evaluating British urban policy. Ideology, Conflict and compromise*, Asghate

## Annexes

Annexe 1 : National Strategy for Neighbourhood Renewal – Repères chronologiques

Annexe 2 : National Strategy for Neighbourhood Renewal – Schéma organisationnel

Annexe 3 : The National Outcome and Indicator Set

Annexe 4 : LSP Sheffield - Indicateurs du LAA Sheffield First Agreement

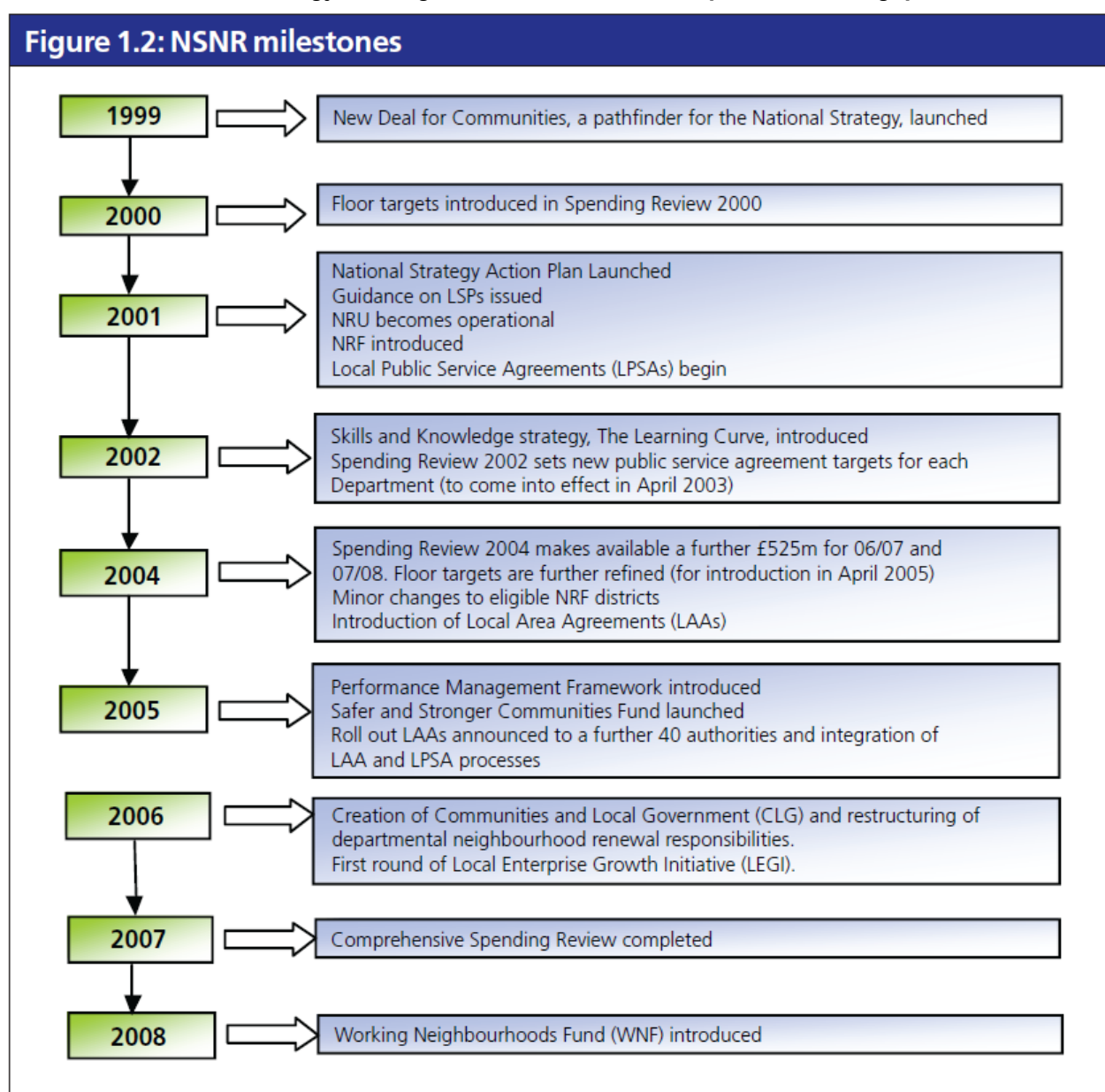
Annexe 5 : LSP Birmingham - Indicateurs du LAA Working together for a better Birmingham

Annexe 6 : CUCS expérimental de Grigny

Annexe 7 : objectifs et indicateurs du programme Grotestedenbeleid III

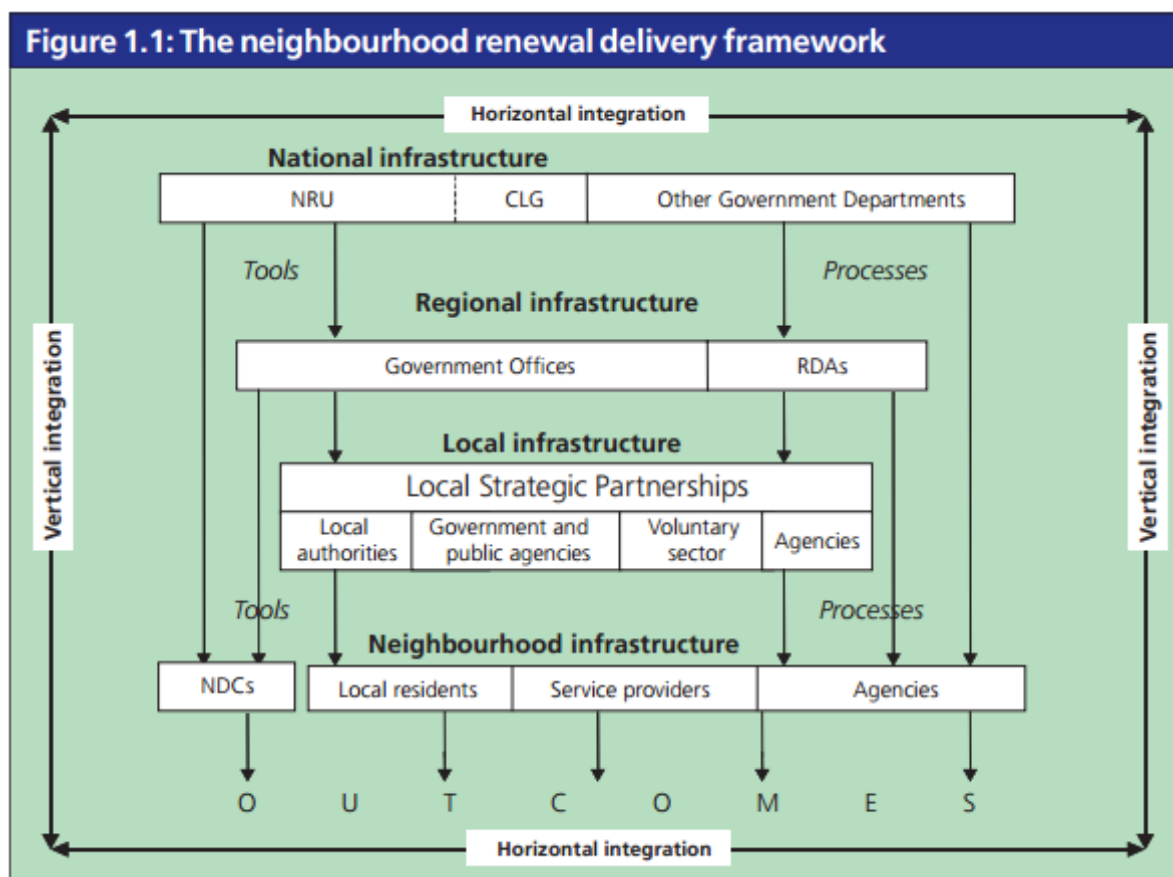
### Annexe 1 : National Strategy for Neighbourhood Renewal – Repères chronologiques

Figure 1.2: NSNR milestones



Source : Department for Communities and Local Government (2010)  
*Evaluation of the national strategy for neighbourhood renewal. Final report*, Londres : DCLG

**Annexe 2 : National Strategy for Neighbourhood Renewal – Schéma organisationnel**



Source : Department for Communities and Local Government (2010)  
*Evaluation of the national strategy for neighbourhood renewal. Final report*, Londres : DCLG

### **Annexe 3 : The National Outcome and Indicator Set**

Source : Department for Communities and Local Government (2007) *The new Performance framework for local authorities and local partnerships. Single set of national indicators*, Londres : DCLG.

<b>Outcome</b>	<b>National indicators</b>
<b>Stronger communities</b>	<p>NI 1 % of people who believe people from different backgrounds get on well together in their local area PSA 21</p> <p>NI 2 % of people who feel that they belong to their neighbourhood PSA 21</p> <p>NI 3 Civic participation in the local area PSA 15</p> <p>NI 4 % of people who feel they can influence decisions in their locality PSA 21</p> <p>NI 5 Overall/general satisfaction with local area CLG DSO</p> <p>NI 6 Participation in regular volunteering CO DSO</p> <p>NI 7 Environment for a thriving third sector CO DSO</p> <p>NI 8 Adult participation in sport DCMS DSO</p> <p>NI 9 Use of public libraries DCMS DSO</p> <p>NI 10 Visits to museums or galleries DCMS DSO</p> <p>NI 11 Engagement in the arts DCMS DSO</p> <p>NI 12 Refused and deferred Houses in Multiple Occupation (HMO) license applications leading to immigration enforcement activity HO DSO</p> <p>NI 13 Migrants English language skills and knowledge HO DSO</p> <p>NI 14 Avoidable contact: The average number, of customer contacts per received customer request</p>
<b>Safer communities</b>	<p>NI 15 Serious violent crime rate PSA 23</p> <p>NI 16 Serious acquisitive crime rate PSA 23</p> <p>NI 17 Perceptions of anti-social behaviour PSA 23</p> <p>NI 18 Adult re-offending rates for those under probation supervision PSA 23</p> <p>NI 19 Rate of proven re-offending by young offenders PSA 23</p> <p>NI 20 Assault with injury crime rate PSA 25</p> <p>NI 21 Dealing with local concerns about anti-social behaviour and crime by the local council and police PSA 23</p> <p>NI 22 Perceptions of parents taking responsibility for the behaviour of their children in the area HO DSO</p> <p>NI 23 Perceptions that people in the area treat one another with respect and dignity HO DSO</p> <p>NI 24 Satisfaction with the way the police and local council dealt with anti-social behaviour HO DSO</p> <p>NI 25 Satisfaction of different groups with the way the police and local council dealt with anti-social behaviour HO DSO</p> <p>NI 26 Specialist support to victims of a serious sexual offence PSA 23</p> <p>NI 27 Understanding of local concerns about anti-social behaviour and crime by the local council and police HO DSO</p> <p>NI 28 Serious knife crime rate HO DSO</p> <p>NI 29 Gun crime rate PSA 23</p> <p>NI 30 Re-offending rate of prolific and priority offenders HO DSO</p> <p>NI 31 Re-offending rate of registered sex offenders PSA 23</p> <p>NI 32 Repeat incidents of domestic violence PSA 23</p> <p>NI 33 Arson incidents HO DSO</p> <p>NI 34 Domestic violence – murder PSA 23</p> <p>NI 35 Building resilience to violent extremism PSA 26</p> <p>NI 36 Protection against terrorist attack PSA 26</p> <p>NI 37 Awareness of civil protection arrangements in the local area CO DSO</p> <p>NI 38 Drug-related (Class A) offending rate PSA 25</p> <p>NI 39 Alcohol-harm related hospital admission rates PSA 25</p> <p>NI 40 Drug users in effective treatment PSA 25</p> <p>NI 41 Perceptions of drunk or rowdy behaviour as a problem PSA 25</p> <p>NI 42 Perceptions of drug use or drug dealing as a problem PSA 25</p> <p>NI 43 Young people within the Youth Justice System receiving a conviction in court who are sentenced to custody MoJ DSO</p> <p>NI 44 Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals MoJ DSO</p> <p>NI 45 Young offenders engagement in suitable education, employment or training MoJ DSO</p> <p>NI 46 Young offenders access to suitable accommodation MoJ DSO</p> <p>NI 47 People killed or seriously injured in road traffic accidents DfT DSO</p> <p>NI 48 Children killed or seriously injured in road traffic accidents DfT DSO</p>

	NI 49 Number of primary fires and related fatalities and non-fatal casualties, excluding precautionary checks CLG DSO
<b>Children &amp; Young People</b>	<p><i>Be Healthy</i></p> <p>NI 50 Emotional health of children PSA 12</p> <p>NI 51 Effectiveness of child and adolescent mental health (CAMHs) services DCSF DSO</p> <p>NI 52 Take up of school lunches PSA 12</p> <p>NI 53 Prevalence of breastfeeding at 6 – 8 weeks from birth PSA 12</p> <p>NI 54 Services for disabled children PSA 12</p> <p>NI 55 Obesity among primary school age children in Reception Year DCSF DSO</p> <p>NI 56 Obesity among primary school age children in Year 6 DCSF DSO</p> <p>NI 57 Children and young people's participation in high-quality PE and sport DCSF DSO</p> <p>NI 58 Emotional and behavioural health of children in care DCSF DSO</p> <p><i>Stay Safe</i></p> <p>NI 59 Initial assessments for children's social care carried out within 7 working days of referral DCSF DSO</p> <p>NI 60 Core assessments for children's social care that were carried out within 35 working days of their commencement DCSF DSO</p> <p>NI 61 Stability of looked after children adopted following an agency decision that the child should be placed for adoption DCSF DSO</p> <p>NI 62 Stability of placements of looked after children: number of moves DCSF DSO</p> <p>NI 63 Stability of placements of looked after children: length of placement DCSF DSO</p> <p>NI 64 Child protection plans lasting 2 years or more DCSF DSO</p> <p>NI 65 Children becoming the subject of a Child Protection Plan for a second or subsequent time DCSF DSO</p> <p>NI 66 Looked after children cases which were reviewed within required timescales DCSF DSO</p> <p>NI 67 Child protection cases which were reviewed within required timescales DCSF DSO</p> <p>NI 68 Referrals to children's social care going on to initial assessment DCSF DSO</p> <p>NI 69 Children who have experienced bullying DCSF DSO</p> <p>NI 70 Hospital admissions caused by unintentional and deliberate injuries to children and young people DCSF DSO</p> <p>NI 71 Children who have run away from home/care overnight DCSF DSO</p> <p><i>Enjoy and Achieve</i></p> <p>NI 72 Achievement of at least 78 points across the Early Years Foundation Stage with at least 6 in each of the scales in Personal Social and Emotional Development and Communication, Language and Literacy PSA 10</p> <p>NI 73 Achievement at level 4 or above in both English and Maths at Key Stage 2 (Threshold) PSA 10</p> <p>NI 74 Achievement at level 5 or above in both English and Maths at Key Stage 3 (Threshold) PSA 10</p> <p>NI 75 Achievement of 5 or more A*-C grades at GCSE or equivalent including English and Maths (Threshold) PSA 10</p> <p>NI 76 Achievement at level 4 or above in both English and Maths at KS2 (Floor) DCSF DSO</p> <p>NI 77 Achievement at level 5 or above in both English and Maths at KS3 (Floor) DCSF DSO</p> <p>NI 78 Achievement of 5 or more A*-C grades at GCSE and equivalent including GCSEs in English and Maths (Floor) PSA 10</p> <p>NI 79 Achievement of a Level 2 qualification by the age of 19 PSA 10</p> <p>NI 80 Achievement of a Level 3 qualification by the age of 19 PSA 10</p> <p>NI 81 Inequality gap in the achievement of a Level 3 qualification by the age of 19 DCSF DSO</p> <p>NI 82 Inequality gap in the achievement of a Level 2 qualification by the age of 19 DCSF DSO</p> <p>NI 83 Achievement at level 5 or above in Science at Key Stage 3 DCSF DSO</p> <p>NI 84 Achievement of 2 or more A*-C grades in Science GCSEs or equivalent DCSF DSO</p> <p>NI 85 Post-16 participation in physical sciences (A Level Physics, Chemistry and Maths) DCSF DSO</p> <p>NI 86 Secondary schools judged as having good or outstanding standards of behaviour DCSF DSO</p> <p>NI 87 Secondary school persistent absence rate DCSF DSO</p> <p>NI 88 Number of Extended Schools DCSF DSO</p> <p>NI 89 Number of schools in special measures DCSF DSO</p> <p>NI 90 Take up of 14-19 learning diplomas DCSF DSO</p> <p>NI 91 Participation of 17 year-olds in education or training DCSF DSO</p> <p>NI 92 Narrowing the gap between the lowest achieving 20% in the Early Years Foundation Stage Profile and the rest PSA 11</p> <p>NI 93 Progression by 2 levels in English between Key Stage 1 and Key Stage 2 PSA 11</p> <p>NI 94 Progression by 2 levels in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2 PSA 11</p> <p>NI 95 Progression by 2 levels in English between Key Stage 2 and Key Stage 3 PSA 11</p> <p>NI 96 Progression by 2 levels in Maths between Key Stage 2 and Key Stage 3 PSA 11</p> <p>NI 97 Progression by 2 levels in English between Key Stage 3 and Key Stage 4 PSA 11</p>

	<p>NI 98 Progression by 2 levels in Maths between Key Stage 3 and Key Stage 4 PSA 11</p> <p>NI 99 Children in care reaching level 4 in English at Key Stage 2 PSA 11</p> <p>NI 100 Children in care reaching level 4 in Maths at Key Stage 2 PSA 11</p> <p>NI 101 Children in care achieving 5 A*-C GCSEs (or equivalent) at Key Stage 4 (including English and Maths) PSA 11</p> <p>NI 102 Achievement gap between pupils eligible for free school meals and their peers achieving the expected level at Key Stages 2 and 4 PSA 11</p> <p>NI 103 Special Educational Needs – statements issued within 26 weeks DCSF DSO</p> <p>NI 104 The Special Educational Needs (SEN)/non-SEN gap – achieving Key Stage 2 English and Maths threshold DCSF DSO</p> <p>NI 105 The Special Educational Needs (SEN)/non-SEN gap – achieving 5 A*-C GCSE inc. English and Maths DCSF DSO</p> <p>NI 106 Young people from low income backgrounds progressing to higher education PSA 11</p> <p>NI 107 Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups DCSF DSO</p> <p>NI 108 Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups DCSF DSO</p> <p>NI 109 Number of Sure Start Children Centres DCSF DSO</p> <p><i>Make a positive contribution</i></p> <p>NI 110 Young people's participation in positive activities PSA 14</p> <p>NI 111 First time entrants to the Youth Justice System aged 10 – 17 PSA 14</p> <p>NI 112 Under 18 conception rate PSA 14</p> <p>NI 113 Prevalence of Chlamydia in under 20 year olds DCSF DSO</p> <p>NI 114 Rate of permanent exclusions from school DCSF DSO</p> <p>NI 115 Substance misuse by young people PSA 14</p> <p><i>Economic Wellbeing</i></p> <p>NI 116 Proportion of children in poverty PSA 9</p> <p>NI 117 16 to 18 year olds who are not in education, training or employment (NEET) PSA 14</p> <p>NI 118 Take up of formal childcare by low-income working families DWP DSO</p>
<b>Adult health and wellbeing</b>	<p>NI 119 Self-reported measure of people's overall health and wellbeing DH DSO</p> <p>NI 120 All-age all cause mortality rate PSA 18</p> <p>NI 121 Mortality rate from all circulatory diseases at ages under 75 DH DSO</p> <p>NI 122 Mortality from all cancers at ages under 75 DH DSO</p> <p>NI 123 16+ current smoking rate prevalence PSA 18</p> <p>NI 124 People with a long-term condition supported to be independent and in control of their condition DH DSO</p> <p>NI 125 Achieving independence for older people through rehabilitation/intermediate care PSA 18</p> <p>NI 126 Early access for women to maternity services PSA 19</p> <p>NI 127 Self reported experience of social care users PSA 19</p> <p>NI 128 User reported measure of respect and dignity in their treatment DH DSO</p> <p>NI 129 End of life access to palliative care enabling people to choose to die at home DH DSO</p> <p>NI 130 Social Care clients receiving Self Directed Support (Direct Payments and Individual Budgets) DH DSO</p> <p>NI 131 Delayed transfers of care from hospitals DH DSO</p> <p>NI 132 Timeliness of social care assessment DH DSO</p> <p>NI 133 Timeliness of social care packages DH DSO</p> <p>NI 134 The number of emergency bed days per head of weighted population DH DSO</p> <p>NI 135 Carers receiving needs assessment or review and a specific carer's service, or advice and information DH DSO</p> <p>NI 136 People supported to live independently through social services (all ages) PSA 18</p> <p>NI 137 Healthy life expectancy at age 65 PSA 17</p> <p>NI 138 Satisfaction of people over 65 with both home and neighbourhood PSA 17</p> <p>NI 139 People over 65 who say that they receive the information, assistance and support needed to exercise choice and control to live independently PSA 17</p>
<b>Tackling exclusion and promoting equality</b>	<p>NI 140 Fair treatment by local services PSA 15</p> <p>NI 141 Number of vulnerable people achieving independent living CLG DSO</p> <p>NI 142 Number of vulnerable people who are supported to maintain independent living PSA 17</p> <p>NI 143 Offenders under probation supervision living in settled and suitable accommodation at the end of their order or licence PSA 16</p> <p>NI 144 Offenders under probation supervision in employment at the end of their order or licence PSA 16</p> <p>NI 145 Adults with learning disabilities in settled accommodation PSA 16</p> <p>NI 146 Adults with learning disabilities in employment PSA 16</p> <p>NI 147 Care leavers in suitable accommodation PSA 16</p> <p>NI 148 Care leavers in employment, education or training PSA 16</p>



	<p>NI 149 Adults in contact with secondary mental health services in settled accommodation PSA 16</p> <p>NI 150 Adults in contact with secondary mental health services in employment PSA 16</p>
<b>Local economy</b>	<p>NI 151 Overall employment rate PSA 8</p> <p>NI 152 Working age people on out of work benefits PSA 8</p> <p>NI 153 Working age people claiming out of work benefits in the worst performing neighbourhoods DWP DSO</p> <p>NI 154 Net additional homes provided PSA 20</p> <p>NI 155 Number of affordable homes delivered (gross) PSA 20</p> <p>NI 156 Number of households living in Temporary Accommodation PSA 20</p> <p>NI 157 Processing of planning applications as measured against targets for 'major', 'minor' and 'other' application types CLG DSO</p> <p>NI 158 % decent council homes CLG DSO</p> <p>NI 159 Supply of ready to develop housing sites CLG DSO</p> <p>NI 160 Local Authority tenants' satisfaction with landlord services CLG DSO</p> <p>NI 161 Learners achieving a Level 1 qualification in literacy PSA 2</p> <p>NI 162 Learners achieving an Entry Level 3 qualification in numeracy PSA 2</p> <p>NI 163 Working age population qualified to at least Level 2 or higher PSA 2</p> <p>NI 164 Working age population qualified to at least Level 3 or higher PSA 2</p> <p>NI 165 Working age population qualified to at least Level 4 or higher PSA 2</p> <p>NI 166 Average earnings of employees in the area BERR DSO</p> <p>NI 167 Congestion – average journey time per mile during the morning peak PSA 5</p> <p>NI 168 Principal roads where maintenance should be considered DfT DSO</p> <p>NI 169 Non-principal roads where maintenance should be considered DfT DSO</p> <p>NI 170 Previously developed land that has been vacant or derelict for more than 5 years CLG DSO</p> <p>NI 171 VAT registration rate BERR DSO</p> <p>NI 172 VAT registered businesses in the area showing growth BERR DSO</p> <p>NI 173 People falling out of work and on to incapacity benefits DWP DSO</p> <p>NI 174 Skills gaps in the current workforce reported by employers DIUS DSO</p> <p>NI 175 Access to services and facilities by public transport, walking and cycling DfT DSO</p> <p>NI 176 Working age people with access to employment by public transport (and other specified modes) DfT DSO</p> <p>NI 177 Local bus passenger journeys originating in the authority area DfT DSO</p> <p>NI 178 Bus services running on time DfT DSO</p> <p>NI 179 Value for money – total net value of on-going cash-releasing value for money gains that have impacted since the start of the 2008-9 financial year CLG DSO</p> <p>NI 180 Changes in Housing Benefit/ Council Tax Benefit entitlements within the year DWP DSO</p> <p>NI 181 Time taken to process Housing Benefit/Council Tax Benefit new claims and change events DWP DSO</p> <p>NI 182 Satisfaction of businesses with local authority regulation services BERR DSO</p> <p>NI 183 Impact of local authority regulatory services on the fair trading environment BERR DSO</p> <p>NI 184 Food establishments in the area which are broadly compliant with food hygiene law</p>
<b>Environmental sustainability</b>	<p>NI 185 CO<sub>2</sub> reduction from Local Authority operations PSA 27</p> <p>NI 186 Per capita CO<sub>2</sub> emissions in the LA area PSA 27</p> <p>NI 187 Tackling fuel poverty – people receiving income based benefits living in homes with a low energy efficiency rating Defra DSO</p> <p>NI 188 Adapting to climate change PSA 27</p> <p>NI 189 Flood and coastal erosion risk management Defra DSO</p> <p>NI 190 Achievement in meeting standards for the control system for animal health Defra DSO</p> <p>NI 191 Residual household waste per head Defra DSO</p> <p>NI 192 Household waste recycled and composted Defra DSO</p> <p>NI 193 Municipal waste land filled Defra DSO</p> <p>NI 194 Level of air quality – reduction in NO<sub>x</sub> and primary PM<sub>10</sub> emissions through local authority's estate and operations. PSA 28</p> <p>NI 195 Improved street and environmental cleanliness (levels of graffiti, litter, detritus and fly posting) Defra DSO</p> <p>NI 196 Improved street and environmental cleanliness – fly tipping Defra DSO</p> <p>NI 197 Improved local biodiversity – active management of local sites PSA 28</p> <p>NI 198 Children travelling to school – mode of travel usually used DfT DSO</p>

#### **Annexe 4 : LSP Sheffield - Indicateurs du LAA Sheffield First Agreement (2008-2011)**

- NI 1 Le pourcentage de gens qui croient que les gens issus de milieux différents font bon ménage dans leur région. Les informations seront recueillies dans une enquête qui sera menée tous les deux ans.
- NI 16 Nombre de crimes graves de lucre pour 1 000 habitants
- NI 17 Le pourcentage de personnes affirmant que le comportement antisocial est un problème, en fonction de leur réponse combinée à une question sur sept types de comportement antisocial. Cette information sera recueillie dans une enquête qui sera menée tous les deux ans.
- NI 20 Nombre d'agressions contre des infractions moins graves blessures par 1000 habitants
- NI 30 Cet indicateur est mesuré en deux parties: - Le pourcentage de réduction du nombre total de condamnations contenues dans les exercices budgétaires successifs pour la cohorte de tous les délinquants actuels prioritaires et les autres (OPP), et -Le pourcentage de réduction du nombre de condamnations au cours d'une période de 12 mois qui a été réalisé par la première cohorte nationale de OPP, après avoir appartenu à leurs régimes pour la même durée de temps que la cohorte actuelle
- NI 33 Le nombre de feux primaires (incendies majeurs impliquant des biens, des pertes ou impliquant 5 ou plusieurs appareils d'incendie) pour 10 000 habitants, et
- NI 33 Le nombre de feux secondaires (qui n'impliquaient pas de victimes ou d'opérations de sauvetage, assisté par 4 ou moins les appareils d'incendie) pour 10 000 habitants.
- NI 4 Le pourcentage de personnes qui pensent qu'elles peuvent influencer les décisions dans leur localité. Les informations seront recueillies dans une enquête qui sera menée tous les deux ans.
- NI 40 Le changement dans le nombre d'usagers de drogues (crack et des opiacés) en traitement effectif dans l'année en cours par rapport au nombre de ceux qui étaient en traitement effectif dans l'année de référence.
- NI 47 Sécurité routière – réduction du nombre de personnes tuées ou sérieusement blessées pendant l'année par rapport à l'année précédente
- NI 53 Prévalence de l'allaitement maternel - % d'enfants enregistrés comme totalement ou partiellement nourris au sein au centre de santé pour les 6-8 semaines conventionnelle de contrôle médical ; % des nourrissons enregistrés sur les 6-8 semaines
- NI 56 Obésité scolaire – % d'enfants (10-11 ans) qui sont obèses, selon les termes *National Measurement Child programme* ; % d'enfants d'école primaire (10-11 ans) avec une taille et un poids enregistrés l'année scolaire précédente
- NI 63 Stabilité des lieux de garde pour enfants : % d'enfants gardés pendant plus de 2,5 ans dans le même lieu de garde pendant au moins 2 ans
- NI 68 Pourcentage d'enfants référés aux services sociaux (ex : une requête est faite pour une fourniture de services)
- NI 76 Réduction du nombre d'écoles où moins de 55 % des élèves atteignent le niveau 4 ou au dessus à la fois en anglais et en maths au Key stage 2
- NI 79 Pourcentage de personnes jeunes atteignant un niveau 2 à la fin de l'année académique. Un candidat avec 5 GCSEs au niveau A\*-C ou avec des qualifications équivalentes serait reconnu comme ayant atteint le niveau 2.
- NI 111 Premières entrées dans le système judiciaire jeunesse – le nombre de jeunes (âgées de 10 à 17 ans) qui reçoivent leur première condamnation du système judiciaire jeunesse (liés à une réprimande, un avertissement final,...) ; % de jeunes de 16-18 ans hors du système éducatif, de l'emploi et de la formation
- NI 120 le taux de mortalité pour une population de 100 000, due à différentes causes et arrivant à tous âges (surtout des hommes) ; Le taux de mortalité pour une population de 100 000, causée par différents facteurs et arrivant à tous âges (surtout les femmes)
- NI 123 Le nombre de personnes pour une population de 100 000 âgées de 16 ans et plus qui déclarent avoir arrêté de fumer depuis plus de 4 semaines lors de la réception de soutien du service du NHS chargé de la lutte contre le tabagisme.
- NI 130 Pourcentage de clients recevant des soins sociaux auto dirigés

- NI 146 Le pourcentage d'adultes ayant des troubles d'apprentissage connus de la municipalité et qui sont en emploi rémunéré au moment de leur évaluation ou de leur dernier examen. Cela comprend l'apprentissage des adultes handicapés entre 18-64 ans qui sont évalués ou examinés dans l'année financière concernée et qui ont reçu un service, ainsi que ceux qui sont évalués ou examinés, mais qui n'ont pas reçu un service.
- NI 150 % d'adultes recevant des services secondaires de santé mentale et qui sont en emploi, auto entrepreneurs, ou en emploi aidé au moment de leur évaluation ou lors d'un examen.
- NI 152 Le pourcentage de la population en âge de travailler (16-59 ans pour les femmes et 16-64 ans pour les hommes) qui revendiquent leurs prestations de travail (allocation chômage ou de demandeurs d'emploi, soutien financier pour les parents isolés, prestations d'incapacité clients, et d'autres prestations basées sur le revenu).
- NI 155 Le nombre de logements abordables fournis. Cela inclut de logements sociaux locatifs et de logements intermédiaires, qui sont des logements à des prix ou des loyers supérieurs à ceux des loyers sociaux mais en dessous de ceux des prix du marché.
- NI 163 Les compétences des adultes - Le pourcentage de la population (âgée de 19-64 ans pour les hommes et 19-59 ans pour les femmes) qualifiée au moins au niveau 2 ou plus. Les gens sont comptés comme étant qualifiés pour le niveau 2 et au-dessus s'ils ont atteint au moins soit 5 GCSE grades A \*-C (ou l'équivalent des niveaux O ou CSE niveau 1s), 2 A-levels niveau A-E, ou tout diplôme équivalent ou supérieur dans le cadre du système de qualifications et de crédits.
- NI 164 Les compétences des adultes - Le pourcentage de la population (âgée de 19-64 ans pour les hommes et 19-59 ans pour les femmes) qualifiée au moins au niveau 3 ou plus. Les gens sont comptés comme étant qualifiés pour le niveau 3 et au-dessus s'ils ont atteint au moins 2 A-levels grades A-E, 4 niveaux A / S classés A-E, ou tout niveau de qualification équivalent (ou supérieur) dans le cadre du système de qualifications et de crédits.
- NI 167 Congestion – la durée moyenne de trajet par mile sur les routes principales dans la collectivité pendant les pics matinaux
- NI 171 Le nombre de nouvelles entreprises enregistrées pour la TVA et paye pour 10 000 habitants de 16 ans à +
- NI 186 Pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre par personne à Sheffield par rapport aux émissions annuelles
- NI 188 Adaptation au changement climatique
- NI 195 Pourcentage de terrains ou de routes ayant une proportion inacceptable de détrit

## **Annexe 5 : LSP Birmingham - Indicateurs du LAA Working together for a better Birmingham (2008-2011)**

### **Succeed Economically**

1. Créer les conditions d'une économie durable et de la croissance de la population et de la régénération à travers des changements dans la ville et les quartiers
  - Pas d'indicateurs nationaux mais des indicateurs locaux
2. Accroître l'économie et la productivité à travers l'expansion des secteurs de croissance, des grandes entreprises, de l'innovation à travers des activités de haute valeur ajoutée
  - NI 151 taux d'emploi global
  - NI 166 Les gains médians des employés de la zone
  - NI 172 Pourcentage de petites entreprises dans une zone connaissant une forte croissance de l'emploi
  - + Indicateurs locaux
3. Fournir des infrastructures de haute qualité pour soutenir la connectivité locale et régionale et l'accessibilité, renforcer la compétitivité globale et soutenir la croissance de la population et le développement économique
  - NI 167 Congestion – temps de trajet moyen par mile au cours du pic du matin
4. Accroître l'emploi, réduire la pauvreté pour toutes les communautés à travers des interventions ciblées pour soutenir l'entrée sur le marché du travail
  - NI 153 personnes en âge de travailler réclamant des aides pour l'emploi dans les quartiers les plus difficiles
  - NI 116 proportion d'enfants pauvres
5. Créer une économie vibrante, faible en carbone, en déchet à travers un meilleur usage des technologies environnementales, et s'assurer à ce que Birmingham soit préparé aux impacts du changement climatique
  - NI 186 émissions de CO2 par habitant dans la collectivité locale
  - NI 191 déchets ménagers résiduels par ménage
6. Améliorer le niveau de scolarité de Birmingham et la base de compétences à atteindre pour répondre aux besoins économiques de la ville de Birmingham aujourd'hui et dans l'avenir
  - 16 indicateurs statutaires de l'éducation
  - NI 117 Jeunes de 16 à 18 ans qui ne sont dans le système éducatif, de formation ou d'emploi
  - NI 163 Population en âge de travailler qualifiée au moins pour le niveau 2 ou plus
  - NI 165 population en âge de travailler qualifiée au moins pour le niveau 4 ou plus

### **Staying safe in a clean and green city**

7. Réduire la violence la plus grave, y compris la lutte contre la violence domestique, la violence des gangs et des armes à feu et celle liée la criminalité et la violence dans les lieux publics.
  - NI 15 Sérieux taux de crimes violents
  - NI 29 Taux de crime avec des armes à feu
8. Lutter contre la grande criminalité acquisitive, et accroître la confiance du public et des investisseurs dans les quartiers en traitant la criminalité locale, le désordre et le comportement anti-social et assurer un environnement plus propre, plus vert et des quartiers plus sûrs avec des espaces publics de qualité
  - NI 16 Sérieux taux de criminalité attachée aux biens de consommation
  - NI 21 Faire face à des préoccupations locales au sujet du comportement antisocial et à des comportements criminels envers le conseil municipal et la police
  - NI 195 Amélioration de l'état des routes et de l'environnement
9. Réduire le taux de récidive grâce à une meilleure gestion des délinquants et au traitement efficace des drogues et de l'alcool en utilisant des délinquants.
  - NI 30 Taux de récidive de la prolifique et la priorité délinquants
  - NI 38 Taux de récidive (classe A) dans l'usage de drogues
  - NI 45 jeunes récidivistes engagés dans une éducation durable, dans l'emploi et des activités de formation
10. Protéger les enfants, les jeunes et les adultes vulnérables de Birmingham

- 2 indicateurs locaux
11. Empêcher le développement d'un extrémisme violent
- NI 35 Construire de la résilience à l'extrémisme violent

### **Be Healthy**

12. Réduire les inégalités en matière de santé et de mortalité à Birmingham et soutenir davantage de personnes à choisir des modes de vie sains et à améliorer leur bien-être.

- NI 120 taux de mortalité à tout âge et pour toutes causes
- NI 123 arrêter de fumer

13. Développer des soins personnalisés et du soutien pour les personnes âgées et d'autres adultes vulnérables pour les aider à vivre en meilleure santé, plus indépendants et intégrés, et fournir un meilleur soutien aux personnes atteintes avec des conditions de long terme pour eux et le personnel soignant, y compris en améliorant les soins tout au long de la vie et en fin de vie.

- NI. 141 Nombre de personnes vulnérables seules
- NI. 129 Soins de fin de vie - l'accès à des soins appropriés permettant aux personnes d'être en mesure de choisir de mourir à la maison
- NI 130 Clients des services sociaux recevant un soutien autodirigé par 100 000 habitants
- NI 131 Transferts de soins différés
- NI 135 aides soignants recevant un examen et un service spécifique de santé, ou des conseils et des informations

### **Enjoying quality of life**

14. Améliorer la santé des enfants, et des jeunes de Birmingham et les protéger de modes de vie et de comportements dangereux

- NI 56 Obésité dans les écoles primaires pour les enfants de 10-11 ans (année 6)
- NI 112 taux de grossesse en dessous de 18 ans

15. Elever la qualité, le choix et le prix des logements à Birmingham, en maintenant des standards de décence élevés dans les maisons et s'assurer à ce que de plus en plus de gens choisissent de vivre et de rester dans la ville et de ses communautés.

- NI 154 Nombre de logements supplémentaires fournis
- NI 155 Nombre de logements abordables fournis (brut)
- + Indicateurs locaux

16. Améliorer les quartiers de Birmingham les moins riches en termes de déclin, de fourniture de services et de la qualité de vie globale des résidents.

- NI 5 Satisfaction globale sur la zone locale
- + 1 indicateur local

17. Rehausser le profil de Birmingham et attirer plus de gens, de commerce et d'opportunités grâce à la renommée des équipements et des événements à travers les secteurs culturels, sportifs et créatifs, et s'assurer que les résidents ont accès à des installations de haute qualité, à des programmes et des activités au niveau local.

- NI 8 participation active des adultes au sport et aux loisirs

### **Making a contribution**

18. cohésion forte de la communauté et intégration des résidents issus de différents milieux

- Pas d'indicateurs (ni locaux, ni nationaux)

19. Encourager une participation plus active des citoyens de Birmingham dans les quartiers et les organisations à l'échelle de la ville, les événements et les institutions civiques

- NI 4 Pourcentage de personnes qui sentent qu'elles peuvent influencer les décisions dans leur localité
- + 1 indicateur local

## Annexe 6 : CUCS expérimental de Grigny

## Indicateurs Emploi, insertion (données Etat)

Intitulé de l'indicateur	Valeur	Unité [%]	Année	Référence Essonne	Observations
<b>Indicateurs renseignés par l'ONZUS / SG CIV</b>					
Nombre DEFM global catégorie A (1)	953		09-11	43210	
Part de la DEFM A ZUS dans la DEFM A du territoire(1)	30%		09-11	20%	
Nombre de DEFM de longue durée (DELD) (1)	442		09-11	19891	Catégories A, B et C
Part DELD ZUS dans le total DEFM ZUS du territoire (1)	32.9%		09-11	31.7%	Catégories A, B et C
Nombre DEFM non qualifiés (1)	659		09-11	31642	Catégories A, B et C
Part DEFM non qualifiés ZUS / total DEFM ZUS territoire (1)	49%		09-11	50%	Catégories A, B et C
Nombre DEFM moins de 26 ans (1)	273		09-11	11481	Catégories A, B et C
Part DEFM moins de 26 ans ZUS / total DEFM ZUS (1)	20.3%		09-11	18.3%	Catégories A, B et C
Nombre d'emplois salariés existant dans le quartier et dans le territoire (1)					
<b>Indicateurs de suivi</b>					
Nombre de bénéficiaires CAE d'une part, et de CEI d'autre part Mission locale Grigny(quartier/ville/agglomération/département)/ DE non qualifiés (2)	CAE : 14 CIE : 1		Réalisé2 011 Sem 39	CAE : 2756 CIE : 350	
Nombre de résidents ZUS pris en charge en SIAE (2)					
Nombre bénéficiaires clauses insertion (3)	185		Au 30.06.11		
Nombre demandeurs d'emploi ZUS inscrits dans les parcours « créateurs » et proportion dans DEFM ZUS (1)	43 4.5%		09-11		
Nombre de prestations Pôle emploi à destination des jeunes de la ZUS (1)	90		09-11		
Nombre de jeunes du quartier accueillis en école 2 <sup>ème</sup> chance (2)	13		09-11		
Nombre de bénéficiaires du contrat d'autonomie (2)	329		Au 03.09.11	1610	
Part des sorties positives du contrat d'autonomie (2)		50%			
Nombre de jeunes de la ZUS en CIVIS (Mission locale Grigny) (4)	116		2010		
Nombre de jeunes diplômés accompagnés dans le cadre des réseaux de parrainage (Nos Quartiers ont du Talent) (2)	7		01.01.11 au 03.10.11	123	
Nombre de jeunes de la ZUS accueillis en centre de formation de l'EPIDE (5)	20		10-11		

Sources : (1) Pôle Emploi  
(2) Direccte  
(3) PLIE Nord Essonne  
(4) Mission locale de Grigny  
(5) Préfecture

Fréquence d'actualisation annuelle et semestrielle selon les indicateurs

Extrait de l'avenant 2011 du CUCS expérimental de Grigny

## Annexe 7 : objectifs et indicateurs du programme Grotestedenbeleid III

### Physical aspects

Output objectives	Output indicators
<b>1</b> <b>Housing</b> Better balance between housing supply and demand	<b>Changes in the housing stock, broken down into:</b> 1 Number of new-build: a at expansion locations b at locations within the built-up area as it existed in 2000 in connection with the need to expand c at locations within the built-up area as it existed in 2000 in connection with the need to replace 2 Numbers of conversions: a conversions of rental homes to owner-occupied homes b demolished homes 3 Number of significant housing improvements 4 Increase in the number of fully accessible homes
<b>2a</b> <b>Environmental quality: public space</b> Improving the quality of the (semi-) public spaces	Area (in m <sup>2</sup> or hectares) of public space where there is a quality improvement
<b>2b</b> <b>Environmental quality: green space in the city</b> Improving large scale green space projects in the city	The number of large scale green space projects with associated area (hectares)
<b>2c</b> <b>Environmental quality: cultural impulse</b> Improving the quality of the environment through the integral utilisation and protection of cultural qualities within the context of urban renewal	Number of districts where physical cultural qualities demonstrably form an integral part of the development of the area, and the extent to which these qualities are safeguarded in local plans and policy
<b>2d</b> <b>Environmental quality: soil decontamination</b> Removal of soil contamination in the urban area (including aftercare and asbestos)	Proportion of the work in hand to be tackled with regard to the national soil decontamination picture in numbers (decontamination and investigation), m <sup>2</sup> and m <sup>3</sup> (seriously polluted soil present at the surface and below ground) and m <sup>3</sup> of (polluted) groundwater (to be decontaminated) and 'bpes' (soil decontamination performance units). Specify what proportion of these will be achieved through private decontamination work (without public contribution to the financing)
<b>2e</b> <b>Environmental quality: noise control</b> Improving the noise situation in the so-called A- and rail homes	Number of A- and rail homes (absolute number and as a percentage of the total in the city) where the noise control situation has been dealt with at the end of the ISV2 period
<b>2f</b> <b>Environmental quality: air quality</b> Improving the air quality in the inner city	The number of metres of road surface which can reasonably be expected to be brought under the standards set out in the Air Quality Order [Besluit luchtkwaliteit]
<b>3</b> <b>Careful use of space</b> Overall intensification of house building within existing built-up area	Overall number of homes to be added within built-up area as it existed in 2000
<b>4</b> <b>Optional objective</b> Physical conditions for an attractive social and safe environment Create physical space for social facilities	City council formulates its own measurable indicator in collaboration with central government

### Economy

Output objectives	Output indicators
<b>1</b> Reducing the number of outdated industrial sites and improving the provision of new industrial sites	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of hectares of renovated industrial sites</li> <li>Number of hectares of new industrial sites</li> </ul>
<b>2</b> Reducing crime against businesses and entrepreneurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of offences against businesses and entrepreneurs</li> <li>Local business's sense of insecurity</li> <li>Willingness of entrepreneurs to report crimes</li> </ul>
<b>3</b> Increasing the number of broadband connections	<ul style="list-style-type: none"> <li>Demand-bundling programme, aimed at connecting (semi-) public institutions to broadband, culminating in a tendering process</li> <li>The number of sites in the city belonging to (semi-)public institutions which are connected to broadband through a demand-bundling initiative</li> </ul>
<b>4</b> Improving service provision to entrepreneurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participating in a national electronic one-stop shop for businesses</li> <li>Entrepreneur satisfaction (improvement in rating in the City entrepreneurial climate benchmark)</li> </ul>
<b>5</b> Optional objectives: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducing local administrative burdens</li> <li>- Improving economic access</li> <li>- Reducing labour market mismatch</li> <li>- Improving business's powers of innovation</li> <li>- City's choice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>City council formulates its own measurable indicator in collaboration with central government</li> </ul>

## Social aspects, Integration and Safety

Output objectives		Output indicators
<i>Shared citizenship</i>		
1	Improve Dutch language competence and knowledge and Dutch society amongst ethnic minorities	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Details of new arrivals according to annual naturalisation monitor</li> <li>• Details of existing immigrants according to annual naturalisation monitor</li> </ul>
<i>No student leaves school without qualifications</i>		
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>a prevent and reduce educational arrears</li> <li>b increasing the number of young people who achieve a basic qualification.</li> <li>c increasing the number of participants in an educational programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a Number (compared with the target group of students with educational arrears) of immigrant and native toddlers and infants participating in pre-school and nursery school programmes</li> <li>b Number of transitional classes to be established</li> <li>c Number (compared with the target group of those leaving school early) immigrant and native students who are moved and still achieve a basic qualification</li> <li>d Number of participants in General Adult Continued Education [Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs (VAVO)] programmes, or Broad Social Functioning/Preparation secondary education [Breed Maatschappelijk Functioneren /Toeleiding vervolgonderwijs], or Social Competence [Sociale Redzaamheid] (with differentiation between NT2 – Dutch as a second language – education and Literacy for native Dutch residents) or national examinations for NT2 courses</li> </ul>
<i>Off the street and safe</i>		
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>a Improve throughflow in social care</li> <li>b Improve the capacity of women's shelters</li> <li>c Improve the reach of outpatient addiction treatment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a Average length of stay in social care</li> <li>b The number of places in women's shelters</li> <li>c Indicator for reach of outpatient addiction treatment</li> </ul>
4	Optional objective	To be determined by the city and central government in consultation
<i>Healthy and Fit in the city</i>		
5	Tackling obesity amongst 0 to 19 year olds	The number of obese 0 to 19 year olds who (1) are detected by Youth Health Service (JGZ) and (2) for whom health interventions are implemented
6	Optional objective	To be determined by the city and central government in consultation
<i>Towards a safer society</i>		
7	Reducing the amount of crime perpetrated by adult and juvenile frequent offenders, partly by implementing preventative measures and a coherent system of aftercare for this target group	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The percentage of juvenile and adult immigrant and native frequent offenders for whom a city offers aftercare and/or resocialisation programmes compared with the total number of registered juvenile and adult frequent offenders (on Police Recognition System).</li> <li>• The percentage of juvenile and adult immigrant and native frequent offenders for whom a city completes aftercare and/or resocialisation programmes compared with total number of registered juvenile and adult frequent offenders (on Police Recognition System).</li> </ul>
8	Reducing street nuisance caused by persons, partly by creating a coherent system of social care and assistance aimed at persons causing nuisance	The percentage of persons causing nuisance who can be accommodated in social care (available 24 hours a day in crisis situations) compared with the total number of registered persons causing nuisance
9	Improving the response to domestic violence, resulting in a reduction in (the recurrence of) domestic violence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presence of an agreement/ arrangement between all local parties involved in tackling domestic violence</li> <li>• The presence of a domestic violence advice and reporting point (available no later than 2008)</li> <li>• The number of (first) reports of domestic violence and of recurrence of domestic violence (source: Domestic Violence Advice and Reporting Points, in the absence of which: the police)</li> </ul>
10	Reducing crime in risk areas and in the residential environment, partly through an area-specific approach	City formulates its own measurable indicator in collaboration with central government
11	Optional objective	To be determined by the city and central government in consultation