

Le suivi et l'évaluation de politiques publiques territorialisées - Le cas de la résorption des bidonvilles

Thèse professionnelle pour le master spécialisé PAPDD, année universitaire 2017-2018.

Pour le compte de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

Eliette de LAMARTINIE

Encadré par Monsieur Yannick L'HORTY, Docteur en Sciences Économiques, UPEM

Lorsqu'une politique publique est territorialisée - c'est-à-dire que d'une part le besoin qu'elle vise est différent d'un territoire à l'autre, et d'autre part que la réponse apportée à ce besoin se décline différemment dans ces territoires - le rôle de l'échelon national est interrogé : comment coordonner, orienter et rendre cohérente l'action publique dans les territoires ? C'est ce positionnement que recherche aujourd'hui la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) dans le cadre de la résorption des bidonvilles¹. Elle mise notamment pour cela sur le suivi et l'évaluation. Dès lors, comment ces deux types d'approches peuvent-elles aider à la mise en œuvre de l'objectif de résorption des bidonvilles ?

1. Un nouveau cadre national visant la résorption des bidonvilles

Depuis les années 1990, la France voit arriver sur son territoire des migrants intra-européennes principalement roumains et bulgares pour des motifs économiques. Une multiplicité de barrières (administratives, linguistiques, grande précarité, qualification scolaire et professionnelle, discrimination envers les personnes dites "Roms") a entraîné l'apparition de bidonvilles face à l'impossibilité des personnes d'accéder au logement. L'action de l'Etat a d'abord été inexistante sur le sujet pendant que des associations commençaient à agir sur les bidonvilles. A la fin des années 2000, certaines collectivités territoriales comme Strasbourg prennent la question à bras le corps et initient des actions visant l'insertion des habitants de bidonvilles et ce à travers des dispositifs variés (accompagnement dans le logement, sur bidonville, en village d'insertion, etc.). En 2010, une politique d'expulsions systématiques est menée par l'Etat qui

aura pour effet de déplacer les populations et de rendre les bidonvilles plus petits et invisibles sans réellement solutionner le problème. En 2012, une circulaire interministérielle infléchit sérieusement cette politique en imposant des conditions de préparation des expulsions. Un diagnostic social doit être mené en amont de l'expulsion afin de comprendre les situations des familles et de proposer des solutions *ad hoc*. L'action publique cherche alors, en tâtonnant, sa voie entre d'une part des enjeux d'insertion sociale et de droit au logement ; et d'autre part des enjeux d'ordre public, de droit au séjour et de respect du droit des propriétaires. La DIHAL se voit confier la mission de suivi et d'appui à la mise en œuvre de cette politique dans les territoires à travers notamment une enveloppe de 3 millions d'euros. Le 25 janvier 2018, suite au travail mené par la DIHAL, une nouvelle circulaire est signée et fixe pour la première

¹ Un bidonville est un espace, public ou privé, occupé illégalement à des fins d'habitation par un groupe d'individus et ménages, généralement très précaires. L'habitat est un habitat de fortune.

fois « un objectif de résorption durable des bidonvilles ». Elle affirme également que c'est l'insertion qui doit prioritairement guider l'action et demande aux préfets de mettre en œuvre des stratégies territoriales, partenariales et prenant en compte les spécificités

des bidonvilles et de leurs habitants sur chaque territoire. Elle affirme ainsi le caractère territorial et multi-partenarial de la politique de résorption des bidonvilles. La **Figure 1** représente l'articulation théorique entre l'échelon national et territorial.

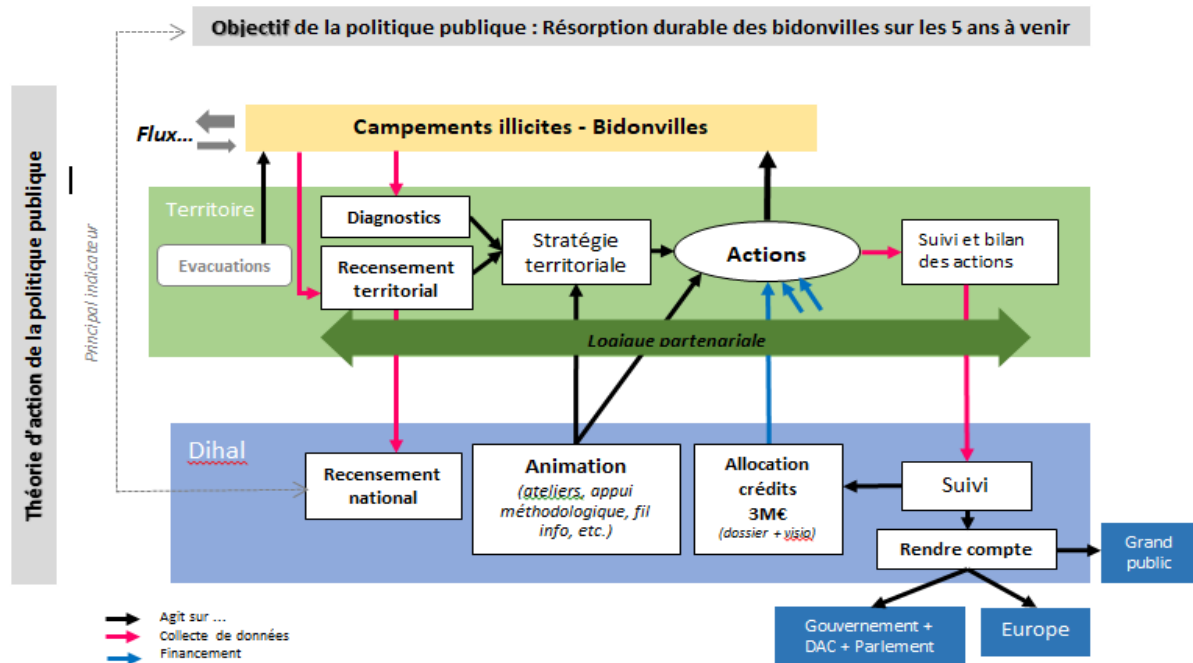


Figure 1 : Théorie d'action et outils de la politique de résorption des bidonvilles

2. Forces et faiblesses du dispositif de suivi actuel de la DIHAL

La DIHAL a mis en place depuis 2012 un certain nombre d'outils pour suivre la situation de chaque territoire et les actions qu'ils mettent en œuvre (actions soutenues à travers l'enveloppe de crédits fléchés). Ces outils, représentés également sur la **Figure 1**, sont les suivants :

- **Le recensement** : Réalisé deux fois par an depuis 2012, les correspondants départementaux listent l'ensemble des bidonvilles et squats présents sur leur territoire et le transmettent à la DIHAL. Ces données sont alors agrégées pour produire un état des lieux national. Les limites principales sont : le périmètre imprécis de ce qui est comptabilisé sous l'appellation "bidonvilles et squats" ; des chiffres souvent estimatifs ; et l'aspect photographique non dynamique du recensement.
- **Le bilan des actions** : réalisé annuellement, il s'appuie d'une part sur des visioconférences bilatérales avec chaque territoire permettant de faire remonter des éléments qualitatifs ; et d'autre part sur un tableau de bilan renseigné par chaque territoire

comportant des indicateurs de réalisations et de résultats, agrégés nationalement par la DIHAL. Les limites principales sont : des indicateurs mal définis, mal compris et donc mal renseignés ; et la difficulté d'agréger des données relatives à des actions très différentes.

- **La circulaire du 8 juin 2016** qui demande la transmission systématique d'une fiche d'informations sur les expulsions réalisées et les solutions mises en œuvre. La limite principale est la remontée extrêmement parcellaire de cette fiche.

De façon générale, la principale limite du dispositif actuel est le manque de croisement des données relatives à l'état des lieux de la situation sur les territoires (recensement), et des données relatives aux actions menées par les territoires (bilan des actions).

Dans le cadre de la nouvelle impulsion donnée par la circulaire du 25 janvier 2018, la DIHAL souhaite consolider ce dispositif de suivi et tendre vers une démarche plus évaluative.

3. Pourquoi et comment consolider le suivi et l'évaluation des actions territoriales de résorption des bidonvilles ?

Consolider le suivi...

Une politique publique territorialisée s'inscrit dans des contextes différents et y propose des réponses différentes. L'enjeu du suivi pour la DIHAL est donc celui d'une double connaissance. **Connaissance de la situation des territoires** d'une part, et **connaissance des actions mises en œuvre** d'autre part.

Il est ainsi proposé de réaliser le suivi de la DIHAL à partir de la récolte de données relatives à ces deux types de connaissance. Pour la connaissance du territoire, il s'agit notamment du recensement auquel il est proposé d'adjoindre des données relatives aux expulsions. Par ailleurs l'évolution de la situation du site depuis le dernier recensement sera demandée permettant ainsi d'introduire un volet dynamique dans le recensement. Cet état des lieux des territoires pourrait s'appuyer plus fortement sur les dispositifs type « observatoires » que certains territoires ont mis en place. Pour la connaissance des actions, il importe

de distinguer en particulier les actions d'accompagnement des actions dites de diagnostic social qui ne sont pas de même nature, ne poursuivent pas les mêmes objectifs et ne peuvent donc être agrégées. Par ailleurs, l'ensemble des indicateurs et des variables demandées doivent être redéfinies avec plus de clarté et de finesse.

Enfin, la véritable plus-value de ce suivi s'obtient en **croisant** les données de situation des territoires et les données portant sur les actions. On peut par exemple obtenir des taux d'emprise des dispositifs qui montrent que les dispositifs des départements sont aujourd'hui souvent sous-dimensionnés et pas suffisamment fluides par rapport aux publics présents sur leur territoire.

Le suivi pose toutefois un problème logistique de récolte, d'agrégation et d'archivage des données. Il est ainsi proposé de mettre en place une plateforme numérique en ligne partagée entre les différents territoires et acteurs de la résorption des bidonvilles.

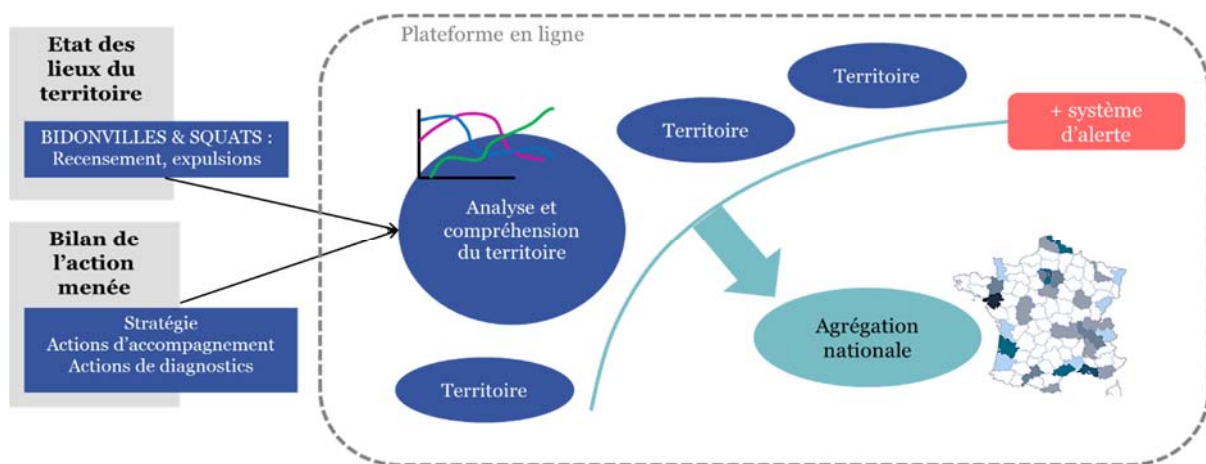


Figure 2 : Schéma de principe du dispositif consolidé de suivi des actions de résorption des bidonvilles

... et tendre vers l'évaluation...

Une attente a été très fortement exprimée par les territoires dans le cadre de la réflexion sur cet outil de suivi et d'évaluation : celle d'être appuyés méthodologiquement par la DIHAL. Les acteurs territoriaux expriment ainsi vouloir être « outillés » et demandent que la DIHAL leur « vende techniquement »

des solutions pour la résorption des bidonvilles. Dans quelle mesure les dispositifs doivent-ils être dérogatoires ou se rattacher au droit commun ? Quels modalités d'action privilégier ? Pour quels coûts ? C'est autant de questions qui se posent et qui soulignent que l'enjeu majeur de l'évaluation est ici celui de l'aide à la décision. Il est essentiel de disposer de données pertinentes permettant de

répondre à ces questions. Pour cela, quatre critères d'évaluation sont retenus : efficacité, efficience, qualité et pertinence. Pour chaque critère, des questions évaluatives et des attendus sont fixés. Ceux-ci sont issus d'une vision globalement consensuelle de ce que doit être la résorption des bidonvilles selon la circulaire du 25/01/2018 et les acteurs concernés. Pour répondre à ces questions, une série d'indicateurs peuvent alors être envisagés qui déterminent ainsi les données à récolter auprès des territoires dans le cadre du suivi.

Que ce soit pour le suivi ou l'évaluation, l'attente exprimée par les territoires invite très fortement à ne plus seulement exploiter ces données au niveau national mais surtout à l'échelle de chaque territoire.

... pour créer une culture d'échange et de collaboration entre acteurs.

Enfin, il convient de souligner que réaliser le suivi et l'évaluation d'une action publique aussi multi-

partenariale que la résorption des bidonvilles peut avoir un impact non négligeable sur les liens entre les acteurs. Le sujet des bidonvilles, surtout s'il est pris sous le prisme des "Roms", est un sujet hautement sensible drainant des représentations sociales exacerbées. De plus, l'action publique est passée d'une action répressive à une action d'insertion en un temps très court (huit ans). Ces éléments ont attisé un climat de méfiance entre acteurs. La circulaire du 25/01/2018, consensuelle, incite aujourd'hui à un climat d'apaisement. Reste, comme souligné par un acteur à « *développer une culture de partage de l'information (...), on a changé d'ère* ». Ainsi, un dispositif de suivi et d'évaluation qui s'appuie justement sur des processus de récolte d'informations peut être un levier parmi d'autres pour accentuer la communication entre acteurs. Il y aurait ainsi un grand intérêt à rendre publiques une parties des données exploitées.

Conclusion

L'enjeu du suivi et de l'évaluation est ainsi triple pour une politique publique territorialisée. D'abord, il s'agit d'un enjeu de connaissance. Connaissance de la situation des territoires et connaissance des actions mises en œuvre à travers la récolte de données. D'autre part, il s'agit de viser l'aide à la décision. Cette aide à la décision concerne bien sûr l'orientation nationale d'une politique publique. Toutefois, alors que la circulaire du 25 janvier 2018 pose un cadre à la résorption des bidonvilles qui s'avère globalement consensuel, la priorité de la DIHAL est aujourd'hui d'être un appui aux territoires qui manquent de rigueur dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies et actions. L'exploitation des données quantitatives et qualitatives doit ainsi prioritairement être fait à l'échelle des territoires. Enfin, le suivi et l'évaluation sont, indirectement, des outils de partage de l'information qui s'avère essentiel dans le cadre d'une action publique multi-partenariale.

Eléments de bibliographie

CIRCULAIRE interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites (NOR : INTK1233053C).

INSTRUCTION du Gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles (NOR : TERL1736127J).

BOURGOIS L., LE CLEVE A., MASSON DIEZ E., PEYROUX O., « *Du bidonville à la ville : vers la vie "normale" ? Parcours d'insertion des personnes migrantes ayant vécu en France* », Trajectoires, Novembre 2015.

CEREMA, « *Rapport d'enquête : Application de la circulaire du 26 août 2012 en 4 cas et 6 questions* », Novembre 2016