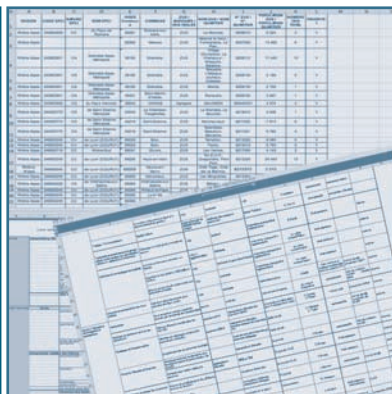
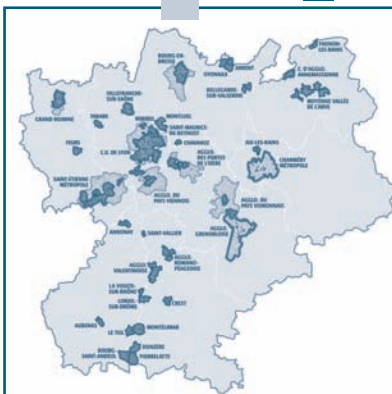


LES ÉCHOS...

DES ATELIERS PERMANENTS DU CR•DSU

N°6
2010

JUIN



■ Conduire un projet de développement social urbain Éléments de méthode en débat

Synthèse des Ateliers permanents 2008-2009

CR DSU

CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN RHÔNE-ALPES

Sommaire

Préambule	3
Conduire un projet de développement social urbain : quelques repères	4
Réduire les inégalités sociales et territoriales	
Soutenir le projet de territoire	
Évaluer pour garder le cap	
Quel pilotage et quelle ingénierie pour un projet de territoire ?	
Sur le terrain : Dans l'Ain	
Observer pour mieux comprendre les réalités locales	8
L'observation, au service du diagnostic de territoire	
Une observation ciblée, outil d'aide à la décision et de mobilisation	
Différents outils au service de l'observation locale	
Sur le terrain : En Rhône-Alpes	
Quelques recommandations pour une démarche d'observation locale	
Des démarches innovantes d'observation	
Sur le terrain : À Lyon, Grenoble et Saint-Étienne	
Suivre la programmation, réaliser des bilans d'action	12
Le suivi, une utilité pour l'action	
Le bilan, une étape à ne pas négliger	
Rester réaliste dans les objectifs	
Sur le terrain : À Saint-Étienne Métropole	
Évaluer, pour agir efficacement	14
Les tendances en Rhône-Alpes	
Comment évaluer ?	
Les différents critères d'une évaluation	
Sur le terrain : En Ardèche	
Pour aller plus loin	18
Conclusion	
Ressources	

Préambule

La région Rhône-Alpes compte aujourd'hui 36 Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs); plus d'une centaine de communes sont signataires de ces Contrats et engagées autour des enjeux de développement social urbain. Pour ce faire, plus de 400 professionnels dédiés composent les équipes opérationnelles de maîtrise d'œuvre et concourent, à un titre ou un autre, à l'animation et la conduite de ces projets locaux.

Ces dernières années, les pratiques professionnelles ont fortement évolué et ont dû s'adapter à l'évolution de la politique de la ville. Le développement de dispositifs et programmes thématiques particuliers (santé, éducation, lutte contre les discriminations, gestion sociale et urbaine de proximité...) viennent enrichir les démarches mais participent aussi de la segmentation croissante des actions. Cela rend plus complexe la lecture globale d'un projet de territoire.

Pour autant, réaliser un diagnostic de territoire, conduire ou organiser une démarche d'observation locale en continu, coordonner la mise en œuvre d'actions, assurer le suivi et le bilan des actions mises en œuvre par des opérateurs locaux, piloter des démarches d'évaluation plus globales, restent autant de "fondamentaux" qui sont au cœur des "métiers" des professionnels du développement social urbain. Tout cela pour servir un projet de territoire visant à réduire les inégalités sociales et territoriales.

Nous sommes dans une période qui apparaît comme "suspendue". En l'attente de clarifications (qui tardent à venir) sur les horizons prochains de la géographie prioritaire et de la politique de la ville, dans cet "entre-deux", il nous a semblé opportun de revenir sur quelques-uns des fondamentaux de la démarche de mise en œuvre d'un projet de développement social urbain, notamment sur un plan méthodologique.

Ce numéro des *Échos des ateliers permanents du CR•DSU* paraît en effet à un moment où les équipes opérationnelles ont précisément à piloter les évaluations locales des Contrats urbains de cohésion sociale, où elles font le bilan avec les élus, où elles renouvellent les diagnostics pour repérer le plus finement les territoires et les populations les plus fragilisés. L'enjeu n'est rien de moins que de préciser là où il sera nécessaire de renforcer l'action publique à l'avenir, et de réajuster les priorités et plans d'actions.

- Quels enseignements tirer de la première génération des Contrats urbains de cohésion sociale?
- Que dire aujourd'hui de la conduite d'un projet de développement social urbain?
- Quels points de vigilance avoir?
- Que consolider à l'avenir dans les pratiques?

Le CR•DSU a proposé ces dernières années des espaces de débat et de travail collectifs sur ces questions, dans l'objectif de soutenir les professionnels, en particulier les plus récents dans le métier, dans la construction du positionnement et de la légitimité des Contrats urbains.

Cela a pris différentes formes: **journées d'échange régionales** et cycles de qualification, **formations-actions** plus ciblées auprès de certains territoires notamment l'agglomération stéphanoise et des communes du département de l'Ain, **groupes de travail** locaux et **réflexions** croisées avec différents partenaires (Club de l'observation sociale en Rhône-Alpes, agences d'urbanisme...).

C'est à partir de ce matériau composite que nous tentons ici, non pas de proposer un guide méthodologique sur la conduite de projet, mais plutôt de revenir sur les points-clés soulevés par les professionnels, à chacune des étapes de la mise en œuvre du projet. Ce numéro revient donc en premier lieu sur les **principes de la méthodologie de projet**. La seconde partie porte sur **l'observation locale** et son utilité au service de la définition d'un projet de territoire et d'un plan d'action. Le troisième chapitre traite **du suivi et du bilan** des programmes d'actions et des Contrats eux-mêmes. Le dernier chapitre resitue **l'évaluation** dans une réflexion plus actuelle et qui se veut plus directement prospective.

Les contenus s'appuient en partie sur des outils et propos développés lors des formations-actions, conduites avec le soutien d'Arinna Latz, du cabinet ESC²/CAP, et de Pascale Marguerettaz, de AZ études et conseils. Qu'elles en soient remerciées.

Le parti pris est également de proposer des zooms sur des expériences de travail et d'apprentissages ayant regroupé à chaque fois plusieurs territoires, dans une démarche collective.

Conduire un projet de développement social urbain : quelques repères

La politique de la ville n'échappe pas aux transformations qui touchent le cadre institutionnel français (RGPP, Lolf, réforme des collectivités locales...)¹, et il paraît important, en cette période de changements, de réaffirmer l'enjeu du projet de territoire comme socle pour définir et conduire des actions de développement social et de rappeler quelques principes et outils propres à la méthodologie de projet.

Réduire les inégalités sociales et territoriales

Les principales finalités de la politique de la ville sont de réduire les écarts de développement entre les territoires prioritaires et leur environnement ; de mieux intégrer ces territoires à la ville et à l'agglomération ; d'améliorer la vie quotidienne des habitants de ces quartiers et de favoriser l'égalité des chances.

Pour parvenir à cet objectif d'équité sociale sur l'ensemble du territoire, l'un des enjeux d'un projet stratégique de territoire est de ne pas se limiter à quelques quartiers définis comme les plus prioritaires mais de pouvoir combiner les différentes échelles territoriales (quartier, commune, agglomération).

La perspective de travailler autour d'un projet de territoire permet d'aller au-delà d'une simple politique de réparation, pour envisager une politique qui fasse véritablement sens.

Il s'agit aussi d'opérer le passage de la politique de la ville, trop souvent décrite comme devant être temporaire et exceptionnelle, à une politique de cohésion sociale territorialisée qui s'inscrive au contraire dans la durée.

Un autre enjeu du projet stratégique de territoire réside dans la mobilisation des partenaires afin qu'ils partagent une analyse commune de la situation, qu'ils définissent collectivement une stratégie d'action cohérente vis-à-vis des habitants. Puis, en fonction des priorités identifiées au regard des enjeux du territoire, il s'agit de mobiliser les compétences les plus appropriées et les lignes financières correspondantes : une telle démarche permet si ce n'est de s'affranchir des dispositifs à tout le moins de les utiliser à bon escient.

¹RGPP :
révision générale
des politiques
publiques.

Lolf :
loi organique
relative aux lois
de finances du
1^{er} août 2001.

Soutenir le projet de territoire

L'un des objectifs de la politique de la ville étant la recherche d'une cohérence d'action globalisée et partagée sur un territoire donné, la question est par conséquent de savoir comment on peut impulser et nourrir un projet de territoire et comment l'ingénierie de la politique de la ville peut-elle se mettre au service du projet.

Depuis 30 ans, les différents programmes et dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville ont permis des avancées méthodologiques porteuses d'approches favorisant la modernisation des politiques publiques : le projet, le diagnostic, l'évaluation, la transversalité, les réseaux... voire même la participation des habitants. Par essence, la politique de la ville est une politique de la méthode. Elle met en place des cadres pour l'action (partenariat, contrat, programmes...) et des outils adaptés en matière de management opérationnel.

La production de connaissances et les outils développés dans le cadre des contrats de ville, puis des Contrats urbains de cohésion sociale, sont des supports qui permettent à l'ensemble des services et partenaires d'ajuster leurs projets ou programmes. Cet outillage méthodologique peut utilement être mobilisé pour construire le projet de territoire.

Ainsi, une démarche de projet ayant pour finalité la solidarité territoriale et la cohésion sociale suppose d'établir un état des lieux du territoire, puis un diagnostic des difficultés, pour ensuite définir un positionnement afin de déterminer des priorités d'actions et des objectifs qui se déclinent en programmes d'actions. Ces actions font elles-mêmes l'objet d'un suivi régulier et de bilans, permettant enfin de réaliser l'évaluation de tout ou partie du projet, seule condition pour peser sur l'évolution de la situation sociale.

C'est pourquoi, il est important pour les équipes "politique de la ville" de disposer d'outils de management opérationnel du projet : états des lieux thématiques, diagnostics synthétiques, baromètre des territoires, tableaux de bord de suivi des actions, dossiers de bilan simplifiés, outils de pilotage et de gouvernance.

Observer, suivre, évaluer pour construire le projet

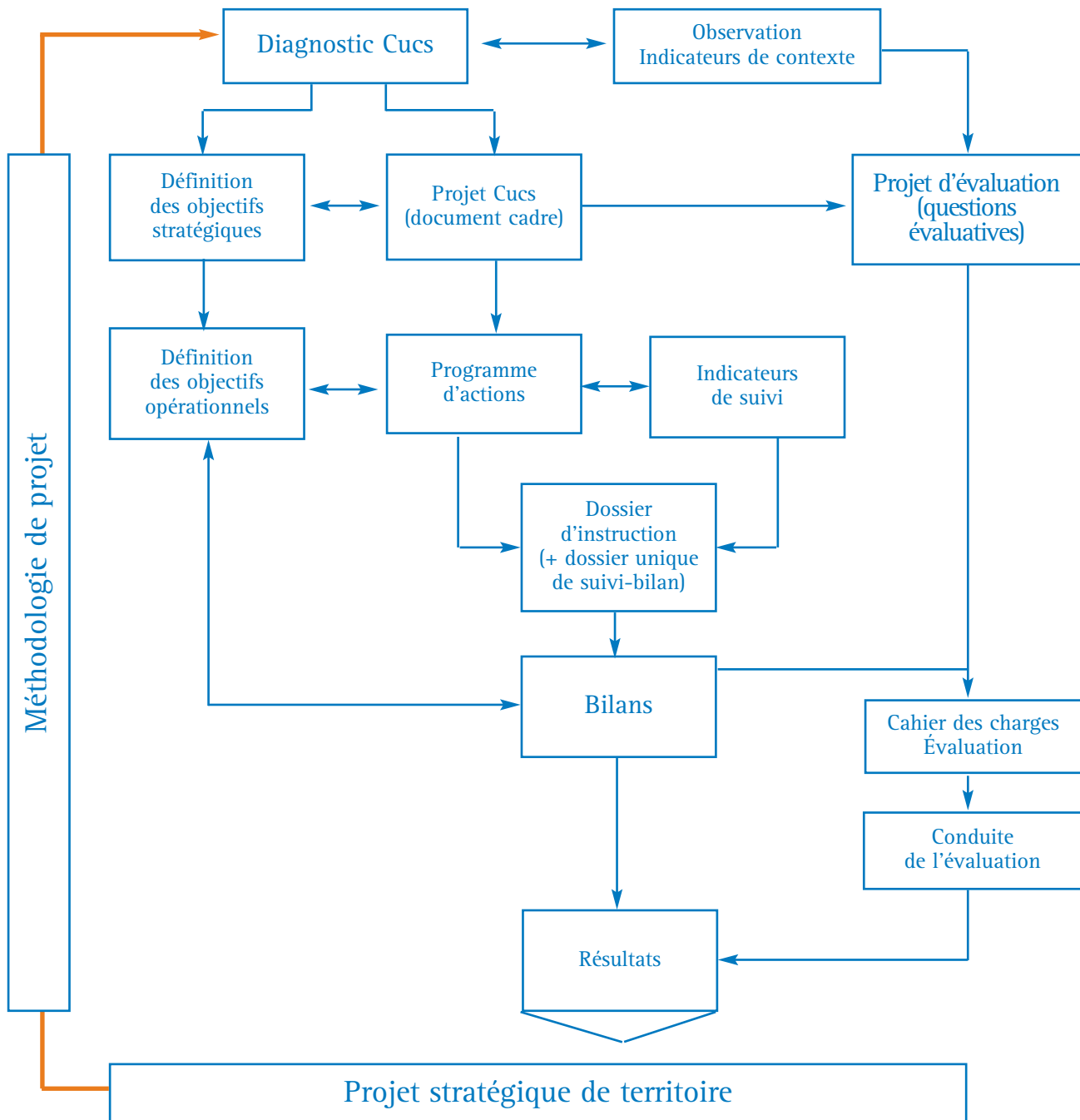


Schéma : ESC²/CAP & AZ études et conseils - 2009

Évaluer pour garder le cap

Les différentes formes d'accompagnement proposées par le CR•DSU ont permis de pointer la difficulté à rendre les documents-cadres précis et opérationnels. Ils s'en tiennent souvent à des intentions ou des objectifs généraux, formulant un cadre de travail mais ne permettant pas toujours de relier de façon précise les actions proposées par les opérateurs, aux objectifs. Il est ensuite difficile de mesurer si les actions mises en place ont réellement atteint leurs objectifs, si elles ont été efficaces et quels ont été leurs résultats.

Depuis la première génération des contrats de ville, l'approche de l'évaluation s'est toutefois structurée et diffusée pour être confirmée comme une étape nécessaire dans la mise en œuvre d'un projet de territoire. Si l'évaluation est par essence un processus complexe, l'évaluation de la politique de la ville s'en trouve compliquée par la logique partenariale et transversale qui lui est propre. Au-delà d'une démarche de mesure et de jugement des résultats d'une politique publique, l'évaluation doit aussi et surtout être interprétée comme une démarche d'aide à la décision stratégique et au pilotage d'une mécanique partenariale complexe. Elle est aussi souvent l'occasion de réinterroger le sens du projet local. Mais la démarche évaluative ne peut être menée que si la connaissance de l'environnement et le suivi des actions permettent de préciser l'enjeu du projet d'évaluation, c'est-à-dire de prioriser sur quoi l'attention doit être portée (c'est ce que l'on va appeler la question évaluative).

En outre, une démarche d'évaluation se construit tout à la fois en élaborant des outils d'observation et de suivi. La production des observations, des bilans, des évaluations doit être complémentaire pour venir éclairer la décision politique et aider au diagnostic de territoire. Une organisation adéquate doit par conséquent être proposée, avec des moyens en conséquence.

Quel pilotage et quelle ingénierie pour un projet de territoire?

Les territoires dotés d'une ingénierie politique de la ville ont développé au fil de ans des outils de suivi et d'évaluation qui contribuent à structurer l'espace institutionnel entre les services des différentes échelles territoriales. Les territoires moins dotés, mais dont les enjeux en définitive sont tout aussi importants, se sont appuyés sur les Contrats urbains de cohésion sociale pour mobiliser les services locaux, se basant sur l'autorité de l'État, pour aborder des thématiques complexes.

Dans un contexte sociétal fragile et tendu, de nouveaux enjeux reposent sur la capacité des professionnels de l'intervention publique à privilégier la coopération, le travail partenarial et l'élaboration d'outils communs adaptés. Au niveau local, les partenaires d'un contrat (quel qu'il soit) mais aussi les associations, acteurs de terrain, bénévoles et professionnels, partagent des objectifs liés aux enjeux du territoire et à leur capacité d'intervention. Il est donc nécessaire que soit partagée la vision du territoire et de ses enjeux de développement, autour d'une culture commune. La connaissance mutuelle est également un facteur important dans un partenariat local, permettant ainsi aux acteurs d'appréhender au mieux leur(s) place(s) et rôle(s) respectifs.

Dans ce contexte partenarial, les professionnels doivent obéir à la fois à une logique descendante (application des procédures) et à une logique ascendante (construction et formalisation des besoins locaux). Pour ce faire, il s'agit de travailler avec les opérateurs, partenaires locaux, associations, acteurs de la sphère privée ou encore les bailleurs. Il convient aussi d'interpeller les services déconcentrés de l'État, le conseil régional, le conseil général, l'Éducation nationale et la Caf pour développer les cohérences nécessaires et faire en sorte que les actions conduites s'inscrivent dans une dynamique générale.

Techniciens du "dispositif", les chefs de projets doivent ainsi jouer pleinement le rôle de chef d'orchestre. L'ingénierie territoriale consiste alors à maîtriser les outils méthodologiques du projet, du suivi, de l'évaluation, tout en s'en détachant pour construire un espace de travail concret avec les élus, les habitants et les opérateurs. Ceci doit permettre au chef de projet d'investir le territoire en termes de connaissances, de mise en dynamique des réseaux d'acteurs, mais tout en s'en éloignant à nouveau pour partager la connaissance et les enjeux avec les politiques. Enfin, il s'agit de pouvoir maîtriser les processus techniques permettant de mobiliser tel ou tel dispositif mais également de s'en affranchir pour ne pas être soumis à des logiques administratives dont le risque est de faire oublier les objectifs recherchés et le sens du projet.

Sur le terrain

01

Dans l'Ain : soutenir les équipes opérationnelles sur le pilotage des contrats

À la demande de la préfecture de l'Ain, une formation-action des chefs de projet pour l'accompagnement au pilotage des Contrats urbains de cohésion sociale s'est déroulée en 2008-2009.

Le département de l'Ain se caractérise par des situations très contrastées avec, d'un côté, des villes moyennes comme Bourg-en-Bresse (42 000 hab.) et Oyonnax (24 000 hab.), disposant d'une ancienneté dans la politique de la ville et, de l'autre, des petites villes, découvrant la politique de la ville avec les Contrats urbains de cohésion sociale, comme Bellegarde-sur-Valserine (12 000 hab.), Arbent (4 000 hab.) et 3 communes de la côte : Miribel (8 900 hab.), Montluel (6 700 hab.) et St-Maurice de Beynost (4 000 hab.).

La formation-action avait pour objet de rappeler l'intérêt d'évaluer et les principes généraux de l'évaluation, et de proposer des outils de méthodologie de projet dont les acteurs puissent se saisir au moment de la réécriture des projets de territoire.

L'approche proposée, itérative, s'est basée sur les réalités du terrain et les besoins exprimés par les acteurs des territoires. Les outils de méthode concernent :

- la méthodologie de projet et le pilotage d'un contrat ;
- la prise en compte de la dimension intercommunale dans les Cucs ;
- la participation des habitants ;
- la mobilisation du droit commun ;
- le suivi d'une programmation et les bilans d'actions ;
- et l'évaluation d'un projet de territoire.

Chaque thème a été abordé en groupe départemental, et les équipes se sont organisées entre les séances de formation-action pour produire collectivement.

Le souhait des services de l'État de doter les chefs de projet du département de l'Ain d'une ingénierie et d'outils méthodologiques a permis de réfléchir collectivement à une véritable architecture de la construction de la réponse sociale et urbaine des territoires. Par exemple, il a été décidé que ce réseau solliciterait, collectivement, l'ensemble des fournisseurs de données statistiques sur une base commune d'indicateurs de contexte à recueillir ; cette démarche ayant plus de poids et de légitimité que si la demande est faite par chaque chef de projet individuellement.

Au-delà de l'apport formatif et du travail sur le projet de territoire, la mise en réseau s'est progressivement structurée tout au long des séances collectives de travail, faisant émerger des dynamiques collectives qui perdurent au-delà de la formation-action.

L'observation est progressivement devenue un outil incontournable au service du diagnostic, de l'élaboration des projets et de la stratégie des territoires. Dans un contexte de montée en compétence des collectivités locales en matière de conduite de l'action publique, l'observation répond à un besoin croissant d'informations objectives et fiables, pour une meilleure compréhension du contexte et des dynamiques des territoires.

Dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale, penser l'observation en amont de la mise en œuvre du contrat est une obligation. C'est aussi une réelle opportunité pour faire le point sur la situation socioéconomique d'un quartier, d'une commune ou d'une agglomération afin de penser et d'orienter les politiques au plus près des besoins et réalités territoriales. La mise en œuvre d'un dispositif d'observation locale se heurte toutefois à plusieurs obstacles, notamment dans les territoires les moins bien outillés.

L'observation, au service du diagnostic de territoire

La conduite des politiques publiques entraîne un besoin de connaissance fine des inégalités territoriales, impliquant le recueil d'informations de plus en plus précises et nombreuses. C'est le sens même d'une démarche d'observation qui se distingue du suivi-évaluation : "L'observation (nourrie par les indicateurs de contexte renseignés à un instant T = diagnostic, état des lieux) informe sur la situation générale du territoire observé et des populations qui y vivent ; et le suivi-évaluation s'appuie sur des indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts des actions. Alors que l'observation informera sur les dysfonctionnements [et atouts/potentialités] identifiés sur le territoire, le suivi-évaluation du dispositif servira à mesurer le degré de la plus-value apportée par le Contrat urbain de cohésion sociale sur le même territoire. En utilisant les indicateurs de contexte pour mesurer les actions, il y a risque de faire porter au Contrat urbain le poids (ou le succès) d'une évolution (globalement positive ou négative) résultant de facteurs exogènes au dispositif, non pris en compte dans le jugement (flux de populations...)"².

² Arinna Latz, *L'évaluation au service d'un projet de territoire*, Profession Banlieue, C.A.P., juin 2009, p.12.

Au niveau de la région Rhône-Alpes, les réalités territoriales et les capacités d'ingénierie en matière d'observation et d'évaluation sont très différentes d'un site à l'autre. On peut distinguer d'un côté les grandes agglomérations (Grand Lyon, Grenoble-Alpes Métropole, Saint-Étienne Métropole) qui sont bien outillées, avec notamment la présence des agences d'urbanisme, auxquelles sont confiés le recueil, la compilation et la synthèse des données disponibles. D'un autre côté, les autres territoires, notamment les plus petits, sont plutôt démunis. De ce point de vue la disparition du tableau de bord des quartiers, qui permettait d'avoir une photographie comparative des quartiers en contrat de ville de Rhône-Alpes, est regrettable.

Dans tous les cas, il convient de s'assurer que les démarches d'observation locale sont réalistes par rapport aux moyens (financiers et en temps) disponibles. Il est en effet inutile de monter des "usines à gaz" avec des batteries d'indicateurs complexes, qui à l'usage ne seront pas renseignés. La pertinence de l'observation locale dépend en grande partie de la capacité à fournir régulièrement des données, à des échelles suffisamment fines, pour pouvoir analyser les résultats, les comparer et identifier les processus à l'œuvre sur le long terme. Car l'enjeu est bien de comprendre les évolutions des territoires, et les tendances pour l'avenir.

Une observation ciblée, outil d'aide à la décision et de mobilisation

L'observation est aussi un outil d'aide à la décision : c'est un moyen d'orienter l'action en fonction des problématiques identifiées. Elle participe de la modernisation constante des politiques territoriales, et s'appuie tant sur des données disponibles, que sur des informations que l'on va chercher. Elle suppose un questionnement préalable, et les questions que l'on se pose doivent être le plus précises possible, car on ne peut pas tout observer. Il s'agit donc de sélectionner les champs d'observation, les méthodes, les indicateurs, les lieux d'observation, les populations observées en fonction des buts de la politique menée et des questions soulevées ; l'objectif étant de "mieux connaître pour agir"³.

L'observation est aussi l'occasion de mobiliser, faire réfléchir les acteurs institutionnels et de terrain sur les problèmes les plus préoccupants, puis d'établir un diagnostic partagé et de le décliner en objectifs prioritaires et plan d'actions.

Différents outils au service de l'observation locale

L'observation locale est une construction, une sorte de mécano à géométrie variable avec différents éléments qui peuvent s'emboîter. Il n'existe pas une méthode, mais plutôt différents outils qui se combinent au service de l'observation locale. On distingue généralement l'observation quantitative de l'observation qualitative ; construire une observation c'est d'abord capter et regrouper des données produites par d'autres partenaires, en se les appropriant, et ensuite enrichir ces informations par des outils particuliers complémentaires, soit quantitatifs soit qualitatifs, à bâtir localement.

³ En savoir plus : J-F Bernoux, *Mettre en œuvre le développement social territorial. Méthodologie, outils, pratiques*, 2^e éd., Dunod, 2005, 202 p.

La collecte d'infos statistiques

Différents fournisseurs de données statistiques peuvent être mobilisés. On peut distinguer les fichiers dits "classiques" (recensement général de la population, Insee, Caf, directions régionales ou départementales des services de l'État, notamment direction des impôts ou Pôle emploi...). Ces fichiers peuvent être accessibles sous forme de données brutes, ou bien de données déjà compilées (fiches territoriales de l'Insee...). Des fichiers de la commune, ou d'autres acteurs locaux (bailleurs sociaux, associations...) existent également, et peuvent être détournés de leur objet premier (souvent du suivi de gestion). Enfin, il est possible de s'appuyer sur des enquêtes spécifiques, nationales ou régionales (rapport annuel de l'Onzuz, de l'Onpes, de la Mrie...).

Une observation est toujours interprétée

Il faut tenir compte des présupposés et limites des indicateurs statistiques. La première des difficultés est d'obtenir des données fiables, stabilisées, suffisamment récentes pour pouvoir indiquer une situation "actuelle". Une autre difficulté spécifique à l'observation dans le domaine de la politique de la ville est la question de l'observation "infra" et des données à l'échelle des

quartiers, très difficiles à obtenir. Les données recueillies doivent donc être mises en perspective avec des informations de contexte plus structurées : taille du territoire, nombre d'habitants, structure sociodémographique, situation géographique, éloignement ou proximité d'un pôle attractif... C'est le rôle de l'interprétation des informations recueillies.

Informations qualitatives récoltées spécifiquement

L'analyse de ces éléments quantitatifs doit être complétée par le recueil d'éléments plus qualitatifs, par le biais d'enquêtes auprès d'habitants (questionnaires écrits, entretiens, auprès d'un échantillon plus ou moins grand d'habitants ou de bénéficiaires d'un dispositif). Elles permettent d'obtenir des informations complémentaires sur le ressenti, le vécu, la perception... D'autres outils qualitatifs complètent les résultats de l'observation quantitative et favorisent la mise en débat de l'observation locale : réunions thématiques, diagnostics en marchant, baromètre des quartiers, baromètre des professionnels... Bien que tout aussi important que l'observation statistique, ce volet semble moins exploité actuellement par les acteurs de la politique de la ville.

Sur le terrain

En Rhône-Alpes, l'observation partagée avec les habitants

Le CR•DSU a participé, dans le cadre d'un chantier du Club de l'observation sociale en Rhône-Alpes, à la production d'une analyse sur l'observation participative, c'est-à-dire les démarches d'observation ayant pris en compte le point de vue d'habitants, usagers, bénéficiaires de projets ou d'actions.

À partir d'auditions de six expériences rhônalpines en cours ou passées, l'objectif du groupe de travail était de repérer les enjeux et motivations à l'origine de ces démarches, les bénéfices repérés et difficultés opérationnelles, et *in fine* d'identifier les outils méthodologiques existants pour mener ce type d'observation.

Il se dégage de cette étude que les démarches d'observation participative s'adaptent aux besoins locaux et aux projets. L'observation associant des habitants permet de créer une interface entre les décideurs et les bénéficiaires d'une politique. Elle se construit soit dans un objectif de coproduction de la connaissance, soit pour entendre la parole des habitants afin d'y répondre au mieux, soit pour amorcer une mobilisation.

Les techniques d'observation partagée varient en fonction du mode de recrutement (bouche-à-oreille, groupes déjà constitués...), de la taille des groupes, des méthodes d'animation (ateliers, rencontres informelles, temps ludiques, en

soirée ou en journée...) qui influent sur le mode de recueil de la parole (individuelle, collective, en entretien, en groupe de parole) et sur la mise en forme (compilation par écrit, tableaux, schémas...).

Le point de vue des habitants est de plus en plus considéré comme l'un des éléments d'expertise, qualifiée d'expertise d'usage. Dans tous les cas, ces démarches ont un apport très fort en terme de légitimité de la décision. En définitive, l'observation partagée apporte toujours des connaissances nouvelles qui enrichissent les processus de décision ainsi que le débat démocratique.

••• Voir document de synthèse sur : www.cosra.org et www.crdsu.org

Quelques recommandations pour une démarche d'observation locale

L'observation, ce n'est pas faire une photographie statique à un instant donné, c'est regarder une dynamique d'ensemble. Cette posture implique de :

- Prioriser les données nécessaires, à un moment donné et dans le temps.
- Réfléchir en amont à la meilleure échelle d'observation correspondant au phénomène ou à la problématique que l'on veut étudier.
- Vérifier la faisabilité technique de l'observation : disponibilité des informations, l'année de production, leur objet initial (pourquoi et pour qui sont-elles produites?).
- Ne pas mélanger les sources mais les rapprocher pour tirer des conclusions : en effet, les statistiques officielles n'ont pas le même statut que le rapport d'activité d'une structure, une approche sociologique décrit différemment la situation qu'une approche purement statistique.
- Rester très précautionneux dans les interprétations, qui doivent être nuancées.
- Pour mesurer les décalages entre deux territoires, et leurs évolutions :
 - observer dans le temps et l'espace ;
 - différencier les évolutions liées au contexte (toutes choses égales par ailleurs) de celles liées à une inflexion politique et aux dispositifs mis en œuvre.
- Faire attention et être clair sur les termes de la comparaison :
 - entre un quartier prioritaire et la moyenne du reste de l'agglomération ;
 - entre plusieurs quartiers prioritaires ;
 - entre un quartier prioritaire et un quartier de "droit commun".
- Enfin, les résultats de l'observation doivent être partagés avec les collectivités locales et partenaires signataires du Contrat urbain (agglomération, communes, conseil général, conseil régional, État, Caf...) pour enrichir le diagnostic, et le soumettre au débat local, y compris avec les acteurs locaux et les opérateurs.

Il est important de distinguer le recueil d'informations (général, ponctuel) de celui de données (compilées, normées) qui sont comparables en instantané et en évolution.

Souvent, l'observation locale est conduite dans l'objectif d'avoir des informations sur des "stocks" ; il importe aussi d'intégrer une observation des "flux", pour aborder un territoire de façon dynamique, voir comment évoluent les situations dans des processus, et prendre la mesure des évolutions.

Croiser des analyses ponctuelles, conduites à un moment T, avec des études réalisées en continu sur certains axes prédéfinis, peut présenter un intérêt certain pour pouvoir prendre en compte les notions de parcours, de dynamiques. De ce point de vue, un travail rapproché et plus systématique avec les universités demande à être organisé⁴.

Il peut être également intéressant de croiser les approches par "territoire prioritaire" avec les approches par les "publics prioritaires". Par exemple : sur la thématique de l'emploi, croiser la question du public féminin et de la mobilité.

En définitive, il faut insister sur le fait que les résultats d'observation ne sont jamais neutres, qu'il n'y a pas d'observation "objective". Il faut toujours garder un esprit critique face à ce qui est produit (organisation et présentation des données, interprétation...) de façon à éviter les raccourcis de "cause à effet".

Des démarches innovantes d'observation

Au-delà de ces démarches d'observation locale assez "classiques", plusieurs territoires se sont engagés dans des expérimentations, intégrant des méthodes innovantes et des outils différents d'observation.

Indicateurs de sensibilité et indicateurs synthétiques

Des réflexions ont été engagées sur la recherche d'indicateurs permettant de définir, de façon objective et synthétique - sans avoir à recueillir toute une batterie d'informations - le degré de sensibilité d'un territoire. Il peut s'agir de tentatives pour géolocaliser les données, comme l'a expérimenté récemment l'Insee Rhône-Alpes sur les agglomérations de Saint-Étienne et Grenoble avec l'indice composite de précarité⁵, ou de la recherche de quelques indicateurs clés, qui une fois compilés amènent à une vision synthétique de la situation d'un territoire (*voir zoom ci-après*).

On peut citer à titre d'exemple l'indice de développement humain local du Grand Lyon utilisé comme indicateur de développement durable d'un territoire, qui se base sur l'indice de développement humain des Nations Unies.

⁴À l'exemple du baromètre des quartiers de l'agglomération grenobloise, financé dans le cadre de la politique de la ville, et dont les enquêtes sont conduites par l'agence d'urbanisme de la région grenobloise et le département de sociologie de l'université Pierre Mendès-France de Grenoble.

⁵Cf. *La lettre de l'Insee Rhône-Alpes* n°99, novembre 2008 et n°120, décembre 2009

Par ailleurs, d'autres démarches ont plutôt consisté en la recherche d'indicateurs alternatifs, qui soient plus parlants que les indicateurs classiquement utilisés. Par exemple, sur le volet emploi, le taux de chômage est généralement utilisé, de même que le revenu moyen. Parfois, le taux d'emploi des jeunes est pointé. Mais des indicateurs comme le taux d'emploi précaire, ou les questions de l'emploi féminin (qualification et type d'emplois occupés) ou de l'emploi des seniors peuvent également être intéressants.

Sur le volet santé, l'utilisation du taux de bénéficiaires de la CMUC dans un quartier ou le taux de prise en charge des habitants (un médecin généraliste pour combien d'habitants?) montre des écarts flagrants "d'accès aux soins" entre les territoires classiques et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'observation par les indicateurs de richesse

Appréhender l'observation dans le cadre de la politique de la ville par le biais de la recherche d'indicateurs de richesse, c'est considérer que les territoires fragilisés ne sont pas seulement une somme de difficultés, de carences, mais aussi des lieux d'innovation et de potentialités, dans lesquels on peut aussi identifier des ressources⁶.

Par exemple, l'expérimentation en cours dans l'agglomération grenobloise, menée par la Métro en collaboration avec l'université de Grenoble, consiste à évaluer la mesure des ressources et richesses sur le territoire de l'agglomération, à partir d'indicateurs d'attractivité territoriale ou de richesses économiques et culturelles.

⁶Cf. Patrick Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport pour le Premier ministre, La documentation française, 1989

Sur le terrain

Agences d'urbanisme : pour une démarche croisée des observatoires territoriaux

À la demande des agglomérations lyonnaise, stéphanoise et grenobloise, le CR•DSU a soutenu un groupe de travail associant les 3 agences d'urbanisme et les 3 EPCI. L'objectif était de réfléchir à la possibilité de constituer un socle commun d'observation et d'analyse sur les quartiers en Contrat urbain de cohésion sociale, au-delà des démarches spécifiques engagées par chacune des trois agglomérations.

Chaque agglomération ayant précédemment développé son propre dispositif, en lien avec l'agence d'urbanisme de son territoire, la question était de savoir dans un premier temps si les indicateurs utilisés pouvaient être comparables, et éventuellement harmonisés. Trois indicateurs ont été testés et cartographiés pour chacun des territoires : le revenu fiscal médian mensuel par unité de

consommation (date de référence 2006), le taux de bénéficiaires de la CMUC (2009), et le taux de chômage (2006) sur la base de la définition donnée dans l'annexe 6 du livre vert⁷.

Dans un second temps, la réflexion a porté sur l'opportunité de définir un indice synthétique de sensibilité des quartiers, c'est-à-dire un indice de difficulté socioéconomique, commun aux trois agglomérations. L'idée était ensuite de le tester, puis de le croiser avec les approches qualitatives locales et les souhaits des communes.

À la suite de ces premiers travaux collectifs, chacun des trois territoires a convenu de revenir auprès de ses décideurs et acteurs locaux pour soumettre les indicateurs choisis au débat local et les valider. À Saint-Étienne Métropole, les travaux ont été soumis aux

communes signataires du Contrat urbain, et ont permis d'élaborer une nouvelle proposition de zonage et de priorisation des quartiers, consensuelle et argumentée, qui tienne compte des évolutions locales.

Dans l'agglomération lyonnaise, les indicateurs de précarité ont été cartographiés, analysés et présentés aux acteurs locaux et aux élus dans différentes instances (groupes techniques, groupe de pilotage, séance plénière de l'observatoire en mars 2009). Cette démarche peut être reprise par les territoires de la région qui le souhaitent dans le cadre du débat local sur la renégociation des Contrats urbains de cohésion sociale et de leurs zonages.

⁷Div. *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation*. Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ; secrétariat général à la politique de la ville, 03/2009, 70 p.

Les projets portés dans le cadre de la politique de la ville sont majoritairement financés par des crédits "spécifiques" et font l'objet d'appels à projet, permettant aux partenaires du Contrat urbain de cohésion sociale de flécher leurs financements. Cette démarche implique la nécessité de réaliser, pour chaque action et tous les ans, des bilans permettant de mesurer ce qui a été réalisé, et les résultats obtenus par chacune des actions. Pourtant, la qualité des dispositifs de suivi et les bilans d'action sont très variables d'un territoire à l'autre, et pas toujours investis à hauteur de leur véritable valeur.

Le suivi, une utilité pour l'action

Si l'évaluation des Contrats urbains de cohésion sociale est obligatoire, et utile au regard du management du projet de territoire, il est irréaliste de vouloir évaluer tous les volets d'un Contrat. Des choix sont à effectuer en fonction des objectifs de départ et des axes prioritaires. Dans ce contexte, le suivi de la programmation prend une place prépondérante pour mesurer la réalisation et les résultats de chacune des actions financées dans le cadre du Contrat urbain, au regard des objectifs initialement assignés et des moyens mobilisés (mesure des écarts entre le prévu et le réel).

Construire un dispositif de suivi fiable permet de dégager des informations comparables, dans le temps et l'espace, sur ce qui est produit. Il comporte généralement un suivi financier et un suivi de la réalisation de l'ensemble de la programmation au moyen de tableaux compilés, permettant de rendre compte de façon synthétique de ce qui a été accompli au titre du Contrat urbain.

Le bilan, une étape à ne pas négliger

Les bilans annuels fournissent des informations sur la réalisation des actions, et permettent une première mesure des effets. Cependant, trop souvent, peu d'attention est portée quant aux attendus d'un bilan, comme en témoigne l'absence de formalisation d'un modèle: "Contrairement au document-type permettant l'instruction des demandes de subventions (Cerfa), qui a souvent et un peu partout été adapté à la spécificité des Contrats urbains de cohésion sociale, les bilans des actions réalisées n'ont fait que très rarement l'objet d'un traitement particulier. Il en résulte des bilans très (trop) synthétiques, ou très (trop) prolixes, vagues, hors sujet... bref, d'une grande diversité, tant au niveau de la qualité de leur présentation que de l'utilité des informations qu'ils délivrent"⁸.

Or, si l'on admet que le suivi et les bilans ont un rôle à jouer pour contribuer à rendre lisible ce qui est réalisé, chaque année, au titre des Contrats urbains de cohésion sociale, il semble important de revaloriser les bilans et de leur donner une place prépondérante, au moins tout autant que l'évaluation.

Pour y parvenir, il est utile de construire des outils de bilan clairs, lisibles sur lesquels les porteurs de projet, en tant "qu'opérateurs" des Contrats urbains de cohésion sociale, puissent s'appuyer. En outre, il est préférable que les indicateurs de réalisation et de résultats soient définis en amont de la mise en œuvre des actions, en fonction des objectifs sur lesquels les partenaires se sont préalablement accordés.

Rester réaliste dans les objectifs

Les objectifs assignés aux actions sont parfois tellement vastes ou imprécis qu'ils sont de fait impossibles à atteindre. Si les Contrats urbains de cohésion sociale ont marqué l'effort des professionnels pour clarifier et rendre plus lisibles les objectifs des projets, il faut admettre que la marge de progrès est encore grande pour un certain nombre d'entre eux.

Le travail de précision et de clarification de la politique de la ville passe donc, au-delà du travail sur les bilans d'action, par un effort de formulation et de priorisation des objectifs assignés au Contrat.

Afin d'illustrer le propos, prenons l'exemple d'une action pouvant être inscrite dans la thématique éducation et réussite éducative de la plupart des Contrats urbains de cohésion sociale.

Au démarrage de la réflexion, l'action s'intitulait
"Café parents"

et avait pour objectif de rendre les parents responsables de leurs enfants.

Après un travail sur le sens de l'action, son contenu, ses finalités, l'action a un intitulé nettement plus explicite:

"Café parents: temps de rencontres conviviaux parents/professionnels à l'école"

et trois types d'objectifs ont été définis et assignés à cette action:

- Objectif stratégique: Accompagner les parents dans leur rôle éducatif
- Objectif général: Organiser des temps de rencontres autour de questions éducatives
- Objectif opérationnel: Permettre aux parents d'entrer dans l'école pour débattre de problèmes éducatifs les concernant et les orienter vers les services compétents

(voir la suite ci-après)

⁸ Pascale Marguerettaz, *Élaboration d'un dossier unique de demande de subvention, d'instruction et de suivi-bilan des actions*, CRPV PACA pour le SGAR Languedoc-Roussillon, 2009

Après un travail de hiérarchisation des objectifs et de reformulation de l'action, des indicateurs de réalisation (liés aux modalités de mise en œuvre de l'action) et des indicateurs de résultats ont été construits à partir de cette action :

Exemples d'indicateurs de réalisation	Exemples d'indicateurs de résultats
<ul style="list-style-type: none"> • Date début et fin de l'action • Nombre total de rencontres • Nombre de rencontres par école • Jours et horaires pour les rencontres • Nombre d'écoles engagées dans l'action • Nombre de professionnels présents par séance • Nombre de réunions de coordination en interne • Budget de l'action • Lieu de réalisation <p>Information, communication :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'affiches, tracts... diffusés • Nombre d'informations verbales entre les professionnels (directeurs d'écoles, centres sociaux) et les parents 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de bénéficiaires différents, dont pères, mères, autres liens de parenté • Nombre de bénéficiaires par séance • Origine géographique des bénéficiaires: nombre quartiers prioritaires / hors quartiers prioritaires • Nature des thèmes abordés: aide aux devoirs, loisirs des enfants, connaissance des programmes scolaires... • Nombre de nouveaux professionnels mobilisés • Nombre de bénéficiaires orientés vers des services spécialisés

Source: Formation-action des acteurs de la politique de la ville de l'agglomération stéphanoise, mission d'accompagnement ESC²/CAP et CR•DSU, 2008

Sur le terrain

42

Saint-Étienne Métropole : construire des outils communs pour mieux suivre les actions

Saint-Étienne Métropole (SEM) a pris la compétence politique de la ville de façon récente, l'année 2007 marquant le passage à un portage d'agglomération d'un Contrat urbain de cohésion sociale métropolitain. En 2008, SEM a souhaité, dans ce cadre, proposer un accompagnement des acteurs pour favoriser le développement d'une démarche homogène et cohérente sur l'ensemble de l'agglomération.

Le CR•DSU a conduit une démarche de formation-action auprès de l'ensemble des acteurs de l'agglomération, partenaires institutionnels du Contrat urbain et techniciens des équipes Mous, puis auprès des partenaires opérationnels (opérateurs, associations, bénévoles, acteurs de terrain). La première étape a permis d'adopter une culture et un langage communs, autour des

notions d'observation, suivi, bilan, évaluation. La seconde phase de l'accompagnement a permis de réfléchir collectivement à une méthode, et au final de développer des outils communs simplifiés.

La démarche a débouché sur la production d'un dossier unique de demande de subvention et de suivi-bilan des actions. Ce document, validé et utilisé par l'ensemble des partenaires institutionnels et financeurs, est accompagné d'un guide et comporte un socle d'indicateurs communs permettant de mesurer la réalisation et les premiers résultats de chaque action. Intégrés à la demande de subvention, ces indicateurs sont donc repérés dès le départ par l'opérateur avec le concours du chef de projet et du délégué du Préfet, pour un suivi facilité tant pour la mise en œuvre que pour l'instruction par le financeur.

Pour SEM et ses partenaires signataires, la démarche conduite a permis de pointer la nécessité de revisiter les thématiques du Contrat urbain et de préciser les objectifs opérationnels du Contrat en le rendant plus opérationnel, notamment sur l'axe "lien social", faisant suite à l'évaluation menée en 2009.

La phase d'accompagnement des opérateurs a montré la nécessité d'une animation continue du réseau d'acteurs locaux ; l'équipe de techniciens de SEM, les délégués du Préfet et les chefs de projet communaux ont ainsi renforcé leurs liens avec les opérateurs et développé un appui plus régulier (relations interindividuelles, suivi et bilan des actions, connaissance des projets).

Il est malaisé d'aborder la question de l'évaluation des politiques mises en œuvre dans les quartiers en difficulté en quelques pages, pour deux raisons au moins. La politique de la ville est l'une des politiques publiques les plus évaluées, en France, d'une part. Une littérature abondante sur la méthodologie de l'évaluation existe, d'autre part.

Le propos vise ici à donner des éclairages sur le contexte dans lequel prennent place des évaluations locales des Contrats urbains de cohésion sociale à l'heure actuelle, et d'indiquer quelques tendances observées en Rhône-Alpes.

Les tendances en Rhône-Alpes

L'évaluation des Contrats urbains de cohésion sociale s'inscrit aujourd'hui dans un contexte marqué par des évolutions récentes, dont il faut prendre acte, pour en situer la portée :

- Si elle n'est pas nouvelle, l'évaluation devient un impératif incontournable, la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) généralise la culture de l'évaluation et du résultat : elle constitue, pour toute politique publique, désormais une étape obligatoire, déterminante et centrale de la "démarche projet".
- L'évaluation peut (et doit) être utile à l'ensemble des acteurs concernés ; elle peut ainsi être considérée comme une véritable aubaine pour inciter chacun des acteurs impliqués à mieux comprendre ce à quoi il participe et donc comment il peut sans cesse améliorer sa contribution.
- Les politiques locales de développement social urbain sont de plus en plus organisées autour de programmes d'action thématiques délimités, au sein du Contrat urbain de cohésion sociale ou dans le cadre de contrats spécifiques (PRE, ASV...); cette segmentation croissante de l'action publique dans les quartiers interroge de fait les pratiques évaluatives et amène à être sur des approches plus sélectives.

Les démarches locales d'évaluation des politiques contractuelles se sont généralisées en Rhône-Alpes, probablement plus que dans d'autres régions.

8 territoires sur 10 avaient engagé une évaluation en 2006, à l'issue des précédents contrats de ville, par exemple.

Les démarches d'évaluation engagées en 2009 s'avèrent globalement plus "modestes" que celles des contrats précédents et sont abordées avec plus de pragmatisme :

- elles sont davantage "resserrées" sur quelques objets ou axes thématiques. Certains territoires ont tiré les leçons de l'expérience, et sont revenus d'évaluations locales parfois trop larges, et trop axées sur les processus et insuffisamment sur les impacts des projets locaux ;
- elles mobilisent moins de moyens extérieurs (prestataires externes) ; plus nombreuses sont les collectivités qui conduisent pour partie leurs évaluations en interne, avec les services et éventuellement en ayant recours à des stagiaires ;
- elles sont pour certaines limitées dans leurs ambitions également : dans certains cas, on est plus sur du suivi pour produire un bilan que sur une évaluation à proprement parler ;
- les évaluations sont davantage participatives, au sens de "faire participer les partenaires", mais peu d'évaluations prennent directement en considération le point de vue des habitants ;
- les collectivités qui connaissent pour la première fois, depuis 2007, un Contrat urbain sont en difficulté pour évaluer ; cette démarche est prématurée, elle "arrive" au moment où les projets locaux montent en charge et où le contrat connaît son rythme de croisière ;
- l'évaluation est conçue comme un outil pour permettre un repositionnement en vue de la prochaine contractualisation : on évalue pour repositionner les actions opérationnelles, voire pour réactualiser le diagnostic ;
- les axes qui font le plus l'objet des évaluations concernent l'emploi et l'insertion, l'éducation, le lien social et la participation des habitants. Les "parents pauvres" des évaluations locales concernent la santé, la lutte contre les discriminations et la prévention de la délinquance.

Comment évaluer ?

Il n'est pas question ici d'apporter un concentré de conseils méthodologiques trop rapides, au risque de faire injure à une question complexe. Pour une "immersion" dans les questions de méthode, nous renvoyons à certains travaux et écrits largement diffusés par le CR•DSU⁹.

Après un retour sur une définition de l'évaluation, nous nous ferons plus modestement "l'Écho" de certains éléments problématiques mis en avant par les équipes opérationnelles dans différents groupes de travail sur la conduite des évaluations locales.

Définition de l'évaluation

Évaluer consiste à produire de la connaissance et à construire un jugement sur les résultats et les effets produits par une politique ou un programme, au regard de plusieurs critères (l'efficacité, l'efficience, la cohérence...) dans le but d'améliorer l'intervention publique ; autrement dit, de tirer les leçons du passé pour préparer l'avenir.

L'évaluation selon Patrick Viveret¹⁰ se définit ainsi : "Évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur la valeur". La démarche consiste donc à former un jugement collectif sur un système d'interventions publiques afin de nourrir le débat public.

Elle recouvre quatre fonctions prépondérantes :

- **Produire de la connaissance** (sur ce qui est réalisé, les résultats obtenus, les changements produits), dans un enjeu de compréhension collective.
- **Mesurer les résultats et l'efficacité** (identifier les atouts et les faiblesses des actions pour en améliorer les résultats et les impacts) dans un enjeu d'optimisation de l'action publique.
- **Aider à la décision** (choix politiques et stratégiques à opérer compte tenu des évolutions engendrées par les programmes d'actions).
- **Mobiliser les acteurs locaux**, faire évoluer une politique publique, favoriser le changement de pratiques.

Quelques points de débats et de vigilance : ce qu'en disent les équipes opérationnelles

Les équipes opérationnelles sont souvent revenues sur les aspects suivants comme autant d'éléments qui peuvent renforcer les conditions d'une "bonne" évaluation :

- **La nécessité de "faire des choix" sur les priorités de l'évaluation** : le projet politique de la ville étant par définition transversal et multi-thématique, mesurer l'impact de tous les volets de ce projet serait à la fois coûteux et très long. L'évaluation gagne à être ciblée sur les orientations à plus fort enjeu ; les débats locaux sur le choix des angles d'approche est porteur en soi d'une dynamique stratégique de premier plan.

Par exemple : L'agglomération stéphanoise (Saint-Étienne Métropole) a décidé en 2009 de retenir une question évaluative commune aux différents territoires de l'agglomération : "En quoi les actions du Contrat urbain de cohésion sociale contribuent à renforcer le vivre ensemble dans les quartiers, et à favoriser la mobilité inter-quartiers ?"

- **La prise d'appui sur un suivi-bilan rigoureux**, de façon complémentaire pour l'ensemble du programme d'action (cf. partie 3). Une évaluation locale n'est tenable que si elle peut être soutenue par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs bien renseignés. On distingue d'une part les indicateurs de contexte, relatifs à l'ensemble de la zone éligible (géographique et thématique). Les indicateurs de contexte seront largement définis dans le cadre de l'élaboration des observatoires. D'autre part, les indicateurs de programme au sein desquels se distinguent les indicateurs de ressources, de réalisation, de résultats, d'impacts¹¹.

- **L'importance du pilotage de l'évaluation** : si le projet d'évaluation doit être défini en amont, de façon collective et concertée, la mise en œuvre de l'évaluation doit également être organisée, ainsi que les modalités de son pilotage partenarial. Plusieurs instances ad hoc peuvent être créées, associant les différents acteurs et parties prenantes : comités de pilotage, instance évaluative, groupes de travail spécifiques (thématiques, associant les opérateurs, les services des collectivités en lien avec le thème...).

- **L'évaluation pourrait mieux prendre en compte la notion de flux et de trajectoires** : à savoir appréhender le quartier dans une approche dynamique et évolutive, dans sa relation à son environnement, repérer les quartiers dont les situations s'améliorent et celles qui se dégradent pour mesurer des tendances lourdes.

- **Adapter le discours évaluatif et le rendre accessible** : l'évaluation apparaît comme un champ complexe à appréhender. Comme toute discipline scientifique, elle dispose de son référentiel, son vocabulaire, son cadre méthodologique. Pour que les non-spécialistes, à commencer par les élus locaux, en saisissent peut-être plus et mieux les enjeux, et en exploitent toutes les potentialités, plusieurs professionnels insistent sur la nécessité de rendre cette matière accessible.

L'enjeu de la communication autour de l'évaluation revient fréquemment : organiser et clarifier un discours sur ses objectifs, assurer la diffusion de ses résultats dans la bonne forme et aux bons endroits.

⁹Cf.

- *Évaluation des contrats de ville. Utilité et pluralité d'usages*, Les cahiers du DSU n°41, automne 2004, 48 p.
- *Évaluation des Cucs. Retour sur le cycle de qualification : quelques idées force*, Michel Basset, Cabinet Argos, Réseau Pluralis, 29 mars 2007

¹⁰op. cit. p.11

¹¹Voir des exemples d'indicateurs, chapitre 3, p.13

Les différents critères d'une évaluation

<ul style="list-style-type: none"> • Pertinence 	<p>Mesurer la pertinence d'une action consiste à mettre en relation les enjeux par rapport aux objectifs. Il s'agit de mesurer en quoi les objectifs définis répondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins repérés, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.</p> <p>Les indicateurs de pertinence mettent en rapport les objectifs du programme avec les besoins à satisfaire (exemple: le nombre de places de stage formation prévues, rapporté au nombre de personnes cibles).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence 	<p>Mesurer la cohérence revient à mettre des indicateurs d'objectifs au regard d'indicateurs de moyens. Ce critère peut avoir plusieurs dimensions: la cohérence à l'intérieur du programme, entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels par exemple; ou bien la cohérence par rapport à la complémentarité avec les politiques des partenaires et la complémentarité avec les interventions des autres bailleurs de fonds.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité 	<p>Pour mesurer l'efficacité, il faut rapprocher les résultats obtenus des objectifs initiaux. L'efficacité est la mesure selon laquelle les objectifs de l'action ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative. Les indicateurs d'efficacité mettent en rapport ce qui est obtenu et ce qui était attendu (exemple: % du public ayant bénéficié de la mesure).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Efficience 	<p>Mesurer l'efficience revient à calculer la rentabilité d'une action: moyens (financiers, humains) mobilisés au regard des résultats obtenus. C'est la mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.</p> <p>Les indicateurs d'efficience mettent en rapport ce qui a été obtenu et les ressources qui ont été mobilisées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • efficience des réalisations = coût unitaire • efficience des impacts = coût/efficacité
<ul style="list-style-type: none"> • Impact 	<p>Mesurer l'impact direct consiste à mettre en relation les objectifs au regard des effets observés. Ce sont les effets à long terme, positifs ou négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non. La mesure d'impact étant assez coûteuse et poussée, elle est généralement assez peu mise en œuvre, et réservée à un très petit nombre d'actions.</p>

Sur le terrain

07

En Ardèche, un questionnement évaluatif autour des questions éducatives

En Ardèche, les territoires ont relativement peu “d’ancienneté” dans la politique de la ville, ce sont pour la majorité des “petits” sites ayant un Contrat urbain de cohésion sociale, avec le Programme de réussite éducative comme levier d’action principal. À l’initiative de la préfecture, une démarche d’évaluation des Contrats urbains de cohésion sociale des 6 communes concernées a été confiée au cabinet ESC² : Annonay (17824 hab.), Aubenas (12731 hab.), Bourg-Saint-Andéol (7768 hab.), La Voulte-sur-Rhône (4993 hab.), Le Teil (7941 hab.), Largentière (1820 hab.) qui dispose d’un PRE dérogatoire hors Contrat urbain, a été associée à ce titre dans cette démarche.

Ce travail a porté sur une question évaluative unique, retenue collectivement : “Comment le Cucs, à travers le dispositif spécifique PRE, a-t-il permis de prendre en compte et renforcer la place des parents dans la réussite éducative, notamment dans le cadre des suivis individualisés?”.

Le groupe de travail a produit des indicateurs communs, renseignés ensuite dans chacun des sites. Quelques grands constats partagés ont été posés :

- les parents touchés par le PRE sont peu nombreux ;
 - il est difficile notamment de mobiliser les pères ;
 - le public prioritaire (au sens de résider dans un quartier prioritaire) a été bien ciblé.
- Il est ressorti que les actions du PRE ont globalement permis :
- de renouer le contact entre l’école et les parents ;
 - de favoriser la capacité d’initiative des parents ;
 - de réorienter certaines actions vers le droit commun.
- Toutefois, la légitimité des chefs de projet à solliciter le droit commun est apparue comme un point faible.

Une question évaluative spécifique, sur chaque territoire, a été définie de façon complémentaire, portant surtout sur le pilotage et la mise en œuvre du Contrat. L’évaluation a mis en avant la nécessité de renforcer les outils et la méthode liés à l’ingénierie

de projet. La préfecture de l’Ardèche et les communes de Bourg-Saint-Andéol, La Voulte-sur-Rhône et Le Teil ont donc financé un travail sur l’élaboration d’un outil commun : “le Tableau de bord de suivi-bilan” des actions inscrites dans le Contrat urbain, pour avoir un socle commun de travail.

Une formation des porteurs de projets au suivi-bilan-évaluation des actions programmées a été organisée pour (re)donner du sens à l’action et partager la méthode, fin 2009. Au-delà de l’outillage, c’est la question d’une évolution des pratiques et modes de faire qui est au centre de la dynamique. La majorité des opérateurs présents s’est appropriée la démarche. Le tableau de bord leur semble pertinent à plusieurs égards : il permet une lisibilité sur leurs propres activités (actions dans et hors Contrat urbain) ; il propose une commande claire en termes de présentation des actions à soumettre et de bilans à fournir.

Conclusion

Vers l'évaluation de l'ensemble des politiques mises en œuvre dans les territoires en difficulté

L'évaluation des Contrats urbains de cohésion sociale pose la question de l'analyse de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires urbains cumulant un ensemble de difficultés. Les Contrats urbains s'ancrent sur des territoires limités, des "quartiers" : le postulat est que ceux-ci nécessitent une intervention publique renforcée et concentrée en raison de leurs besoins sociaux et urbains particulièrement importants.

Si le Contrat décide d'une programmation autour d'un ensemble d'actions spécifiques décidées collectivement par les partenaires, c'est bien l'ensemble des politiques publiques qui doivent concourir à cet objectif de réduction des inégalités sociales et territoriales.

De l'incantation à la mise en œuvre, comment faire ? Comment mieux prendre en compte cet état de fait dans les diagnostics et les évaluations locales ?

Préciser le cadre de travail des prochains Contrats, repérer les leviers du droit commun autour d'engagements précis et chiffrés des politiques de droit commun des collectivités et de l'État, les intégrer aux Contrats et mettre ainsi en place les éléments qui permettront aux évaluations locales de porter sur la mobilisation de ces moyens, tel peut être l'un des principaux chantiers évaluatifs pour l'avenir des politiques contractuelles de développement social urbain.



Ressources

Ouvrages et revues...

Pluralis

Guide de l'évaluation des Cucs.

Version 2

Délégation interministérielle à la ville, 08/2007, 72 p.

Ce guide constitue la déclinaison méthodologique de la note de cadrage sur l'évaluation continue des Cucs diffusée par la DIV. Il rappelle le cadre réglementaire et théorique de l'évaluation des Cucs et propose 12 fiches méthodologiques présentant les outils mobilisables pour une évaluation participative et continue des Cucs.

Prospective urbaine et politique de la ville

Territoires 2030 n°4, 03/2008, 180 p.

Cette revue, éditée par la Diact et la Div, regroupe des contributions d'auteurs français et européens pour construire une nouvelle vision pour les territoires prioritaires, une vision qui les inclut dans la dynamique des agglomérations urbaines et les inscrit dans un avenir commun et partagé.

Des territoires en mouvement... des outils pour observer: Guide de l'observation sociale territorialisée
ORIV, 09/2008

Ce guide est un outil méthodologique pour mettre en place et mener des

démarches d'observation du territoire. Sa vocation première est l'observation des territoires prioritaires de la politique de la ville (dans le cadre de l'évaluation des Cucs).
www.oriv-alsace.org/pages1/4-prod/a-guide_observation.html

DE JOUVENEL (François)

La prospective et les territoires de la politique de la ville. Synthèse et perspectives des démarches de prospective appliquées aux territoires de la politique de la ville en 2008-2009

Secrétariat général du comité interministériel des villes, 11/2009, 25 p.

Ce rapport rend compte d'une démarche unique menée sur les territoires urbains sensibles de 9 villes et agglomérations en France, et permet de tirer des enseignements sur l'application de démarches de prospective dans le cadre de la politique de la ville.

Observatoire national des zones urbaines sensibles. Rapport 2009

Les Éditions du CIV, 11/2009, 270 p.

Les statistiques présentées dans ce rapport font référence, pour les plus récentes, à l'année 2008. Certaines d'entre elles concernent les quartiers bénéficiant d'un Contrat urbain de cohésion sociale mais non classés en Zus.

Sur Internet...

http://sig.ville.gouv.fr

Système d'information géographique du secrétariat général à la ville: statistiques et documents sur les villes en Cucs.

http://www.aurg.org

Site de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise qui anime l'Observation dynamique de la politique de la ville.

http://www.urbalyon.org

Site de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, avec divers documents en téléchargement: "L'Observatoire territorial de la cohésion sociale - Indicateurs sociaux" - 09/2009, et le document de la Séance plénière sur l'Observatoire territorial de la cohésion sociale - 29/03/2010

http://www.epures.com

Site de l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise

http://www.crdsu.org

Rubrique Dossier thématique:

2 dossiers thématiques sur le site du CR•DSU: un sur "Évaluation des Cucs", l'autre sur "Observation locale".



Document réalisé et publié par le CR•DSU

Le Centre de Ressources et d'échanges pour le Développement Social et Urbain Rhône-Alpes s'adresse aux acteurs dont les projets s'inscrivent dans un objectif de cohésion sociale sur un territoire: professionnels des collectivités locales, élus locaux, partenaires institutionnels, associations, chercheurs...

Son action: diffusion d'informations et de connaissances sous diverses formes, mise en réseau des acteurs, qualification collective, capitalisation d'expériences, soutien à certaines démarches locales...

Directeur de publication: Louis LEVÊQUE, Président du CR•DSU

Directrice de la rédaction: Isabelle CHENEVEZ, CR•DSU

Rédaction: Frédérique BOURGEOIS, CR•DSU
Isabelle CHENEVEZ, CR•DSU
Aude TALLARON, CR•DSU

Bibliographie: Muriel SALORT-CARAYON, CR•DSU

Conception graphique: Muriel SALORT-CARAYON, CR•DSU

Impression: Lamazière Imprimeur - 165, avenue Franklin Roosevelt - 69153 Décines

Crédits photos:

- © J. Léone, Grand Lyon: pages 1, 4 et 6
- © Pôle Cartographie-SIG/Observatoire des Zones urbaines sensibles/Délégation interministérielle à la ville/Ministère du logement et de la ville, 06/2007: pages 1, 8 et 10
- © Muriel Salort-Carayon, CR•DSU: pages 1 et 12
- © F. Guy, Agence d'urbanisme du Grand Lyon: pages 1, 14 et 16
- © photo-libre.fr : page 18

Dépôt légal: Juin 2010
ISSN 1960-2340



PREFECTURE DE REGION RHÔNE-ALPES

Rhône-Alpes Région

GRANDLYON
communauté urbaine

l'acsé

l'agence nationale pour
la cohésion sociale
et l'égalité des chances



GRENoble • ALPES
MÉTROPOLITAIN



ALLOCATIONS
FAMILIALES
CAF DE LYON



isère
Conseil Général

Plus proche de vous!



CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN RHÔNE-ALPES

4 rue de Narvik - BP 8054 - 69351 Lyon cedex 08

Tél: 04 78 77 01 43 - Fax: 04 78 77 51 79 - crdsu.secretariat@free.fr - www.crdsu.org

SIRET 415 021 377 000 15 - APE 9499Z