

→ Cycle de qualification IREV : L'évaluation du contrat de ville, l'essentiel en 8 pages.

Introduction : le contenu du cycle de qualification.

La loi LAMY (21 février 2014) rend obligatoire l'évaluation du contrat de ville. Elle précise que « *les contrats de ville fixent (...) les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville, les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus, (...) des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale.* ».

Le dispositif évaluatif du contrat de ville est donc à bâtir en amont et non en fin de contrat, et doit définir :

- La finalité du suivi et de l'évaluation du contrat de ville,
- La gouvernance de cette évaluation,
- Les objets à évaluer (ex : les actions de la programmation, la gouvernance, la contribution des conseils citoyens au contrat de ville...),
- Les indicateurs concrets et précis à renseigner pour chaque objet évalué.

L'atelier de qualification de l'IREV, composé de 4 journées, avait pour but d'accompagner un groupe d'acteurs impliqués dans le pilotage des contrats de ville (*Représentants d'EPCI, de l'État, de la Région et du Département du Nord*) à construire l'évaluation des contrats de ville.

Le dispositif d'évaluation, issu du travail collectif, se compose de plusieurs documents :

- Une annexe au contrat de ville expliquant comment s'organiser le processus évaluatif du contrat..... **(partie 1 – page 2)**
- Des outils concrets pour réaliser cette évaluation **(partie 2 – page 5),**
- Une proposition de rétro-planning pour élaborer et renseigner ces documents évaluatifs..... **(partie 3 – page 8)**

Cette « formation-action » a articulé la théorie et les méthodes et pratiques liées à l'évaluation, mais avait surtout pour objectif de donner sens à l'exercice évaluatif dans la perspective, pour chaque territoire, de construire des éléments de connaissance légitimés et utiles aux élus et aux techniciens impliqués dans le contrat de ville.

Ce cycle a été accompagné par Pascale MARGUERETTAZ, consultante spécialisée dans les questions d'évaluation des politiques publiques et de cohésion sociale.



L'ensemble des documents ressources diffusés par l'IREV pendant le cycle de qualification sont en ligne dans la rubrique « programme d'actions » de notre site :

<http://www.irev.fr/action/cycle-qualification-1%C3%A9valuation-contrat-ville>

Pour plus d'informations, contactez l'IREV :

Par mail : contact@irev.fr

Par téléphone : 03.20.25.10.29

Partie 1 : une annexe au contrat de ville pour définir le dispositif évaluatif.

Préalable : « Légitimer l'évaluation »

Pour donner de la valeur à la question du suivi et de l'évaluation du contrat de ville, il est préférable de préciser dans le contrat de ville le processus évaluatif (sous forme d'annexe au contrat par exemple). Cela implique la validation du document en comité de pilotage, instance légitime et décisionnaire de ce processus.

Ce processus évaluatif peut consister en un document recto-verso structuré de la façon suivante :

1. Expliciter l'intention de l'évaluation.

Ce premier paragraphe donne le ton, la posture dans laquelle va être tenue l'évaluation, chaque collectivité étant libre de mettre en avant le sens de l'évaluation qu'il souhaite. Nous proposons la définition de Pascal VIVERET :

« Évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur ».

Cette définition entend que l'évaluation va bien au-delà du simple bilan (L'action a-t-elle été réalisée ? Combien de bénéficiaires ? Quel bilan financier ?). En effet, l'évaluation :

- Mesure en plus de la réalisation et de l'efficacité : la cohérence entre les objectifs affichés et l'action, les impacts ou encore la pertinence,
- Fait des choix sur ce qui va être évalué dans le contrat de ville (= quels sont les objets de l'évaluation, voir paragraphe n°3 ci-après),
- Analyse les données compilées, formant un jugement subjectif selon les attentes.

Il peut également être utile de repréciser dans ce paragraphe que l'évaluation mesure la contribution du contrat de ville à la réduction des inégalités sociales (et non la réduction des inégalités sociales elle-même, qui dépend de bien trop d'éléments de contexte). L'évaluation ne peut pas être exhaustive et va demander à faire des choix. La problématique générale de l'évaluation peut alors être : « Quelle plus-value a le contrat de ville dans la recherche de cohésion sociale ? » ou « La mesure de la contribution du contrat de ville dans la réduction des inégalités observées sur le territoire ».

2. Définir qui évalue et le rôle de chacun (gouvernance de l'évaluation).

Avant de formaliser qui sont les membres de la gouvernance de l'évaluation, il est nécessaire de préciser que nous parlons ici de l'évaluation du contrat de ville, et que celui-ci, contrairement au projet de territoire qui ne dépend que de l'EPCI, est un projet commun auquel les différents signataires contribuent, dans une même intention faite d'orientations partagées. Cette précision faite, il convient de rappeler que s'occuper de l'évaluation, c'est animer tout un processus :

- Écrire le document du suivi-évaluation du contrat de ville (document à annexer au contrat),
- Définir les indicateurs qui permettront d'évaluer ce contrat de ville,
- Produire des connaissances précises sur ce qui est fait dans le cadre du Contrat de Ville (renseigner les indicateurs choisis préalablement),
- Formuler des avis critiques/analyses, mettre en débat les jugements qui en découlent, pour formuler des préconisations (scénarios d'amélioration),
- Prendre des décisions sur la base des analyses et des recommandations dans le but d'améliorer l'action publique locale en la rendant plus équitable.

Un **groupe technique** (comité technique, groupe de travail) effectue ces missions. Il s'agira par exemple d'organiser une séance de travail spécialement dédiée à l'évaluation dans le cadre du comité technique, d'élaborer des outils en partenariat ou d'analyser les données collectées collectivement.

Le rôle de l'instance de décision, c'est-à-dire du **comité de pilotage**, est de valider :

- le processus évaluatif du contrat de ville (annexe),
- le rapport annuel obligatoire,
- les quelques actions de la programmation qui seront soumises non pas seulement à une évaluation de réalisation et de résultats mais aussi à une mesure d'impacts (sélection restreinte à faire),
- la mobilisation des moyens humains et financiers nécessaires à l'animation technique du processus d'évaluation (cf. paragraphe précédent),
- les décisions d'ajustement de l'action publique en fin d'évaluation.

À noter que les rapports annuels du contrat de ville doivent obligatoirement être présentés auprès des instances concernées (Conseils citoyens pour avis, Comités de pilotage pour validation, Conseils Municipaux des Communes concernées et Conseil Communautaire), avant d'être transmis à l'Observatoire National de la Politique de la Ville. Pour en savoir plus sur ce rapport :

http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/decret_rapport_annuel.pdf

3. Choisir les objets de l'évaluation (quels champs va-t-on examiner ?)

Il ne s'agit pas ici d'observer la situation du territoire (évolution du contexte territorial), cela pourra être fait lors de la mise à jour du diagnostic à mi-parcours (2017) ou en fin de contrat (2020). Il s'agit de définir les objets qui seront soumis à l'évaluation du contrat de ville, c'est-à-dire les sujets qui seront évalués. On peut notamment citer **les objets d'évaluation** suivants :

Les actions de la programmation du contrat de ville. Chaque action doit alors définir et renseigner des indicateurs de réalisation et de résultats. Seulement quelques actions, choisies, auront des indicateurs d'impact.

La gouvernance. Il s'agit d'être outillé pour suivre les instances techniques et politiques du contrat de ville.

L'association des habitants au suivi et à l'évaluation du contrat de ville. Cela consiste notamment à suivre les conseils citoyens.

La mobilisation du droit commun.

Les méthodes de mise en œuvre du contrat. Qui fait quoi ? Où et quand ?

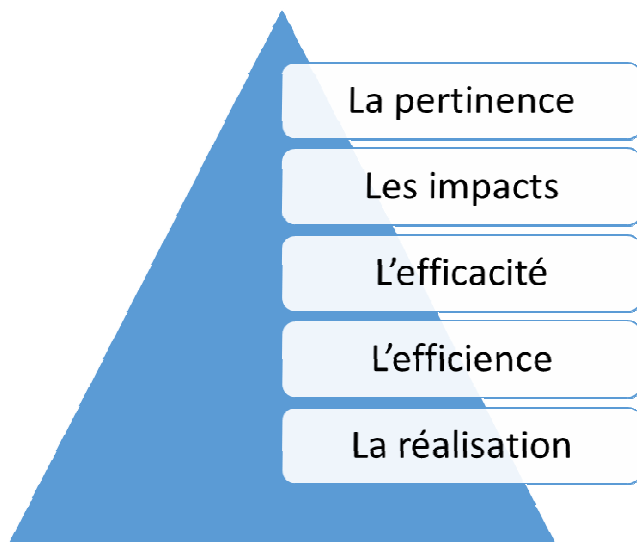
Le soutien aux associations de proximité et la simplification administrative.

Ces objets d'évaluation doivent être choisis en fonction des priorités qui apparaissent dans le contrat de ville, c'est-à-dire en fonction des orientations définies par l'ensemble des partenaires dans le document contractuel, afin que l'évaluation, une fois renseignée, intéresse l'ensemble des parties prenantes.

Nous verrons dans la Partie 2 (page 5) quelques outils permettant d'évaluer ces objets.

4. Les critères de l'évaluation

Enfin, il s'agit de définir quels seront les niveaux de critère d'évaluation pour chaque objet choisi. Nous proposons les niveaux de critère suivants :



La réalisation est la cohérence entre les objectifs de l'action et la réalisation de l'action,
L'efficience consiste à voir si l'action a été menée pour les meilleurs résultats possibles à moindre coût,
L'efficacité recherche les résultats : qui sont les bénéficiaires de l'action ?
Les impacts représentent les changements apportés dans la vie des bénéficiaires, les effets directs et indirects,
La pertinence questionne le bien-fondé des objectifs fixés et des actions qui en découlent pour améliorer la pertinence de l'intervention, c'est à dire apporter les bonnes réponses aux besoins des habitants correctement identifiés.

Nous préconisons de regarder avant tout les critères de réalisation, d'efficacité (bénéficiaires...) et d'impacts.



Conclusion de la partie 1 :

La rédaction du dispositif évaluatif est la formalisation d'un document qui va permettre d'enclencher et de cadrer le processus évaluatif. Pour vous aider dans l'écriture de ce document socle, retrouvez la fiche outil n°1 sur notre site :

<http://www.irev.fr/action/cycle-qualification-l%C3%A9valuation-contrat-ville>

Partie 2 : les outils de l'évaluation.

Ces documents ne doivent pas forcément être validés en comité de pilotage. Cependant, ils doivent être travaillés avec les partenaires (en comité technique ou en groupe de travail) et peuvent être présentés en comité de pilotage si souhaité.

Le cycle de qualification a permis de travailler sur plusieurs outils :

Objet	Outil
Actions de la programmation	Fiche de suivi-bilan pour chaque action
Mobilisation du droit commun	Tableau d'identification du droit commun et de comparaison avec un quartier de référence
Gouvernance du contrat de ville	Tableau d'indicateurs à renseigner pour suivre les instances
Participation des habitants	Tableau d'indicateurs à renseigner pour suivre les conseils citoyens

1. Outil pour évaluer les actions de la programmation.

Après avoir fait collectivement le bilan de la programmation de l'année précédente ([rencontre départementale du 2 juillet 2015](#)), plusieurs pistes d'amélioration ont été formulées. Parmi elles, le souhait de compléter les données recueillies dans le formulaire CERFA pour chaque action, dans un document unique et le plus partagé possible par les institutions et les EPCI. En effet, le dossier CERFA, nécessaire et support des demandes de subvention, n'est pas toujours suffisant en termes de remontées d'informations pour les institutions partenaires du contrat de ville, et mériterait d'être complété par d'autres indicateurs permettant de suivre et évaluer les actions financées dans le cadre du contrat de ville.

Sur la base d'un tableau proposé par Pascale MARGUERETTAZ, les représentants du Conseil Régional Nord – Pas-de-Calais, du Département du Nord et de l'État (Préfecture du Nord) ont présenté et mis en débat un outil auprès des EPCI participant au cycle de qualification. Cet outil est une « fiche de suivi-bilan des actions ».

Fonctionnement : les EPCI du territoire seront libres de se saisir ou non de l'outil. Un EPCI choisissant de se l'approprier enverra au lancement de sa programmation 2016 le tableau de suivi-bilan des actions aux opérateurs, qui auront alors à renseigner le tableau à trois moments :

- Lors de la demande de financements (pour définir les objectifs de l'action),
- Lors du bilan intermédiaire (pour suivre l'action et voir où elle en est par rapport aux objectifs annoncés),
- Lors de la fin de l'action (pour évaluer l'action).

Le tableau est assez intuitif à renseigner, car il demande des indicateurs précis et non des questions ouvertes requérant des qualités littéraires. Cette fiche de suivi-bilan des actions est disponible sur le site de l'IREV :

<http://www.irev.fr/action/cycle-qualification-levaluation-contrat-ville>

2. Outil pour évaluer la mobilisation du droit commun.

C'est quoi le droit commun ?

Le droit commun correspond aux politiques sectorielles (santé, développement économique, éducation, urbanisme, etc.) qui s'appliquent sur l'ensemble d'un territoire sans distinction entre les quartiers.

Ces politiques de droit commun relèvent des compétences de l'État et de tous les niveaux de collectivités locales: Région, Département, Intercommunalité, Commune. On peut donc parler « des droits communs ». Ce droit commun représente les engagements « financiers » des politiques publiques (budgets, dispositifs, appels à projet, subventionnements...) mais aussi les effectifs humains, le matériel et les équipements publics mis sur un territoire.



Pour en savoir plus sur le droit commun, voir notre dossier ressources :
<http://www.irev.fr/article/dossier-ressources-droit-commun>

Pour évaluer la mobilisation du droit commun, la méthode proposée se base **sur le postulat de départ suivant** :

- La mobilisation du droit commun est un objet de l'évaluation du contrat de ville, car c'est un objectif prioritaire de la politique de la ville (cf. loi de février 2014 : « *La Politique de la ville mobilise, en premier lieu, le droit commun* »).
- La mobilisation du droit commun s'intègre dans une logique d'équité entre les territoires, c'est-à-dire passant par une intervention différenciée sur des territoires aux situations différentes (= donner plus ou donner d'une façon adaptée à ceux qui ont le moins) contrairement à la logique d'égalité qui consiste à intervenir de façon égale sur tous les territoires, quelle que soit leur situation.

La méthode d'identification du droit commun, étape par étape :

Au préalable, il convient d'utiliser la méthode proposée avec les partenaires, c'est-à-dire dans le cadre d'un groupe de techniciens issus de différentes institutions signataires du contrat de ville, dans une dynamique collective. Cette méthode consiste à :

- A.** Choisir une action publique de droit commun concrète, en partant du terrain et non du contrat de ville ou d'une enveloppe financière dédiée par l'institution au territoire. Exemple : le mobilier urbain ou les temps d'activité périscolaire d'un établissement.
- B.** Choisir un « quartier de référence » pour évaluer, par comparaison, comment le droit commun est mobilisé sur les quartiers prioritaires et sur le quartier de référence. Celui-ci peut être, au choix :
 - Un quartier moyen/lambda
 - Le quartier qui semble le mieux doté en droit commun (quartier qui vit très bien)Ce choix doit être validé en comité de pilotage avant de lancer le travail d'identification du droit commun.
- C.** Répondre, pour le quartier prioritaire et pour le quartier de référence, à la question « Quels moyens ont permis cette action ? ». Il s'agit dans cette réponse de :
 - Distinguer la proportion de crédits de droit commun et crédits spécifiques ayant permis l'action,
 - Distinguer les moyens techniques/humains/financiers mobilisés,

- Analyser, d'un point de vue plus qualitatif, l'adaptation (ou non) de l'action publique au quartier, à ses fonctions et à ses difficultés. Est-ce suffisant par rapport aux difficultés du quartier ? Ce quartier prioritaire ne mériterait-il pas plus de moyen que le quartier de référence ? Ou à l'inverse, le quartier de référence a une fonction touristique ou commerciale et a donc besoins de plus de moyens sur certains domaines.
- D. Cette analyse doit permettre de dire si le déploiement de moyens de droit commun est équitable, c'est-à-dire s'il y a un surinvestissement, un sous-investissement ou une adaptation parfaite du droit commun au quartier prioritaire par rapport au quartier de référence.
- E. En réaction à ce constat, il s'agit ensuite d'écrire des scénarios argumentés de redéploiement de cette action publique, scénarios permettant de corriger les inadaptations les plus fortes observées. Ces scénarios peuvent être radicaux et/ou progressifs, et seront à présenter aux décideurs en comité de pilotage. Ces propositions, pour être acceptées, ne doivent pas se faire dans une logique de « dégager plus de moyens » mais de « répartir les moyens existants plus équitablement ».
- F. Enfin, il conviendra d'accompagner le service de droit commun concerné par le changement à opérer.



Pour **lancer une démarche d'identification du droit commun** sur quelques actions publiques, vous pouvez vous aider de la fiche outil n°2 de l'IREV, en ligne sur notre site, qui peut être dupliquée autant que nécessaire. Vous pourrez ensuite faire entrer les résultats dans un tableau par exemple : <http://www.irev.fr/action/cycle-qualification-l%C3%A9valuation-contrat-ville>

3. Outil pour suivre la gouvernance, incluant l'association des habitants au suivi et à l'évaluation du contrat de ville.

Ce document permet à la fois d'évaluer la contribution des instances (comité technique, comité de pilotage, groupes de travail) et des conseils citoyens au suivi et à l'évaluation du contrat de ville.

Il consiste à construire et choisir les indicateurs pertinents pour cette évaluation. Ce tableau doit être renseigné régulièrement.

Nous proposons de rassembler des indicateurs correspondant à 3 niveaux et critères d'analyse :

- Les indicateurs de réalisation : Qui permettent de produire de l'information sur ce qui est fait par rapport à ce qui était prévu de faire et de mesurer la cohérence des moyens mobilisés,
- Les indicateurs d'efficacité : Qui permettent de mettre en lumière les résultats obtenus (eu égard aux objectifs fixés et aux modalités de gouvernance définies),
- Les indicateurs d'impacts : Pour mesurer les changements, les évolutions, qui découlent de manière directe ou indirecte des modalités de gouvernance telles qu'elles sont réellement appliquées.



Vous pouvez retrouver en ligne cet outil n°3, vierge, pour **choisir vos propres indicateurs de suivi de la gouvernance**. Vous le trouverez également en tableau renseigné, avec quelques exemples d'indicateurs construits collectivement pendant l'atelier de qualification. Ces tableaux peuvent être dupliqués autant de fois que nécessaire (pour chaque conseil citoyen, pour chaque réunion d'instance) :

<http://www.irev.fr/action/cycle-qualification-l%C3%A9valuation-contrat-ville>

Partie 3 : un calendrier pour élaborer, renseigner et diffuser l'évaluation.

La dernière séance du cycle de qualification a notamment permis de travailler sur un rétro-planning pour élaborer le dispositif évaluatif, le partager, le faire valider, le renseigner, et aboutir à des décisions puis à des rapports-bilans annuels du contrat de ville et de sa programmation.

Collectivement, nous avons ainsi pu inscrire dans une frise chronologique comment, une fois le cycle de qualification terminé, les territoires pouvaient s'approprier les différents outils présentés et mettre en place leur dispositif d'évaluation. Voici une synthèse de ce travail de planification, qui demande à être précisé (daté) et adapté en fonction des configurations locales.

2016

Étape 1 : travail technique sur le dispositif d'évaluation (élaboration et adaptation des outils et calendriers, partage avec les partenaires).

Étape 2 : validation politique du dispositif d'évaluation.

Étape 3 : après l'appel à projet, élaboration d'un programme d'actions 2017 pour lequel chaque action a des indicateurs « prévisionnels » renseignés en amont par les opérateurs (cf. outil de fiche suivi-bilan des actions).

2017, 2018, 2019, 2020 :

Étape 1 : évaluation du programme de l'année précédente :

- bilan des actions grâce aux indicateurs « réels » des fiches suivi-bilan,
- analyse de ce programme d'actions permettant la rédaction d'un rapport annuel,
- et en parallèle analyse de la gouvernance - cf. fiche outil de suivi de la gouvernance.

Étape 2 : partage et ajustement du rapport annuel (recueil de l'avis des conseils citoyens, validation politique du rapport annuel, présentation aux instances locales). Ce rapport annuel est rendu obligatoire par la loi :

« (...) le maire et le président de l'EPCI présentent à leur assemblée délibérante respective un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Les données de ce rapport sont présentées par sexe. Ce rapport est débattu au sein du conseil municipal et du conseil communautaire. »

« Les éléments du rapport (...) font l'objet d'une consultation préalable des conseils citoyens présents sur le territoire. Le conseil municipal et le conseil communautaire sont informés du résultat de cette consultation lors de la présentation du rapport. »

Voir également décret du 3 septembre 2015 relatif à ce rapport :

http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/decret_rapport_annuel.pdf

Étape 3 : élaboration du programme d'actions de l'année suivante pour lequel chaque action a des indicateurs prévisionnels renseignés en amont par les opérateurs (cf. outil fiche de suivi-bilan des actions).

2021 :

Les étapes 1 et 2 des années précédentes sont réitérées afin d'évaluer le programme de la dernière année du contrat de ville (2020), un rapport est élaboré, ajusté et diffusé.

Étape 3 : élaboration d'un rapport final d'évaluation du contrat de ville qui capitalise les 5 rapports annuels précédemment cités, actualise le diagnostic de territoire et produit des analyses croisées de ces deux éléments. Ce rapport final est ensuite rédigé et diffusé.

S'il n'y avait qu'un lien à retenir...

La page de l'atelier de qualification et de tous les documents diffusés par l'IREV :

<http://www.irev.fr/action/cycle-qualification-l%C3%A9valuation-contrat-ville>