



N°
2



Pour une évaluation locale des projets



INTRODUCTION

L'évaluation constitue l'un des volets du projet de rénovation urbaine qui figure parmi les engagements inscrits dans la convention pluriannuelle.

Sa mise en œuvre, le plus en amont possible, constitue un gage de réussite du projet local et une démarche nécessaire à la mesure de l'impact du programme de rénovation urbaine et de ses effets observés, au regard des objectifs poursuivis. L'évaluation représente l'occasion pour les acteurs locaux de se préparer à la réalisation des points d'étape à deux et quatre ans après la signature de la convention pluriannuelle, ainsi qu'à l'évaluation nationale du programme national de rénovation urbaine. Les principaux résultats observés à l'occasion de ces missions pourront alimenter les analyses et indicateurs des points d'étape.

Dans cette perspective, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la Caisse des Dépôts (CDC) ont souhaité proposer aux acteurs locaux (membres du comité de pilotage stra-

tégique et des équipes opérationnelles) des éléments de méthode pour s'engager dans l'évaluation dynamique de leurs projets.

Ce document s'est inspiré de l'expérimentation portant sur quatre sites choisis pour la diversité de leurs projets et pour le contexte dans lequel ils se développent : agglomération d'Angoulême, villes de Bobigny, de Garges-lès-Gonesse et de Saint-Dizier.

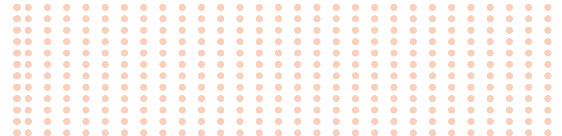
Sur chacun de ces sites, l'expérimentation, conduite par quatre prestataires, a eu pour objectif d'esquisser, avec les acteurs locaux, un dispositif spécifique et adapté aux enjeux de la globalité de leur projet.

Un comité de pilotage ANRU et CDC a suivi les travaux d'expérimentation et de rédaction de cet ouvrage, fruit d'un travail collectif auquel la Délégation interministérielle à la ville (DIV), la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) et l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont été associées courant 2006.

Le présent ouvrage apporte un éclairage opérationnel, "une boussole pour le projet", outil de management du projet pouvant permettre de réorienter les actions conduites par les maîtres d'ouvrage du projet de rénovation urbaine.

La première partie souligne l'importance de l'évaluation locale des projets de rénovation urbaine, les trois suivantes présentent une méthode de préparation, de conduite et d'animation pour une évaluation locale réussie.

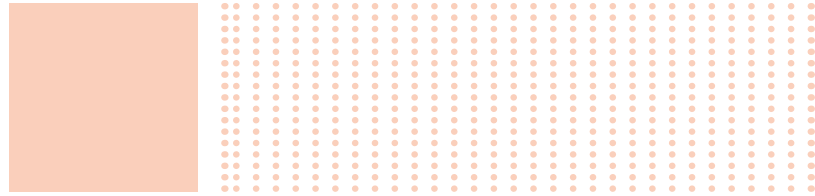
Cet ouvrage est en cohérence avec celui que la DIV publie sur "l'évaluation des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)". Rénovation urbaine et CUCS sont deux éléments complémentaires de la politique de la Ville. Cette complémentarité devra se retrouver dans l'évaluation. Aussi sera-t-il utile de veiller à l'articulation des deux démarches d'évaluation et, le cas échéant, de les mener conjointement.



Le lecteur y trouvera :

- I. Les raisons de faire une évaluation des projets de rénovation urbaine.**
- II. Une méthode pour sa préparation (l'élaboration, le pilotage et le suivi du dispositif...).**
- III. Des suggestions pour sa conduite (les différentes étapes, la diffusion des résultats...).**
- IV. Des conseils pour la commander (la construction du cahier des charges, le choix de la structure chargée de l'évaluation...).**
- V. Des annexes (une proposition méthodologique de l'évaluation par les résultats, la Charte de la Société française de l'évaluation [SFE], un glossaire des méthodes...).**

Ce document s'appuie sur l'expérimentation conduite par ACT Consultants, ALGOE, CIVITO, GESTE, animée par Guy Cauquil, président de la SFE. Sa rédaction, réalisée par le cabinet GESTE, a été placée sous la direction d'un comité de pilotage ANRU-Caisse des Dépôts réunissant la DIV, la DGUHC, l'USH et le CGPC.



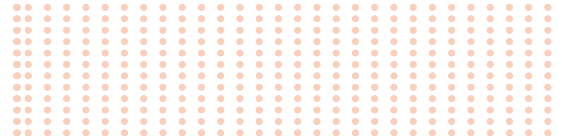
I. POURQUOI FAIRE UNE ÉVALUATION DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE ?



L'évaluation, une "boussole" pour le projet **1**

Son utilité dans le cadre des projets de rénovation urbaine **2**

L'intérêt d'une démarche d'évaluation **3**



1 L'évaluation, une "boussole" pour le projet

L'évaluation participe à une double préoccupation :

- la maîtrise locale par les partenaires du projet de rénovation urbaine de l'impact des investissements projetés et de leurs réalisations concrètes ;
- la mesure nationale de l'exécution du programme national de rénovation urbaine, qui interroge les objectifs fixés et les obstacles rencontrés.

Parfois vécue comme une contrainte ou encore un contrôle, l'évaluation bénéficie pourtant en premier lieu à la qualité du projet. Engagée dès sa mise en œuvre, elle constitue "une véritable boussole du projet" permettant de mesurer la pertinence des investissements réalisés et de vérifier périodiquement que les objectifs fondamentaux du projet sont en bonne voie de réalisation.

Démarche collective et partagée, elle permet également de prendre du recul par rapport aux exigences de l'opé-

rationnalité et de retrouver le sens initial du projet pour procéder, s'il y a lieu, aux ajustements nécessaires à sa réussite.

L'importance des moyens financiers mobilisés sur des objets "techniques" (habitat, aménagement, équipements, commerces...) dans un grand souci de transformation sociale et urbaine des quartiers les plus en difficulté (mixité, cohésion sociale, attractivité...) nécessite une explicitation claire des effets attendus initialement et de la mesure des résultats obtenus.

L'évaluation est ainsi au cœur des projets de rénovation urbaine et constitue un engagement inscrit dans les conventions pluriannuelles signées avec l'ANRU. Elle pourra "alimenter" les points d'étape réalisés à deux et quatre ans après la signature des conventions pluriannuelles et permettra d'apprécier l'avancement du projet et l'impact des

réalisations au regard des objectifs fondamentaux du projet. Une évaluation au terme du projet est également prévue à l'initiative de l'ANRU ou à la demande des délégués territoriaux ou des partenaires de l'Agence.

L'évaluation peut être également l'occasion pour les porteurs de projet d'associer les habitants à la mesure des progrès réalisés, mais aussi des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre.

L'appropriation de méthodes propres à l'évaluation dans leur diversité devrait enfin permettre à l' élu, garant de la réalisation du projet, de tracer un chemin balisé et de tenir le cap.



L'ÉVALUATION, UNE DÉMARCHE DE PROJET

“L'évaluation est une démarche et un processus de travail collectif qui permettent aux citoyens de mesurer les effets d'une politique publique ou d'un projet afin d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts” (cf. définition de la Charte de la Société française de l'évaluation [SFE], présentée en annexe). L'évaluation construit son propre référentiel, qui identifie les objectifs poursuivis par la politique évaluée et définit les principaux critères et indicateurs. Elle fonde ses analyses sur la mobilisation des savoirs existants et sur la production de nouvelles connaissances ; elle formule des recommandations et des préconisations afin d'améliorer le programme ou le projet. Elle se distingue de l'audit ou de toute autre forme de contrôle de gestion, bien que les deux démarches puissent utilement s'épauler : le contrôle peut, par exemple, mettre en évidence des écarts dans la mise en œuvre, dont l'évaluation permet de comprendre les causes et cherche alors à montrer les démarches les plus efficaces pour y remédier.



OUTILS DE BILAN OU DE SUIVI

Les projets de rénovation urbaine font l'objet d'un suivi et de revues de projets régulières. Il est important de ne pas faire d'amalgame entre la démarche d'évaluation et ces opérations de suivi ou de bilan opérationnel conduites dans le cadre des revues de projets.

L'évaluation a pour ambition d'appréhender les résultats et les impacts – et non les seules réalisations – du projet de rénovation urbaine.

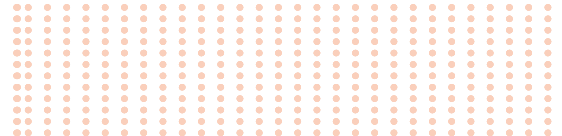
Elle cherche à les resituer dans la complexité des situations locales et des logiques d'acteurs. Elle ne peut donc se réduire à un simple bilan ou suivi qu'accompagneraient quelques enquêtes de satisfaction, auprès des habitants par exemple.

Pour autant, les informations et les données de suivi sont des sources indispensables à cette démarche.

Elles constituent le socle des connaissances à partir desquelles se construit l'analyse évaluative.

Les sites dans lesquels une démarche d'Ordonnancement, pilotage et coordination urbaine (OPC urbain) a été mobilisée présentent donc des conditions plus favorables pour l'évaluation.

Les points d'étape prévus à deux et quatre ans après la signature des conventions pluriannuelles intègrent ces deux dimensions. Ils s'alimentent des éléments de suivi à travers les revues de projets, mais également d'éléments d'évaluation de l'impact des réalisations.



2 Son utilité dans le cadre des projets de rénovation urbaine



Les projets de rénovation urbaine constituent une politique publique spécifique qui appelle des démarches d'évaluation adaptées, qui doivent être également diversifiées afin de tenir compte de la spécificité des projets et des contextes locaux.

Au-delà des diversités des situations locales et des projets de rénovation urbaine, les opérations comportent des enjeux multiples et déclinent ainsi différents objectifs.

Les projets s'inscrivent en effet dans des contextes divers. Dans certains cas, le site est confronté à une déprise économique et à l'atonie du marché immobilier. À l'inverse, dans d'autres cas, le contexte est celui d'un marché porteur et d'une forte demande de logements, comme en Île-de-France par exemple.

Les projets de rénovation urbaine sont des projets complexes dont les objectifs sont multifformes. L'évaluation devra donc prendre en compte cette diversité. Elle permettra de remettre à plat le projet et de hiérarchiser autant les objectifs que les opérations contribuant à leur réalisation.



Les objectifs généraux de la rénovation urbaine figurent dans l'article 6 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 :

“Le programme de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, [...] ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.”

À LA DIVERSITÉ DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE CORRESPOND LA VARIÉTÉ DES OBJECTIFS POURSUIVIS.



LES ENJEUX DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE

■ Un enjeu territorial

- > Cohérence des actions sur le territoire : politique de l'habitat, politique urbaine et d'aménagement, avec notamment le PLH, PLU, ZAC, lotissement...
- > Intégration à la ville et à l'agglomération.

■ Un enjeu qualitatif

- > Qualité urbaine et requalification du ou des quartiers.
- > Environnement et développement durable.
- > Impact patrimonial.
- > Attractivité du parc locatif résidentiel.

■ Un enjeu social

- > Valorisation du cadre de vie des habitants.
- > Amélioration de leurs conditions de vie.
- > Accès à un parcours résidentiel positif.
- > Ouverture vers l'emploi, l'éducation, la santé.
- > Adhésion au projet et appropriation par la communication et la concertation.

■ Un enjeu de diversité

- > Des formes et des statuts d'habitat.
- > Des statuts d'occupation.
- > Du peuplement.
- > Du maintien ou de l'accueil d'autres activités à caractère commercial et économique.

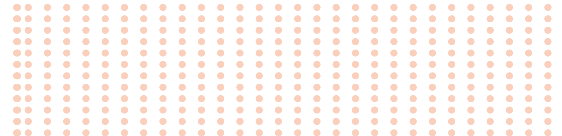
■ Un enjeu opérationnel

- > Capacité à conduire des projets complexes.
- > Pilotage stratégique et pilotage opérationnel : conduite générale de projet, OPC urbain, qualité urbaine, architecturale...



ILLUSTRATIONS DE LA DIVERSITÉ DES OBJECTIFS DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE

- > Transformer et restructurer le quartier.
- > Valoriser le cadre de vie des habitants et améliorer leurs conditions d'habitation.
- > Favoriser l'accès à un parcours résidentiel.
- > Favoriser l'équilibre du peuplement et la diversité sociale et résidentielle.
- > Équilibrer les différentes fonctions du quartier.
- > Améliorer l'image et l'attractivité du territoire.
- > Contribuer à l'ouverture vers l'emploi, l'éducation, la santé.
- > Faciliter le désenclavement et développer les mobilités.
- > Adhésion au projet et appropriation par la communication et la concertation.



2 Son utilité dans le cadre des projets de rénovation urbaine

EXEMPLE D'ARBORESCENCE À PARTIR DES OBJECTIFS DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE (PNRU)

CHAQUE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE POURSUIT SES PROPRES OBJECTIFS, QUI S'INSCRIVENT POUR AUTANT DANS CEUX POURSUIVIS PAR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE .

LES GRANDS OBJECTIFS DU PROGRAMME DE RÉNOVATION URBAINE PEUVENT ÊTRE PRÉSENTÉS SOUS LA FORME D'UNE ARBORESCENCE, QUE L'ON NOMME EN ÉVALUATION "L'ARBRE DES OBJECTIFS" ET QUI CONSTITUE UN OUTIL DU RÉFÉRENTIEL (VOIR INFRA).



Désenclavement, intervention sur la forme urbaine, voiries, transports

Mixité sociale par la diversification de l'habitat

Mixité sociale par la diversification des fonctions



Interventions sur le logement

Restructuration du quartier : recyclage foncier, travail sur la trame urbaine, réutilisation des espaces libérés par la démolition...

Équipements publics

Réorganisation/création des espaces économiques et commerciaux

Ingénierie et concertation du projet



Dynamiques d'emploi et d'insertion

Dynamiques éducatives et de réussite

Participation des habitants et démocratie locale

3 L'intérêt d'une démarche d'évaluation

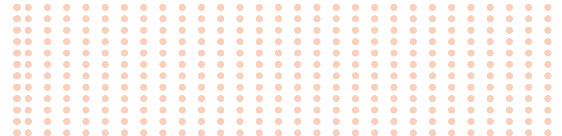
LES DEUX EXEMPLES, PORTANT SUR LES TERRITOIRES DE LA DUCHÈRE À LYON ET À ANGOULÊME, ILLUSTRONT L'INTÉRÊT D'UNE TELLE DÉMARCHÉ DANS UN OBJECTIF DE RÉORIENTATION ET D'ÉVOLUTION POSSIBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES.

L'APPORT DE L'ÉVALUATION EN CONTINU DANS UN PROJET URBAIN : L'EXEMPLE DU GRAND PROJET DE VILLE DE LA DUCHÈRE À LYON

Le Grand projet de ville (GPV) de Lyon-La Duchère fait l'objet depuis 2004 d'une démarche d'évaluation de type pilotage par les résultats (voir la présentation de cette méthode page 21). L'année 2004 a été consacrée à la mise en place du référentiel, avec l'identification des indicateurs. Une première évaluation a été réalisée qui s'apparentait davantage à une analyse de "l'état zéro". En 2005, alors que le projet entrait plus concrètement dans une phase

de réalisation, la démarche évaluative a permis de réinterroger l'équilibre territorial du programme. Le projet axait les interventions autour de grands ensembles territoriaux qui faisaient l'objet de "sous-projets" structurés. L'évaluation a permis de démontrer qu'un ensemble de "sous-territoires connexes", non pris en compte, souffraient de dysfonctionnements urbains et sociaux. Il fallait alors s'en saisir rapidement et les réintégrer dans l'ensemble du projet. En termes de déclinaison

opérationnelle, cela s'est traduit par le lancement d'études spécifiques sur ces territoires. C'est à partir de l'analyse des indicateurs – grâce à des entretiens avec l'équipe projet – que des enseignements ont pu être tirés. L'évaluation, de par le temps d'arrêt qu'elle suppose, a accéléré la prise de conscience de la nécessité d'une intervention sur des territoires non identifiés ou non ciblés initialement. Elle a ainsi aidé à consolider le projet dans son ensemble.



UNE DÉMARCHE COLLECTIVE : L'EXEMPLE DE L'AGGLOMÉRATION D'ANGOULÊME (Communauté d'agglomération du Grand Angoulême - COMAGA)

Au départ de l'expérimentation de l'évaluation du projet de rénovation urbaine, les personnes rencontrées par le consultant ont fait part de leurs doutes sur l'intérêt et la méthode d'évaluation. La combinaison d'entretiens individuels et de réflexions collectives avec le comité technique a rassuré et facilité ensuite l'expression.

■ La démarche d'évaluation du projet a bénéficié d'un accueil intéressé, constructif, avec un accès facile aux informations.

■ L'évaluation était inscrite dans le projet de rénovation urbaine, mais sans lisibilité, ni contenus précis.

■ La possibilité pour les acteurs d'affirmer leur engagement collectif : une appropriation qui permet de relire le processus opérationnel en reliant les objectifs et les actions.

■ Un intérêt pour une démarche permettant de reformuler les enjeux et de questionner collectivement le processus du PRU à partir des questionnements individuels (réunions du comité technique).

■ L'évaluation vécue comme la possibilité d'une prise de distance avec l'opérationnel.

■ L'opportunité d'une confrontation de points de vue en dehors d'instances de travail "ordinaires" : une liberté de parole et de ton.

■ Les entretiens individuels qui permettent l'affirmation de points de vue plus personnels.

■ L'occasion d'identifier les objectifs délaissés ou moins travaillés.

■ Le choix d'aller vers un processus d'évaluation dynamique en accompagnement du PRU, qui apporte une visibilité du projet dans son ensemble et permet la maîtrise du processus in itinere, par la mesure des impacts et des effets de l'action.

■ Une attente partagée et diversifiée de l'évaluation :

> les élus, soucieux de mesurer la pertinence de leurs choix, l'impact du PRU sur l'évolution du territoire et auprès des populations ainsi que le réalisme du projet ;

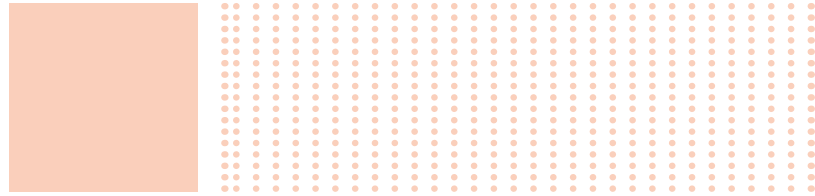
> la COMAGA, la DDE et la CDC, impliquées et attentives à la mesure des changements en termes de

recomposition territoriale, d'impact dans l'évolution des politiques publiques d'habitat et d'offre de services, de cohérence dans le développement urbain des quartiers, de l'agglomération et de la qualité de la vie pour les habitants ;

> les bailleurs, attentifs à l'évolution de l'occupation sociale et à la revalorisation de l'attractivité du quartier que peut apporter la diversification du peuplement ;

> le CCAS de la ville d'Angoulême et le conseil général, attentifs à réarticuler le projet urbain et la dimension sociale et à préciser l'offre de services à la population.

Pour l'ensemble des acteurs, l'implication se traduit par un engagement collectif au sein du comité technique. C'est dans le cadre de ce comité que l'évaluation doit trouver sa place et devenir un outil d'accompagnement du projet, tout en supposant un engagement politique du comité de pilotage stratégique.



II. PRÉPARER L'ÉVALUATION



- L'élaboration du projet d'évaluation **1**
- Définir le rythme et la nature de l'évaluation **2**
- Pilotage et suivi du dispositif d'évaluation **3**
- Associer et informer les parties prenantes **4**
- Prendre en compte les facteurs de réussite de l'évaluation **5**



1 L'élaboration du projet d'évaluation

Prendre la décision d'évaluer

La décision d'évaluer doit être indépendante du degré d'avancement du projet. À l'évidence, concevoir cette démarche dès la conception permet de l'inscrire immédiatement dans le projet et de la rendre directement opérationnelle et utile.



ACQUÉRIR LE "RÉFLEXE ÉVALUATION"

QUEL QUE SOIT LE DEGRÉ D'AVANCEMENT DU PROJET

Trop souvent, l'évaluation apparaît prématurée au motif que le projet ne serait pas encore suffisamment avancé. Or, c'est dans les premières étapes d'un projet qu'il est précisément utile de réfléchir à son évaluation. Cet exercice n'est pas forcément lourd, ni coûteux en temps et en moyens financiers, mais assure que l'évaluation sera calée sur des objectifs clairement énoncés.

Culture or not culture de l'évaluation ?

La situation des sites de rénovation urbaine n'est pas uniforme.

Certains disposent d'une réelle "culture de l'évaluation". Dans ce cas, la mise en place de cette démarche est naturelle et n'impose pas de préalables. Les acteurs locaux sont en capacité de travailler collectivement sur leurs attentes et de formuler les questions qu'ils se posent sur le projet urbain. Ils peuvent assez facilement concevoir le projet d'évaluation et le décliner dans un cahier des charges pour commanditer une équipe chargée de l'évaluation.

Dans d'autres sites, l'évaluation reste encore un objet qui n'est pas vraiment identifié, perçu souvent encore comme une démarche technocratique (la fameuse "usine à gaz") ou comme une sorte d'avatar d'inspection ou de contrôle. Dans ce dernier cas, il peut être utile de se faire accompagner

préalablement par une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Celle-ci permettra de poser les bases du projet d'évaluation, en formalisant les questions que l'on souhaite voir traitées et les outils à mettre en place (voir infra). Cette démarche d'AMO se rapproche alors d'un marché de définition. Il est nécessaire de bien distinguer les mandats et les opérateurs : le chargé d'évaluation ne peut pas être celui qui sera intervenu dans l'Assistance à maîtrise d'ouvrage et aura accompagné l'élaboration de la commande d'évaluation.

Des attentes variables

Les attentes vis-à-vis de l'évaluation varient selon les sites et le degré de maturation du projet.

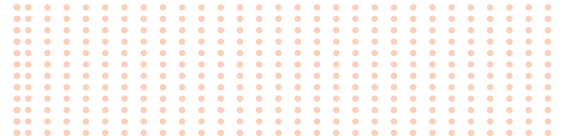
Il s'agira ici de conforter la conduite du projet, là d'objectiver les réalisations. Ailleurs, on mettra l'accent sur la mesure d'impact des premières opérations engagées, ou encore on veillera à réintroduire les questions de fond sacrifiées sur l'autel de l'urgence ou de la fonctionnalité.

Le principal avantage de cette démarche consiste dès lors à faire réfléchir les décideurs à la pertinence de leurs objectifs en fonction des résultats constatés.



L'IMPORTANCE DU PORTAGE POLITIQUE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation est d'abord un acte d'aide à la décision. Aussi faut-il se méfier d'une démarche qui ne serait désirée et portée que par les seuls techniciens. Les décideurs – comité de pilotage stratégique du projet de rénovation urbaine – doivent être associés dès le lancement de l'évaluation, ce qui suppose la mise en place d'un comité de suivi ou d'une instance ad hoc mandatée par le comité de pilotage stratégique du projet de rénovation urbaine. De par sa fonction politique, le comité de pilotage stratégique est le lieu légitime pour rédiger le mandat d'évaluation qui s'appuie sur le projet d'évaluation et constitue la commande "politique" de l'exercice d'évaluation.



1 L'élaboration du projet d'évaluation



Définir le projet d'évaluation

Le projet d'évaluation, première étape de la démarche, permet de :

■ Définir collectivement (porteur de projet, maîtres d'ouvrage, services de l'État...) ce que l'on en attend, notamment les résultats escomptés de l'évaluation.

■ Identifier son motif déclencheur : s'agit-il de vérifier que le projet répond bien à ses objectifs de départ, de réorienter le projet, d'expliquer des dysfonctionnements repérés, de s'interroger sur le partenariat ?

■ Formuler les questions sur le sens et les objectifs opérationnels du projet de rénovation urbaine.

■ Définir son ampleur : durée, échéances, acteurs concernés.

■ Vérifier la capacité à mobiliser des moyens à allouer à l'évaluation : moyens humains (disponibilité des membres du comité de pilotage stratégique et des élus, du comité de suivi, des membres de l'équipe de direction de projet au premier rang

desquels le directeur de projet, des partenaires impliqués dans le projet) et moyens financiers (fixer un budget de l'évaluation, préparation, mise en œuvre, suivi).

L'évaluation doit prendre en compte la spécificité du projet et le contexte dans lequel elle s'inscrit. Ainsi, le type de projet de rénovation urbaine, tout comme son degré d'avancement et de maturation, expliquent qu'il ne saurait y avoir de modèle unique, ni d'objet identique d'évaluation d'un site à un autre, d'un projet à un autre. Néanmoins, il sera utile d'intégrer les thématiques et indicateurs demandés aux points d'étape.



CRITÈRES UTILISÉS EN ÉVALUATION

■ **L'efficacité** du projet : rapport entre les objectifs et les résultats. Les résultats attendus sont-ils atteints ?

■ **La pertinence** : rapport entre les objectifs et les besoins sociaux et urbains identifiés à l'origine (qualité du projet urbain). Les objectifs assignés répondent-ils bien aux enjeux et aux besoins identifiés dans le diagnostic initial ?

■ **L'efficience** : rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre. Les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens alloués ?

■ **L'impact** : rapport entre les enjeux et les effets constatés. Quels sont les changements acquis au regard de la finalité du projet ? Les impacts obtenus apportent-ils une réponse au regard des besoins et enjeux identifiés initialement ?

■ **La cohérence** : rapport entre les objectifs et les moyens. Les moyens mobilisés sont-ils en cohérence avec les objectifs poursuivis ? La mise en œuvre du projet est-elle cohérente avec ses finalités ?

Définir les questions évaluatives

Faut-il ou non tout évaluer ?

Les expérimentations montrent qu'il est préférable de se centrer sur quelques thématiques en lien avec les enjeux les plus significatifs du projet. Arrêter une telle "stratégie d'évaluation" signifie ne pas vouloir tout connaître du projet de rénovation urbaine et de ses impacts, mais identifier les questions considérées comme les plus pertinentes au regard du projet, afin éventuellement de le réorienter ou de l'adapter.

À cet effet, les décideurs doivent préalablement identifier clairement les questions qu'ils se posent et auxquelles ils souhaitent que l'évaluation apporte une réponse.



EXEMPLES DE QUESTIONS ÉVALUATIVES

■ Des questions d'impact

- > *Quel est l'impact du projet de rénovation urbaine sur l'attractivité du territoire et sur le marché de l'habitat ?*
- > *Quel est l'impact du projet sur la mobilisation des politiques publiques (politique de droit commun) et d'implication des partenaires... ?*
- > *Quel est l'impact du projet sur la vie des habitants, l'évolution des stratégies résidentielles, dans l'offre de services proposée à la population... ?*

■ Des questions de cohérence

- > *L'articulation du projet de rénovation urbaine avec le projet global de développement social urbain et de cohésion sociale – avec les CUCS – est-elle visible et organisée ?*
- > *Quelle est l'articulation entre le projet urbain et le projet social du territoire... ?*

■ Des questions de pertinence

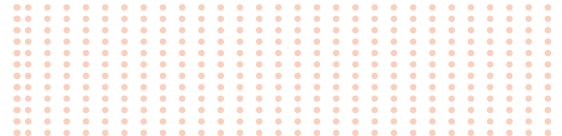
- > *Quelles sont les articulations entre le projet de rénovation urbaine et les enjeux de développement économique local ? Le projet urbain intègre-t-il des enjeux de développement économique... ?*

■ Des questions d'efficacité

- > *Les objectifs du projet sont-ils atteints, les résultats obtenus répondent-ils aux objectifs poursuivis... ?*

■ Des questions d'efficience

- > *Les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens financiers mobilisés ? Aurait-on pu obtenir de meilleurs résultats avec la même allocation de ressources... ?*



1 L'élaboration du projet d'évaluation

À SAINT-DIZIER, LE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE, INSCRIT DANS LE PROLONGEMENT DU GRAND PROJET DE VILLE, POURSUIT L'OBJECTIF DE LUTTER CONTRE LES EFFETS DE LA COUPURE URBAINE DU QUARTIER DU VERT-BOIS. LES QUESTIONS DE L'ÉVALUATION PORTENT AINSI ASSEZ NATURELLEMENT SUR LA RÉOLUTION DE CETTE COUPURE URBAINE.

UN EXEMPLE DE QUESTIONS ÉVALUATIVES SUR LE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE DE LA VILLE DE SAINT-DIZIER

La commune compte environ 30 000 habitants. Jusqu'en 2004, la ville était géographiquement coupée en deux parties d'égale importance (l'une au nord, le quartier du Vert-Bois, à dominante HLM, l'autre au sud) par le passage de la déviation d'une voie nationale sur l'axe Reims-Nancy, la RN 4. Coupure doublée de la voie SNCF est-ouest, et d'un canal.

En 2000, une rocade sud a été ouverte, qui a fait perdre à la RN 4 son rôle de traversée obligatoire. Possibilité a ainsi été donnée de réduire cette coupure spatiale dans la ville. L'enjeu général du GPV est alors de "reconstruire l'unité de la ville en mettant fin à un urbanisme d'exclusion". Un de ses objectifs spécifiques est de "favoriser les échanges par la création de nouveaux flux inter-

quartiers au travers de lieux de vie et d'activités économiques".

Parmi les questions évaluatives posées par le projet, certaines sont propres à cet enjeu :

- La suppression de la barrière spatiale nord-sud, la création d'équipements à l'ouest du quartier du Vert-Bois, ont-elles facilité l'accès des habitants du quartier aux équipements du centre-ville ? Ont-elles incité les habitants du centre à utiliser les équipements, les services du quartier du Vert-Bois ?

- Le quartier du Vert-Bois a-t-il gagné en attractivité résidentielle, soit pour les ménages y résidant déjà, soit pour de nouveaux ménages ? Plus précisément, le secteur auparavant

le plus dévalorisé de ce quartier (sa partie ouest) a-t-il gagné en attractivité résidentielle ? Si oui, est-ce au prix d'une dévalorisation de sa partie est ? Quel a été à cet égard l'apport de la diversification de bailleurs sur le site lui-même ?

- Le projet de rénovation urbaine a-t-il favorisé les parcours résidentiels inter-quartiers à l'intérieur du quartier du Vert-Bois ? Entre le quartier et le reste de la ville ?

- Quelle a été la part des actions de la politique de la ville autres que celles financées par le projet de rénovation urbaine dans cette amélioration d'une accessibilité dans un sens ou dans un autre ?

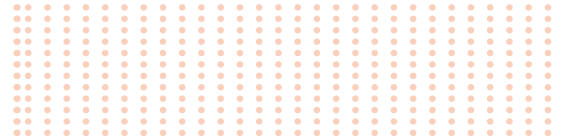
DANS LE CAS DE LA VILLE DE BOBIGNY, LE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE PLACE LA QUESTION DE LA MIXITÉ SOCIALE, EN PARTICULIER L'ARRIVÉE DE NOUVEAUX RÉSIDANTS DONT LES ÉTUDIANTS, AU CŒUR DES OBJECTIFS, DONC DU QUESTIONNEMENT ET DES INDICATEURS DE L'ÉVALUATION.

LE CHAÎNAGE ENTRE LES OBJECTIFS, LES QUESTIONS ÉVALUATIVES ET LES INDICATEURS : **BOBIGNY**

Les maîtres d'ouvrage du projet de Bobigny ont formalisé un certain nombre d'objectifs de résultats attendus au regard des objectifs stratégiques du projet. Ils ont une attente forte en termes de développement social. Le projet urbain doit être un vecteur de meilleure mixité sociale notamment avec l'intégration de nouveaux habitants dans le quartier, parmi lesquels des étudiants. Des indicateurs devraient être mis en place en conséquence.

Dans les objectifs de recomposition sociale du territoire, en lien avec la réalisation du campus des métiers et

de l'entreprise, et du pôle universitaire de l'illustration, et de par la proximité de l'université Paris XIII, le porteur de projet vise l'arrivée d'une population étudiante qu'il souhaite voir s'intégrer concrètement dans le quartier, autrement que dans une logique de consommation du territoire. En termes opérationnels, l'arrivée d'étudiants sur le territoire passe non seulement par la mise à disposition de logements adaptés (c'est l'objectif opérationnel relatif à la diversification du bâti) mais aussi par d'autres actions comme le soutien aux associations, le fonctionnement des équipements...



1 L'élaboration du projet d'évaluation

Une définition collective des questions évaluatives prenant en compte les attentes des acteurs

La définition des questions évaluatives est un exercice collectif qui concerne l'ensemble des partenaires et acteurs du projet. Ces derniers doivent être associés à la démarche d'évaluation auprès du porteur de projet : services de l'État (DDE, préfecture...), bailleurs, partenaires économiques, autres collectivités territoriales (département, Région), habitants et leurs représentants, associations...

Le repérage de l'ensemble des logiques d'acteurs concernés par le projet de rénovation urbaine est indispensable en préalable à la démarche d'évaluation :

- les décideurs (élus) et partenaires financeurs ; les maîtrises d'ouvrage (bailleurs, aménageurs) ;
- les équipes de mise en œuvre : l'équipe de la direction de projet, les équipes techniques telles que les services techniques communaux ou

d'agglomération, les missions d'OPC urbain, les équipes MOUS de relogement, les autres services concernés... ;

- les bénéficiaires finaux (les habitants directement concernés par les opérations) et indirects (les habitants du quartier, de la ville, de l'agglomération).

L'idée consiste à interroger ces différents partenaires (parties prenantes) sur leurs attentes vis-à-vis de l'évaluation ; la synthèse des attentes permet de mieux identifier les questions évaluatives et de les hiérarchiser selon leur degré d'importance.

Une dimension territoriale

La prise en compte de l'échelle territoriale est importante. Même si l'évaluation doit en premier lieu interroger les impacts du projet de rénovation urbaine sur les quartiers directement concernés par les opérations issues de

la convention pluriannuelle, l'évaluation peut également concerner les impacts sur l'ensemble de la ville ou de l'agglomération. L'évaluation peut ainsi poser des questions relatives aux effets produits par le projet de rénovation urbaine sur le marché du logement à l'échelle de l'agglomération ou du bassin d'habitat, à l'impact des relogements à l'échelle de l'agglomération (voire du bassin ou du département), à l'impact du projet sur l'offre d'insertion à l'échelle du bassin d'emploi, etc.

2 Définir le rythme et la nature de l'évaluation

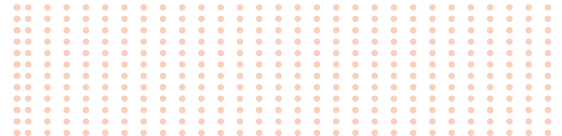
Une **évaluation en continu** intégrée au processus de pilotage du projet apparaît comme la modalité la plus adaptée à l'évaluation des projets de rénovation urbaine. Si la démarche doit tenir compte de l'avancée du projet, il convient de rappeler qu'il ne faut pas attendre que le projet soit trop avancé pour initier une telle démarche.

Déterminer le rythme de l'évaluation

Les quatre sites pilotes de l'évaluation ont ainsi validé la démarche d'une évaluation avec un **rythme annuel** permettant un renseignement des indicateurs en continu, avec un moment annuel de synthèse et de restitution à l'occasion d'une réunion du comité de pilotage stratégique. À partir de ce rythme annuel, le comité de pilotage stratégique peut identifier des temps forts dans la mise en œuvre du projet.

Deux temps forts peuvent opérer une synthèse évaluative d'ensemble du projet de rénovation urbaine et de ses impacts :

- à mi-parcours du projet, lors de la deuxième année de la convention pluriannuelle, afin de contribuer à alimenter le point d'étape – il s'agit d'une évaluation intermédiaire ;
- à l'issue de la convention, au terme des cinq ans, avec une visée récapitulative afin de pouvoir apprécier les impacts finaux du projet.



2 Définir le rythme et la nature de l'évaluation



LES POSTURES DE L'ÉVALUATION DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE

L'évaluation peut être réalisée à trois moments distincts du projet :

■ **Avant** même que le projet soit lancé, au moment de sa conception. Il s'agit alors d'identifier les impacts attendus du projet. Cette forme d'évaluation dite "ex ante" comporte une forte dimension prospective et permet notamment de réaliser l'état des lieux initial (état zéro – diagnostic motivant le projet) et de mettre en place les indicateurs.

■ **Pendant** le déroulement du projet, l'évaluation est concomitante au projet, elle se place souvent à mi-parcours et permet éventuellement de réorienter le projet au regard des premiers résultats et impacts identifiés. L'évaluation intermédiaire se situe deux ans après la signature de la convention pluriannuelle, et permet d'alimenter le point d'étape. Des états des lieux annuels sur la totalité ou certains éléments de l'évaluation peuvent être mis en œuvre.

■ **Après** que le projet a été réalisé, l'évaluation est dite "ex post" ou récapitulative, et vise à mesurer les impacts à l'issue du projet. Cette évaluation récapitulative se déroule cinq ans après la signature de la convention pluriannuelle.

Choisir une approche méthodologique

En matière d'évaluation, il n'y a pas de méthode unique, les approches méthodologiques sont diverses.

Deux sensibilités peuvent être mises en évidence :

■ l'une qualifiée de pilotage par les résultats, qui vise à articuler la démarche d'évaluation avec celle du pilotage et suivi du projet de rénovation urbaine ;

■ l'autre qui met l'accent sur la dimension pédagogique de l'évaluation et sur le rôle que doit jouer une instance spécifique (désignée par le comité de pilotage stratégique) destinée à assumer la responsabilité de l'évaluation.



LE PILOTAGE PAR LES RÉSULTATS

Le pilotage par les résultats constitue une démarche globale, qui articule deux niveaux du pilotage du projet de rénovation urbaine :

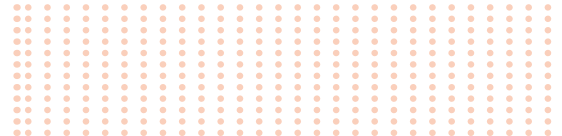
- *Le premier niveau est celui du pilotage par l'action, c'est-à-dire le suivi précis de la mise en œuvre des réalisations, dans le respect des coûts, des délais et de la qualité. Ces réalisations sont considérées comme des résultats directs.*
- *Le second niveau est celui de la mesure des effets (et des impacts) produits par la mise en œuvre de ces réalisations. En termes de méthode, il s'apparente à l'évaluation puisqu'il s'agit d'analyser, tout au long du projet, dans quelle mesure les objectifs fixés initialement sont atteints (ou non) par la mise en œuvre des réalisations. Les deux niveaux se répondent à des rythmes différents :*
- *Le suivi des réalisations est fréquent, imposé par l'actualité des opérations, souvent tous les deux mois dans le cadre de revues de projets.*
- *Le suivi des effets s'effectue selon un rythme plutôt annuel, car il s'agit de prendre du recul et de la distance par rapport à l'action.*

Le pilotage par les résultats concilie ces deux approches. En reliant directement les effets produits aux réalisations, il constitue un outil pragmatique, opérationnel, ciblé et communicant sur le suivi régulier des résultats d'un projet de rénovation urbaine.

Ainsi, le pilotage par les résultats permet à la maîtrise d'ouvrage :

- *d'être dotée d'un véritable outil d'aide à la décision renseigné régulièrement à partir duquel elle peut réinterroger le projet et envisager de le (ré)orienter en tout ou partie au regard des effets qu'il produit progressivement... ;*
- *de communiquer sur des éléments tangibles et suivis dans le temps auprès des partenaires, des usagers, des habitants...*

Voir précisions supplémentaires page 52.



2 Définir le rythme et la nature de l'évaluation



UNE APPRÉCIATION COLLECTIVE DES EFFETS DU PROJET DE RÉNOVATION URBAINE

L'évaluation organise un processus collectif, dynamique et en continu pour la durée du projet, qui met en relation les points de vue d'une diversité d'acteurs : les décideurs, les intervenants professionnels, la population. Elle comporte plusieurs phases :

- conception (organisation et production du cadre de référence) ;
- enquête évaluative et énoncé des résultats ;
- restitution : débat et modifications éventuelles du projet sous forme d'avenant.

L'évaluation constitue un moment privilégié dans la construction du projet et des coopérations entre les partenaires du projet. Elle représente l'occasion d'une prise de distance critique par rapport à l'action, apporte une connaissance et une réflexion sur les avancées et les résultats. Elle donne la possibilité au porteur de projet, services de l'État, maîtres d'ouvrage, et aux professionnels engagés, de réinterroger les objectifs, la stratégie et la conduite du projet, ce que sa gestion quotidienne permet rarement. L'analyse des effets observés auprès des populations et des acteurs professionnels resitue le sens du projet et aide à en apprécier l'impact sur les dynamiques des territoires urbains,

sur l'organisation des politiques d'habitat et la qualité de vie des populations (attractivité, changement d'image, accessibilité aux services, amélioration de l'offre, facilitation des parcours résidentiels, désenclavement). De plus, elle identifie les changements susceptibles de mieux répondre aux attentes des habitants actuels et futurs.

Elle contribue aussi à infléchir les modes opératoires, à les adapter pour mieux répondre aux orientations du projet de rénovation urbaine et organiser sa conduite opérationnelle. In fine, l'évaluation permet de :

- mesurer les changements apportés au regard des enjeux initiaux ;
- adapter le pilotage et les modes de coopération pour la réalisation des objectifs ;
- produire du dialogue, du débat et de la connaissance commune.

L'instance d'évaluation identifie collectivement les indicateurs susceptibles de renseigner sur les effets du projet, de façon que les contenus vis-à-vis desquels on pourra juger des résultats concrets du programme soient conformes à ses finalités, selon le schéma suivant :

enjeux -> stratégie -> actions -> effets attendus -> indicateurs

3 Pilotage et suivi du dispositif d'évaluation

Le pilotage politique et le suivi technique de l'évaluation supposent de mettre en place un dispositif organisationnel. Afin de respecter le principe de distanciation de l'évaluation, il est nécessaire de distinguer clairement ce qui relève de la décision politique et ce qui relève du pilotage technique.



Les deux niveaux de pilotage politique et d'animation technique des projets de rénovation urbaine sont impliqués dans la mise en œuvre du dispositif d'évaluation :

■ *Le comité de pilotage stratégique du projet de rénovation urbaine, qui regroupe les décideurs (maire, élus, préfet, responsables des maîtrises d'ouvrage...) a un rôle politique.*

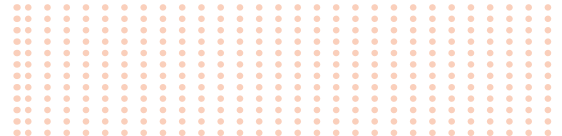
■ *Le comité de pilotage opérationnel du projet de rénovation urbaine, qui regroupe les techniciens des décideurs autour de la direction de projet, a un rôle technique et d'animation de l'ensemble de la démarche.*

Dans son rôle politique, le **comité de pilotage stratégique** du projet de rénovation urbaine prend la décision de l'évaluation et en élabore le mandat, qui constitue la commande. Au cours de l'évaluation, le comité de pilotage stratégique est destinataire des travaux intermédiaires et finaux. Il prend les décisions stratégiques qu'il estime nécessaires, notamment au regard des préconisations formulées par l'évaluation, afin de recalibrer, réorienter le projet, renforcer telle ou telle dimension, éventuellement négocier avec l'ANRU un avenant à la convention pluriannuelle...

Le comité de pilotage stratégique met en place **une instance spécifique** qui a la responsabilité de l'évaluation. Cette instance comprend des représentants des décideurs et des opérateurs (l'équipe de direction du projet, des représentants techniques des principales maîtrises d'ouvrage, de représentants des services de l'État

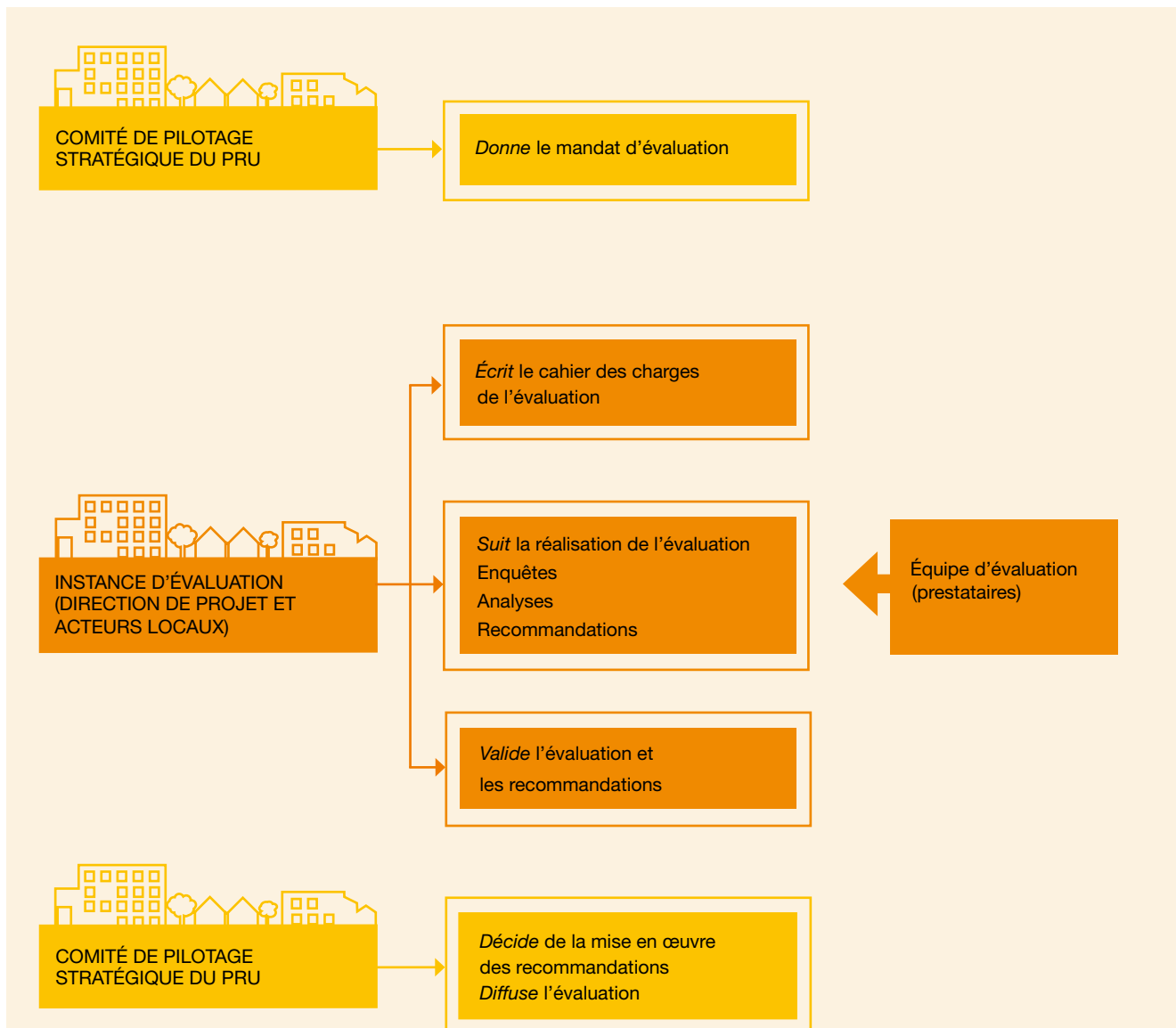
et du délégué territorial de l'ANRU). Il est intéressant qu'y soient également associées des personnes ressources non engagées dans l'action (responsable associatif, chambre consulaire, universitaire...).

Cette instance peut être élaborée à partir du comité de pilotage opérationnel du projet de rénovation urbaine, mais elle doit en être distincte pour que sa fonction ne crée pas de confusion avec la fonction de conduite du projet. Elle établit le cahier des charges, participe à la validation du cadre de référence, définit l'objet de l'évaluation, débat des questions évaluatives, propose les réalisations à estimer, alimente le comité de pilotage stratégique de l'ensemble de ces résultats.



3 Pilotage et suivi du dispositif d'évaluation

LE SCHÉMA SUIVANT PRÉSENTE LES RÔLES RESPECTIFS DES COMMANDITAIRES, DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION ET DES ÉVALUATEURS EN FONCTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION.



LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION PROPOSÉ À ANGOULÊME AU TERME DE L'EXPÉRIMENTATION

■ Les dispositifs de pilotage du projet de rénovation urbaine

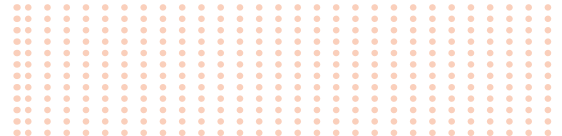
Le comité de pilotage stratégique a une fonction politique. Coprésidé par le préfet et le président de l'agglomération, il se réunit une fois tous les deux mois, détermine les orientations et prend les décisions.

Le comité de pilotage technique se positionne comme une instance permanente de pilotage sur la globalité du projet. Il fonctionne dans une grande proximité entre ses membres, se réunit deux fois par mois et permet un investissement régulier, stable et collectif des organisations. Il est intéressant de noter le copilotage technique opéré par la COMAGA et la DDE, dont l'apport en termes d'expertise sur le montage du dossier de convention et de financement est important.

■ Le dispositif d'évaluation

Le comité de pilotage stratégique doit installer l'instance d'évaluation. Celle-ci déterminera sa chronologie et sa programmation : choix des thèmes d'évaluation annuelle en fonction de l'avancement du projet. Après validation des thèmes, l'instance technique devra proposer au comité de pilotage stratégique les éléments suivants :

- > préciser les indicateurs, ce qui implique une démarche de réflexion collective ;
- > définir la mission du prestataire ;
- > préciser la méthode de collecte des informations ;
- > estimer le volume financier affecté à l'évaluation.



4 Associer et informer les parties prenantes



L'évaluation comporte une dimension participative. La mise en œuvre d'un dispositif d'information dans l'évaluation constitue un moyen d'assurer la transparence dans le processus d'évaluation, qui est un des principes-clés de toute évaluation. La méthode d'évaluation retenue doit favoriser l'expression des parties prenantes autres que le porteur de projet et les principaux maîtres d'ouvrage du projet de rénovation urbaine.

La place et le rôle des bénéficiaires dans le processus doivent être définis ou pour le moins posés : ainsi, sous quelles modalités les habitants peuvent-ils, doivent-ils, être associés ?

L'association des habitants à l'évaluation est une question forcément sensible et "politique". Aussi faut-il réfléchir aux modalités les plus appropriées pour favoriser la présence des habitants directement concernés par le projet de

rénovation urbaine, mais également de ceux des autres quartiers de la ville non directement concernés, dont le point de vue peut toutefois être précieux.

Il est également important de prévoir un **dispositif d'information** à destination des personnes concernées par le projet, au premier rang desquelles les habitants : de type "journal de l'évaluation", lettre périodique sur le déroulement de l'évaluation, page électronique d'information...

Pour faciliter l'expression des habitants, plusieurs modalités peuvent être suggérées telles que la réalisation d'enquêtes (conduites par des prestataires, des étudiants...), l'animation de tables rondes spécifiques, des temps consacrés à l'évaluation au sein des conseils de quartier, voire l'animation d'ateliers urbains permettant des échanges entre les membres du comité technique (direction de projet et techniciens) et les habitants.

5 Prendre en compte les facteurs de réussite de l'évaluation

PLUSIEURS FACTEURS PEUVENT ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME FAVORABLES DANS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION.

L'ANTICIPATION ET LA PRISE EN COMPTE DES FACTEURS DE RÉUSSITE ET DES RISQUES PERMETTENT DE CONSTRUIRE UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION PLUS SOLIDE ET À TERME PLUS UTILE.



DES CONDITIONS DE RÉUSSITE

■ *Pouvoir s'appuyer sur une ingénierie locale consistante et un interlocuteur stable et légitime : porteur de projet, équipe de direction de projet, personnes qualifiées mobilisables en interne, recours à des prestataires.*

■ *Installer une instance d'évaluation permanente clairement identifiée, à la fois "articulée avec" mais distincte des instances de pilotage stratégique du projet de rénovation urbaine (l'évaluation suppose un minimum de distanciation).*

■ *Garantir une liberté de parole et de ton à l'instance d'évaluation .*

■ *Avoir clairement défini le "projet d'évaluation" local : ses effets attendus, ses cibles, ses modalités de mise en œuvre, ses instances de portage et de réalisation, sa temporalité, son budget, etc.*

■ *Avoir explicité et mis en perspective les attentes des divers partenaires locaux vis-à-vis de l'évaluation.*

■ *Préciser la hiérarchie et la temporalité des divers objectifs visés : court, moyen, long terme.*

■ *Avoir défini collectivement les indicateurs qui seront utilisés.*



DES RISQUES AUXQUELS L'ÉVALUATION PEUT ÊTRE CONFRONTÉE

■ *La non-adhésion des décideurs et l'absence de volonté politique d'évaluer (le non-intérêt du comité de pilotage stratégique pour l'évaluation).*

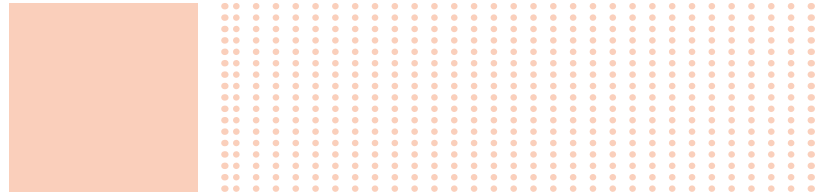
■ *L'absence de prise en compte du temps nécessaire pour piloter (disponibilité des décideurs) et animer l'évaluation (disponibilité des techniciens) : il faut prévoir les allocations de temps des uns et des autres.*

■ *L'insuffisante prise en compte des moyens humains (il faut intégrer l'évaluation dans la charge de travail de la direction de projet) et financiers (il faut inscrire le financement de l'évaluation dans la programmation financière).*

■ *L'absence ou l'insuffisance de communication sur l'évaluation, qui peut entraîner des formes de rejet de l'opération de la part des parties prenantes.*

■ *L'insuffisante prise en compte des résultats de l'évaluation (diffusion et retour sur la décision), ce qui rendrait l'exercice sans effet et inutile.*

EN REVANCHE, L'ÉVALUATION PEUT RENCONTRER UNE SÉRIE D'OBSTACLES OU ÊTRE FREINÉE PAR DES FACTEURS DE RÉSISTANCE.



III. CONDUIRE L'ÉVALUATION



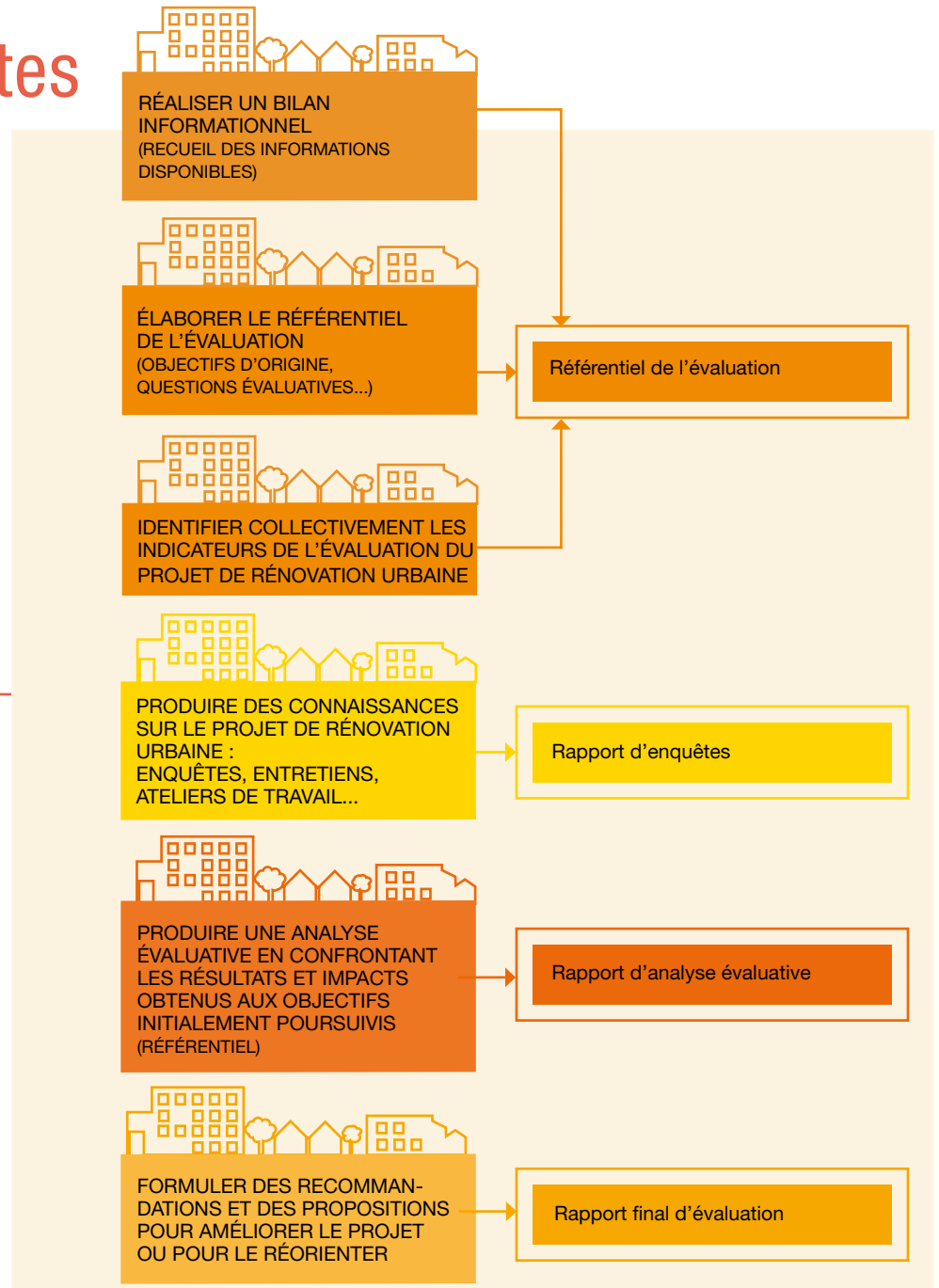
Les différentes étapes **1**

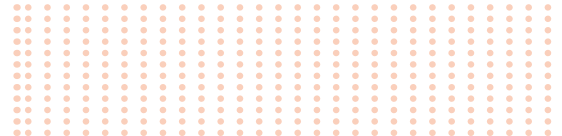
Accompagner les étapes d'une évaluation **2**

Restituer et diffuser les résultats **3**

1 Les différentes étapes

ELLES SONT DANS UN PREMIER TEMPS SUIVIES PAR L'INSTANCE D'ÉVALUATION, ET PAR LA SUITE VALIDÉES PAR LE COMITÉ DE PILOTAGE STRATÉGIQUE.





2 Accompagner les étapes d'une évaluation



Dresser le bilan informationnel

D'une manière générale, avant d'être lancée, l'évaluation doit pouvoir dresser un "bilan informationnel" de toutes les informations existantes sur le projet. Il s'agit de rassembler, en premier lieu, l'ensemble des données des outils de suivi et de reporting (tableaux de bord), mais également tous les documents existants sur le projet et son contexte : diagnostics, études préalables, enquêtes... qu'ils aient été produits par le porteur de projet en maîtrise d'ouvrage directe ou par des partenaires.



Élaborer le référentiel

Pour hiérarchiser les objectifs du projet, le **référentiel** s'appuie notamment sur l'outil que représente

l'**arbre des objectifs**, parfois nommé "diagramme d'impacts".

L'arbre des objectifs relie entre eux les objectifs opérationnels, les objectifs de résultats et les objectifs stratégiques du projet. Il permet ainsi de formaliser la manière dont les opérations conduisent à des résultats, au service des objectifs stratégiques du projet.



L'arbre d'objectifs

Le référentiel consiste à décrire aussi fidèlement que possible les **intentions initiales** du projet de rénovation urbaine. À cet effet, il est nécessaire d'exploiter les documents constitutifs des choix fondateurs du projet et de recueillir le point de vue des acteurs impliqués dans la prise de décision.

Cela afin de dégager les objectifs initiaux poursuivis par le projet. Il convient également de rappeler quel était le contexte dans lequel les choix ont été opérés, pour que l'évaluation puisse prendre en compte les évolutions liées au contexte dans lequel le programme se déroule.



LE RÉFÉRENTIEL EN ÉVALUATION

La construction du référentiel est la première étape de toute démarche d'évaluation. Il permet d'identifier les objectifs poursuivis par le projet de rénovation urbaine et de définir les critères et les indicateurs de l'évaluation.

EXEMPLE D'OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE DE L'AGGLOMÉRATION D'ANGOULÊME

Le projet de rénovation urbaine est pensé comme un levier pour une politique d'habitat solidaire à l'échelle de l'agglomération. Il présente à ce titre trois priorités :

- penser globalement la rénovation urbaine dans le cadre d'un projet progressif et à long terme ;
- développer les conditions de mise en place d'une réelle mixité sociale, en rénovant les mécanismes d'attribution des logements, afin de réduire les phénomènes de ségrégation et de spécialisation territoriales ;
- renforcer l'attractivité des quartiers par un rééquilibrage des fonctions résidentielles, et des activités économiques et culturelles.

À partir de ces trois priorités, une série d'objectifs a été définie :

- renforcer l'attractivité des quartiers classés en ZUS en valorisant les espaces existants et en aménageant des espaces de centralité ;
- désenclaver les quartiers et renforcer leurs liens avec les villes ;
- diversifier l'offre de logements ;
- développer une mixité fonctionnelle prenant en compte le développement de l'activité économique et l'adaptation de l'offre en équipements publics ;
- consolider et adapter l'offre de proximité pour les habitants et promouvoir une offre de services à l'échelle des communes, afin de réintroduire la fluidité des circulations ;
- renforcer la sécurité et améliorer le cadre de vie par la mise en place de la gestion urbaine de proximité.

2 Accompagner les étapes d'une évaluation

EXEMPLE D'ARBRE DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION D'UN PROJET.





Les indicateurs

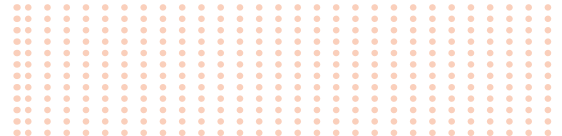
L'arbre des objectifs et l'identification des effets attendus permettent de sélectionner ou de construire les différents indicateurs de l'évaluation. Les indicateurs retenus peuvent être des indicateurs déjà existants ou demander à être construits en fonction de l'objectif poursuivi. L'identification et le choix des indicateurs constituent des décisions importantes, pas seulement techniques, mais également stratégiques. Il est préférable que le choix des indicateurs se fasse sous la forme d'un travail collectif associant les parties prenantes de l'évaluation : décideurs, porteur de projet, direction de projet, maîtrises d'ouvrage, acteurs associés à l'évaluation...

Les indicateurs se construisent à partir de la hiérarchisation des objectifs tels que représentés dans l'arbre des objectifs :

■ Les **indicateurs de réalisation** sont physiques et financiers. Ils découlent du système de suivi et sont directement corrélés au projet de rénovation urbaine. Par exemple :

- > physique : nombre de démolitions/reconstitutions ;
- > financier : montants des moyens financiers mobilisés ;
- > calendaire : délais de réalisation des opérations, éventuels retards.

Ces informations relèvent du système de reporting du projet de rénovation urbaine.



2 Accompagner les étapes d'une évaluation



CATÉGORIES D'INDICATEURS

On distingue les indicateurs de réalisation et de résultats (qui relèvent du suivi du projet), des indicateurs d'impacts (intermédiaire et final), qui relèvent de l'évaluation proprement dite :

■ Les **indicateurs de résultats** portent sur l'effectivité des actions entreprises.

Par exemple :

- > nombre de familles relogées ;
- > nombre de résidentialisations ;
- > résultats de la Gestion urbaine de proximité (GUP).

■ Les **indicateurs d'impacts** visent à mesurer les effets des opérations à moyen terme (impact intermédiaire) et à plus long terme (impact final).

Ils doivent être construits collectivement, au regard des objectifs assignés au projet, et sont les véritables indicateurs de l'évaluation.

■ **indicateurs de réalisation** : physiques et financiers ;

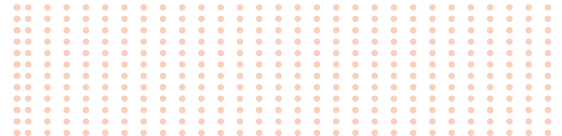
■ **indicateurs de résultats** : les effets directs immédiatement perceptibles ;

■ **indicateurs d'impact spécifique ou intermédiaire**, obtenus deux à trois ans après le démarrage du projet (les effets à moyen terme du projet appréciés au regard des objectifs initiaux) ;

■ **indicateurs d'impact global ou final** : impact au terme du projet (à cinq ans) ou effets globaux à l'issue du projet.

Il est utile de disposer également d'indicateurs de contexte, qui permettent de suivre l'évolution socio-économique d'un territoire. Il s'agit notamment de données de type "tableaux de bord des quartiers", qui relèvent de données locales issues de l'INSEE, de la CAF, du SIG de la DIV et de l'Observatoire national des ZUS (ONZUS).

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES	TYPES D'INDICATEURS D'IMPACTS	SOURCES
AMÉLIORER L'IMAGE ET L'ATTRACTIVITÉ DE LA VILLE	1. Améliorer l'image et l'attractivité de la ville	<ul style="list-style-type: none"> > Évolution à moyen (3 à 5 ans) et à long terme (8 à 10ans) de l'image de la ville > Taux de remplissage des programmes immobiliers > Évolution du marché immobilier local > ... 	Analyse de la presse locale et nationale Bailleurs Agences immobilières
	2. Favoriser l'équilibre social et la diversification des logements	<ul style="list-style-type: none"> > Évolution de la typologie des familles > Évolution de la composition sociale des familles (CSP) > Évolution du revenu imposable des habitants > Évolution des parcours résidentiels des habitants des quartiers concernés par le projet de rénovation urbaine > ... 	INSEE DGI-FILICOM Bailleurs - suivi de panel
	3. Développer les équipements publics	<ul style="list-style-type: none"> > Taux de fréquentation des équipements publics autres que scolaires (sportifs...) > Origine géographique des usagers des équipements (de quels quartiers viennent les usagers des équipements ?) > ... 	Services de la ville
	4. Accroître les actions de résidentialisation	<ul style="list-style-type: none"> > Évolution des pratiques sociales en matière de représentation et d'utilisation des espaces collectifs privés > Évolution des usages des espaces publics > ... 	Enquêtes qualitatives auprès des habitants des quartiers
	5. Encourager le développement durable	<ul style="list-style-type: none"> > Qualité urbaine > Maîtrise de l'énergie > Gestion des déplacements > Indicateur de la qualité de la collecte sélective et du tri > ... 	Services de la ville, obtention de labels
	6. Favoriser le développement économique, actions d'insertion	<ul style="list-style-type: none"> > Évolution annuelle du taux de chômage en ZUS > Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans et des niveaux V et infra > Nombre de bénéficiaires d'actions d'insertion liées au PRU > Nombre de créations ou d'implantations d'entreprises > Données sur la fréquentation des équipements commerciaux > ... 	PLIE, ANPE, Maison de l'emploi... Centres commerciaux des quartiers Service économique de la ville
	7. Développer la vie associative	<ul style="list-style-type: none"> > Évolution de la démographie associative > ... 	Services de la ville
	8. Assurer la réussite éducative et scolaire	<ul style="list-style-type: none"> > Taux de scolarisation des enfants de 3 ans > Résultats des évaluations en CE2 et en 6^e > Retard de 2 ans et plus en fin de 3^e > ... 	Inspection d'académie...



2 Accompagner les étapes d'une évaluation

Produire des connaissances nouvelles

À côté de la mobilisation des connaissances existantes, l'évaluation produit des connaissances nouvelles recueillies sous des formes diverses : enquêtes statistiques, enquêtes auprès des opérateurs et des habitants, entretiens semi-directifs, tables rondes ou "focus groupes", ateliers de travail et de production d'analyses évaluatives...

EN OUTRE, DES ENQUÊTES THÉMATIQUES ANNUELLES PORTANT SUR DES THÈMES DIFFÉRENTS PEUVENT ÊTRE MISES EN ŒUVRE.



EXEMPLES D'ENQUÊTES ANNUELLES PROPOSÉES

À côté des informations des indicateurs de l'évaluation, il est proposé de réaliser annuellement une enquête, dont le rythme est à déterminer, portant sur :

- les habitants et la résidentialisation ;
- les collectes sélectives ;
- le changement d'image.



LES OUTILS UTILISÉS SONT MULTIPLES

L'évaluation mobilise l'ensemble des méthodes permettant de produire des analyses et de formuler des jugements. La Commission européenne (programme MEANS) en propose quelques-unes :

- Pour structurer l'évaluation : l'analyse forces-faiblesses-opportunités-menaces, le diagramme logique des impacts, le vote coloré...
- Pour observer le changement sur le terrain : les entretiens individuels, focus groupes, études de cas...
- Pour analyser les données : le recours à des SIG, observatoires locaux...
- Pour porter un jugement : analyse coût-efficacité...

(Voir en annexe le glossaire des méthodes)



Produire une analyse évaluative

Les matériaux collectés lors des étapes d'enquêtes (avis des parties prenantes) et de recueil de l'information (renseignement des indicateurs) sont confrontés aux objectifs du projet, notamment repris dans le référentiel. Cette confrontation – analyse évaluative – permet une mesure des écarts entre ce qui était attendu et les impacts constatés. L'analyse évaluative cherche à comprendre les causes des écarts et, pour cela, prend en compte les effets liés aux modifications du contexte dans lequel le projet évolue.

Dans la mesure du possible, il est toujours préférable de produire l'analyse évaluative de manière collective, par exemple sous la forme d'ateliers de travail associant la direction de projet et les maîtrises d'ouvrage. Cela afin de croiser les points de vue et de ne négliger aucun facteur explicatif. Une formulation collective de l'analyse évaluative est toujours plus riche que lorsqu'elle est laissée à la seule expertise d'un prestataire.



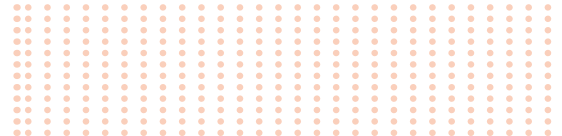
Formuler des recommandations

Les recommandations sont construites comme une **aide à la décision**, avec un souci d'opérationnalité et de faisabilité. C'est pour cette raison que leur formulation est au cœur de l'utilité de l'évaluation.



Une évaluation intermédiaire à deux ans

Les recommandations de l'évaluation intermédiaire alimentent les observations et analyses conduites au cours du point d'étape réalisé par le porteur de projet, deux ans après la signature de la convention pluriannuelle. L'ensemble de ces éléments peuvent argumenter les réorientations possibles du projet avec la négociation possible d'avenant à la convention initiale.



2 Accompagner les étapes d'une évaluation



Une évaluation finale à cinq ans

L'évaluation finale à cinq ans permet :

- > d'analyser les éventuels écarts entre les impacts observés et les objectifs initiaux ;
- > de formuler des recommandations et d'alimenter de futures politiques publiques locales.

La validation est avant tout celle des commanditaires – décideurs politiques à l'origine de l'évaluation – réunis dans le comité de pilotage stratégique. C'est à lui qu'il revient de formuler *in fine* le jugement évaluatif sur la base du rapport d'évaluation.

Il est tout aussi déterminant que l'évaluation bénéficie également d'une validation technique. Il faut en effet que les recommandations en matière de mise en œuvre soient intégrées par ceux qui en ont précisément la responsabilité, à savoir la direction de projet et les maîtrises d'ouvrage.

Il est utile de prévoir un **suivi de la mise en œuvre des recommandations** formulées, par exemple une année après l'évaluation. Le comité de pilotage stratégique du projet de rénovation urbaine doit être informé du degré de mise en œuvre des recommandations ayant été validées au moment de l'évaluation.



STRUCTURE TYPE D'UN RAPPORT D'ÉVALUATION

■ Introduction

- > Rappel de la commande interne et/ou externe : trame du cahier des charges).
- > Choix méthodologiques, intérêt et limites de la méthode.

■ Partie 1 : le référentiel et le champ de l'évaluation

- > Les intentions initiales du projet de rénovation urbaine (PRU), son historique, ses hypothèses fondatrices, l'arbre des objectifs, le PRU dans son contexte.
- > Les questions évaluatives, critères, indicateurs.
- > Le périmètre de l'évaluation ainsi défini.

■ Partie 2 : le résultat des enquêtes

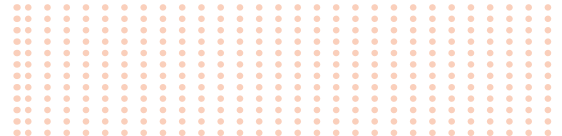
- > La synthèse des connaissances existantes.
- > L'apport de connaissances nouvelles réalisées dans le cadre de l'évaluation : exposé et enseignements des enquêtes avec leurs limites.
- > L'analyse de la mise en œuvre du PRU : fonctionnement du projet, pilotage, modalités organisationnelles de l'équipe de direction...

■ Partie 3 : l'analyse évaluative

- > Considérations d'efficacité, d'efficience, etc.
- > Mise en relation des intentions originelles du référentiel avec les constats de l'évaluation.

■ Partie 4 : les recommandations pour le comité de pilotage stratégique

- > Sur les orientations du PRU, les résultats de sa mise en œuvre au regard des objectifs : écarts constatés...



3 Restituer et diffuser les résultats

La restitution et la diffusion publique des résultats de l'évaluation constituent une étape décisive, trop souvent sous-estimée, ce qui en limite parfois les retombées.

Il est donc utile de pouvoir organiser une présentation orale devant les principaux partenaires du projet. La restitution des travaux de l'évaluation offre ainsi une occasion de mise en débat, de confrontations et d'échanges, souvent fructueux et riches pour la poursuite du projet de rénovation urbaine.

Cette mise en débat concerne les trois principales catégories d'acteurs concernées par le projet : les décideurs (comité de pilotage stratégique), les agents de la mise en œuvre (direction de projet et maîtrises d'ouvrage) et les habitants bénéficiaires du projet. Il s'agit ici d'un véritable enjeu de participation à atteindre.

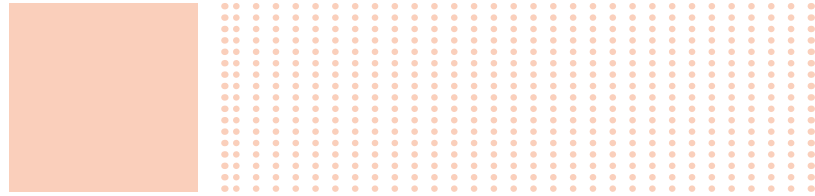
La mise en débat public favorise également une meilleure appropriation des résultats de l'évaluation par les décideurs et par les acteurs de la mise en œuvre, et anticipe de futures coopérations.

Dans cette mise en débat public, la place des habitants est importante. Il est donc nécessaire de concevoir des modalités de restitution simples et pédagogiques, tels un journal de l'évaluation reprenant les principaux constats et recommandations, un diaporama, un film vidéo... L'animation du débat doit également permettre l'expression de l'ensemble des parties prenantes ¹.

Les évaluations participatives sont considérées comme les plus propices à la création des effets d'apprentissage. Ces effets d'apprentissage portent en effet sur :

- > le projet de rénovation en lui-même, qui est mieux connu dans ses objectifs et ses résultats ;
- > les conditions de sa mise en œuvre : le rôle de chacun est mieux identifié, les dysfonctionnements ont été repérés ;
- > les logiques d'acteurs : on comprend mieux les objectifs et contraintes des partenaires impliqués dans le projet. Les effets d'apprentissage portent également sur les méthodes évaluatives elles-mêmes. Ils constituent des acquis des évaluations, certes implicites, mais souvent durables.

1/ Voir le "Guide du débat citoyen" publié à la Documentation française (juin 2005), réalisé par F. Mouterde, T. Delahais, D. Puppier.

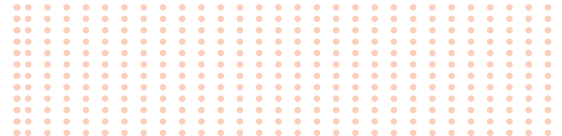


IV. PASSER UNE COMMANDE D'ÉVALUATION



Construire un cahier des charges 1

Choisir la structure chargée de l'évaluation 2



La mise en œuvre des actions d'évaluation peut correspondre à deux cas de figure distincts, selon les sites où elles sont mises en œuvre, en fonction de l'appétence, de la connaissance de ces éléments par le porteur de projet, son équipe et les principaux maîtres d'ouvrage.

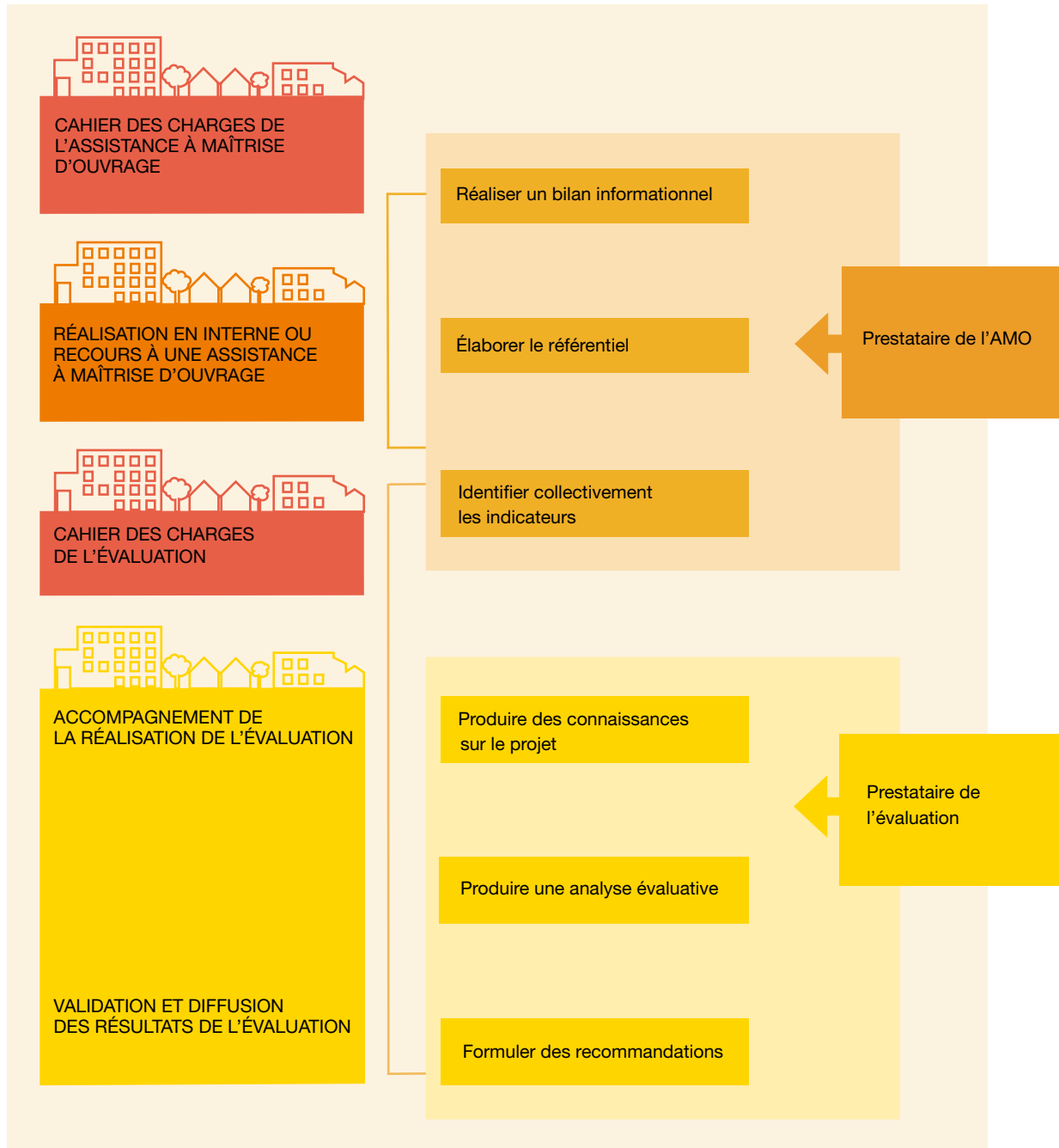
■ **Les “sites familiers” de l'évaluation**, généralement mobilisés et outillés pour conduire une telle démarche. Il s'agit des sites où la “culture de l'évaluation” a été développée grâce à des opérations antérieures (sur des contrats de ville ou autres dispositifs publics, existence des services concernés...).

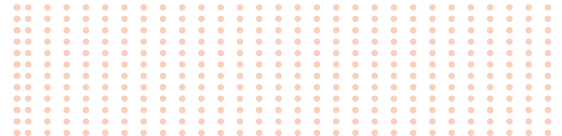
Pour ces sites autonomes, la commande d'évaluation et l'élaboration du cahier des charges, ou encore la conduite de l'évaluation, peuvent être conçues et menées en interne.

■ **Les sites pour lesquels l'évaluation n'est pas encore intégrée dans la conduite des projets**, indécis et peu outillés dans ce domaine. Dans ce cas, le recours à une aide extérieure, sous la forme d'une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), permet de formuler et de formaliser la commande.

L'AMO a pour rôle d'explicitier les enjeux et les questionnements évaluatifs (arbre d'objectifs, indicateurs...), d'identifier les conditions de faisabilité de l'évaluation et de formaliser la commande sous la forme d'un cahier des charges.

Les sites recourant à l'AMO devront réaliser une consultation comportant un cahier des charges spécifique, dans le but de sélectionner un prestataire. Celui-ci les accompagnera dans les premières étapes de l'évaluation, distinctes de la commande d'évaluation.





1 Construire un cahier des charges

Le cahier des charges est construit à partir du projet d'évaluation, dont il retient les éléments utiles pour "passer commande" de l'opération d'évaluation. Il reprend notamment les éléments du contexte, et présente le projet de rénovation urbaine et les principales questions de l'évaluation. Il précise également les résultats attendus et peut esquisser les premières

hypothèses au regard des enjeux. Enfin, il peut proposer des orientations méthodologiques, comme par exemple la dimension participative attendue de l'évaluation ou la nature et la taille des enquêtes souhaitées. Le marché est passé entre le commanditaire et le prestataire sur la base du cahier des charges. Il constitue à ce titre la pièce maîtresse du Dossier

de consultation des entreprises (DCE). Il est en outre le document de référence pour la réception des travaux d'étude. Le commanditaire comme les prestataires s'y reporte régulièrement lors des différentes phases de l'évaluation, pour vérifier si le cap est bien tenu. C'est un outil véritablement décisif pour la conduite de l'évaluation du projet de rénovation urbaine.



PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UNE TRAME POSSIBLE DE CAHIER DES CHARGES

■ **Le projet de rénovation urbaine et son contexte**

- > Présenter le projet et son contexte.
- > Présenter la décision d'évaluer et ses motifs.

■ **Les objectifs de l'évaluation**

- > Indiquer les objectifs de l'évaluation et ce qui est attendu : aide à la décision, clarification du positionnement du commanditaire, réorientation du projet de rénovation urbaine...

■ **Les prestations attendues**

- > Indiquer les questions auxquelles le maître d'ouvrage souhaite que l'évaluation réponde (voir chapitres sur les questions évaluatives et encadré suivant).

- > Indiquer les restitutions attendues – orales et écrites, contenu – et leurs échéances.

■ **La méthode**

- > Indiquer des orientations méthodologiques, avec la possibilité de laisser les prestataires faire des propositions pour les différencier.

■ **Le dispositif de suivi de l'évaluation**

- > Indiquer les modalités de pilotage, de suivi technique, et le calendrier de l'évaluation.

■ **Les critères de sélection du prestataire**

- > Indiquer les critères de jugement des offres (compétences, méthodes, références, prix...).



**CAHIER DES CHARGES :
ÉLÉMENTS RELATIFS
AUX PRESTATIONS ATTENDUES**

**■ Exemple d'objectifs fixés
au prestataire :**

- > Construire l'état zéro du site faisant l'objet du projet de rénovation urbaine.
- > Affiner la sélection et l'identification des indicateurs, ainsi que leur faisabilité.
- > Exposer les méthodologies pour mettre au point les indicateurs.
- > Renseigner les indicateurs.
- > Fixer les valeurs cibles (à quel niveau l'objectif sera considéré comme atteint).
- > Définir les différentes temporalités des objectifs d'évaluation.

■ Exemple de méthodes et moyens attendus (réponse des prestataires à l'appel d'offres) :

- > Modalités de collecte et de recueil, en précisant ceux qui nécessiteront une analyse de données statistiques, une enquête, un sondage...
- > Modalités d'analyse et d'évaluation des indicateurs, ainsi que leurs modalités de reporting :
 - des institutions ressources à associer.

> Modalités d'association des habitants :

- comme source potentielle pour l'évaluation ;
 - pour la restitution des résultats de l'évaluation.
- > Proposition de coût (ventilation des tâches à effectuer).

2 Choisir la structure chargée de l'évaluation

Évaluer en interne ou en externe ?

Faut-il évaluer en interne ou bien confier l'évaluation à un prestataire spécialisé ?

L'évaluation en interne offre l'avantage de la proximité avec le projet de rénovation urbaine, ce qui garantit une bonne connaissance du projet et induit des gains de temps. L'autre avantage tient au moindre coût du choix interne : confier l'évaluation à un acteur interne (par exemple un service compétent de la ville ou de l'agglomération) apparaît moins coûteux que le recours à un prestataire extérieur. Cela permet une bonne appropriation du sujet de l'évaluation et offre une occasion de renforcer les liens entre les maîtrises d'ouvrage.

Toutefois, la solution interne peut comporter des éléments susceptibles d'affaiblir l'évaluation, en étant "juge et partie". Le recours à un service interne, même s'il n'est pas directement chargé du projet de rénovation urbaine, comporte en effet un certain risque de partialité. C'est notamment pour ce motif que

la Commission européenne prescrit le recours à des prestataires externes pour les évaluations des Fonds structurels. Le recours à un prestataire externe peut apporter une crédibilité supplémentaire à la démarche en limitant les postures de "juge et partie" et facilite l'écoute impartiale de tous les partenaires.



LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS

L'article 28 du Code des marchés publics (CMP) est le plus adéquat pour lancer une procédure d'appel d'offres. Il s'agit d'une procédure adaptée qui permet une mise en concurrence simplifiée. Pour les marchés de fournitures et de services, les seuils en dessous desquels la procédure adaptée est possible sont de 135 000 euros HT pour l'État et de 210 000 euros HT pour les collectivités locales.

Au-delà de ces seuils, il est obligatoire de suivre la procédure formalisée dans le CMP. Dans tous les cas, le commanditaire est tenu au respect des principes fixés à l'article 1 du CMP que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures. Voir le manuel d'application du Code des marchés publics publié au JO n° 179 du 4 août 2006, page 11665, texte n° 23 – NOR : ECOM0620004C, et en particulier le chapitre 9.3.1 "En dessous des seuils de procédure formalisée". Accessible sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr/>



EXEMPLE DE QUESTIONS À SE POSER POUR SÉLECTIONNER UN PRESTATAIRE

- *L'offre fait-elle preuve d'une bonne appropriation par le candidat des questions posées dans le cahier des charges ?*
- *La méthodologie qu'il propose et les outils dont il dispose permettent-ils de répondre correctement aux questions posées ?*
- *Les consultants sont-ils familiers des questions de rénovation urbaine et de politique de la ville et quelles sont leurs références en ce domaine ?*
- *Les consultants sont-ils aguerris à l'évaluation et ont-ils déjà réalisé des missions identiques ?*
- *Le devis est-il réaliste et sobre, et le nombre de jours consultant est-il bien calibré ?*

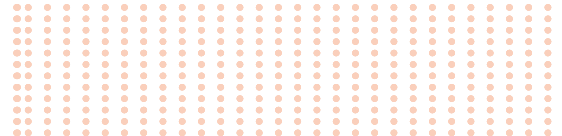


QUELQUES CRITÈRES DE CHOIX

- *La qualité méthodologique de l'offre.*
- *La compétence en matière d'évaluation.*
- *La connaissance des questions de rénovation urbaine.*
- *Les références de missions similaires.*
- *Le rapport qualité/prix.*

UNE FOIS LE PRESTATAIRE RETENU, L'ÉVALUATION PROPREMENT DITE PEUT ÊTRE LANCÉE.

LE LANCEMENT S'EFFECTUE SOUS LA FORME D'UNE RÉUNION DU COMITÉ DE PILOTAGE OU DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION.

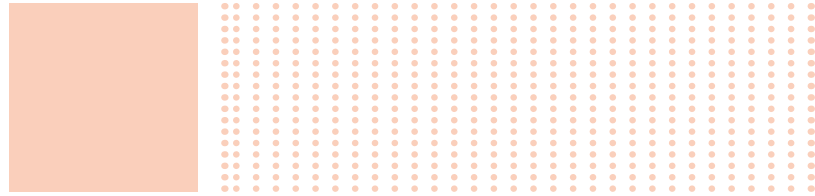


CONCLUSION

Cet ouvrage renseigne sur les modes de conduite d'une démarche d'évaluation locale, appliqués aux projets de rénovation urbaine. La démarche proposée peut aisément inclure d'autres aspects, comme l'approfondissement des actions à caractère social, ou être élargie à un territoire plus large, celui des CUCS en particulier, permettant ainsi d'avoir une vision globale de l'impact de l'ensemble des actions mises en œuvre sur un territoire.

Après plus de trois ans d'existence de l'ANRU et l'engagement de nombreux projets de rénovation urbaine, le suivi local des projets afin de permettre la réalisation du programme dans les meilleures conditions constitue un enjeu majeur.

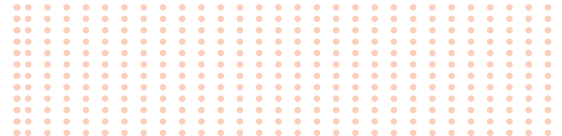
L'organisation de revues de projets et la réalisation de points d'étapes à deux et quatre ans après la signature de la convention seront nécessaires à ce suivi local. Dans ce cadre, la mise en place d'une démarche locale d'évaluation devrait contribuer à alimenter ces dispositifs afin d'identifier les forces et les faiblesses du projet, et, le cas échéant, de le réorienter pour rester en cohérence avec les objectifs fondamentaux du programme de rénovation urbaine.



V. ANNEXES



Éléments relatifs à la réalisation du présent document	1
Proposition méthodologique de l'évaluation par les résultats	2
Charte de la Société française de l'évaluation	3
Glossaire des méthodes	4



1 Éléments relatifs à la réalisation du présent document



Les expérimentations ont été conduites par quatre prestataires connaissant les questions d'évaluation, chacun mettant en œuvre une approche méthodologique propre. Plusieurs réunions d'échanges et de travail ont ensuite permis de dégager les éléments constitutifs de cet ouvrage.

L'expérimentation n'avait pas pour objectif de proposer "une méthode" unique d'évaluation souple et adaptée aux caractéristiques particulières des projets de rénovation urbaine dans leur diversité. Le cabinet GESTE a ensuite été chargé de l'élaboration du présent document. Le travail a été animé par Guy Cauquil, président de la Société française de l'évaluation (SFE).

Un comité de pilotage ANRU et CDC a suivi les travaux d'expérimentation et de rédaction du document, et a associé la DIV, la DGUHC et l'USH. Cet ouvrage est le fruit de ce travail collectif réalisé entre les mois de mai et de décembre 2006.

Participation au présent ouvrage

■ Les consultants

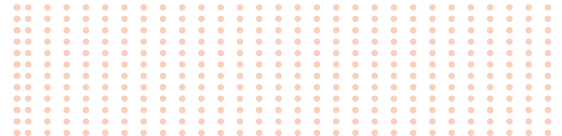
- > ACT Consultants :
Sonia Fayman et
Daniel Bourdon.
- > ALGOE :
Judith Baudelet et
Dominique Gaudron.
- > CIVITO :
Bruno Carlon.
- > GESTE :
Manon Meunier et
Daniel Rigaud.
- > Avec l'animation
de Guy Cauquil,
président de la SFE
<http://www.sfe.asso.fr/>

■ Les membres du comité de pilotage

- > Pascale Rieu, ANRU.
- > Elizabeth Broge, ANRU.
- > Isabelle Sery, ANRU.
- > Annie Taïola, ANRU.
- > Marianne Leblanc, ANRU.
- > Alain Dabrowski, CDC.
- > Audrey Charluet, CDC.
- > Georges Crepey, CGPC.
- > Stephan Jannez, DIV.
- > Michèle Esposto, DIV.
- > Frédéric Meynard, DIV.
- > Jean-Charles le Guen, USH.
- > Annick Allico, DGUHC.

■ Éléments de bibliographie

- > Pour découvrir l'évaluation
 - Bernard Perret, *L'Évaluation des politiques publiques*, La Découverte et Syros, Paris, 2001.
 - Patrick Viveret, *L'Évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1989.
 - Éric Monnier, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 2^e édition, 1992.
 - MEANS (Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle), Fonds structurels communautaires, "Évaluer les programmes socio-économiques", 6 volumes, 1999.
- > Sur les projets de rénovation urbaine
 - Site de l'ANRU : www.anru.fr



2 Proposition méthodologique de l'évaluation par les résultats



Le pilotage par les résultats : les objectifs de la méthode

Cette méthode a été expérimentée par ALGOE sur le site de Bobigny.



À partir de deux constats...

Schématiquement, le pilotage par les résultats est le produit de deux grands constats issus des préoccupations des maîtres d'ouvrage de projets urbains :

■ **Le suivi des réalisations**, une rigueur du quotidien qui parfois se fait aux dépens d'une vision à moyen terme du sens global du projet. Ce type de suivi assure à la maîtrise d'ouvrage une visibilité de la mise en œuvre concrète de son projet, mais, sur des projets territoriaux de plus en plus complexes (multiplicité des acteurs, procédures...) et s'inscrivant dans la durée (entre cinq et dix ans), les objectifs stratégiques qui ont présidé à la mise en place du projet sont souvent relégués au second plan ou du moins ne sont plus présents dans l'actualité du projet. Au bout de quelques années de vie d'un projet, au moment de son évaluation (intermédiaire, voire finale par exemple), on peut observer des réalisations qui ne sont plus en phase avec les objectifs initiaux ou qui ne portent pas les résultats escomptés.

■ **L'évaluation**, une démarche souvent lourde, peu appropriée, mal ressentie par les acteurs et qui arrive souvent trop tard (évaluation récapitulative) tout en étant une demande de plus en plus fréquente de la part des maîtres d'ouvrage, dans un contexte institutionnel multipartenarial qui nécessite des éclairages très larges, et avec une société civile de plus en plus exigeante sur les résultats et les effets concrets des politiques publiques mises en œuvre.

Ainsi, il apparaît essentiel de **concilier les deux approches**, plus particulièrement en faisant de l'évaluation un outil pragmatique, opérationnel, ciblé, utile voire "utilitariste" et facile, communiquant sur le **suivi régulier des résultats** d'un projet.

... le croisement de deux approches

Le “pilotage par les résultats” constitue une démarche globale composée de deux volets complémentaires, différents mais qui, articulés, assurent une **synergie** dans le pilotage du projet :

- Le premier niveau du pilotage par les résultats est celui du pilotage par l’action en termes de suivi précis de la mise en œuvre des réalisations, dans le respect des coûts, des délais et de la qualité ; ces réalisations sont considérées comme des résultats directs.
- Le second niveau, celui qui fait l’objet précisément de la note méthodologique, est celui de la mesure des **effets produits** par la mise en œuvre des réalisations. Il emprunte à l’évaluation des éléments de méthode, comme détaillé par la suite.

Les deux niveaux se répondent à des rythmes différents :

- Le suivi des réalisations est fréquent, imposé par l’actualité des opérations/actions, souvent tous les deux mois.
- Le suivi des effets va davantage être annuel, car il s’agit de prendre du recul et de la distance par rapport à l’action.

Cependant, malgré leur synergie, les deux volets, qui renvoient à deux méthodes de suivi des projets, peuvent également être mis en place de façon autonome, avec le risque d’écueils déjà souligné.

Cette note présente la mise en place de l’approche par les “effets”.

Une évaluation “ciblée” et partagée

La mise en place d’un outil relatif au suivi des effets emprunte vocabulaire et méthodes à l’évaluation.

Il s’agit d’abord de reconstituer la **théorie de l’action** du projet, à travers la construction d’un **arbre des objectifs**, et plus globalement d’élaborer un **référentiel d’évaluation** qui soit ciblé sur un faible nombre d’indicateurs faisant consensus auprès des principaux acteurs du projet.

Le pilotage du projet, à travers l’évaluation des effets produits, se fait sur la base du renseignement d’indicateurs que les acteurs auront estimés comme les plus illustratifs, les plus structurants quant à la contribution de l’atteinte des objectifs définis. Il s’agit de mobiliser les acteurs sur un **nombre restreint mais partagé d’indicateurs**.

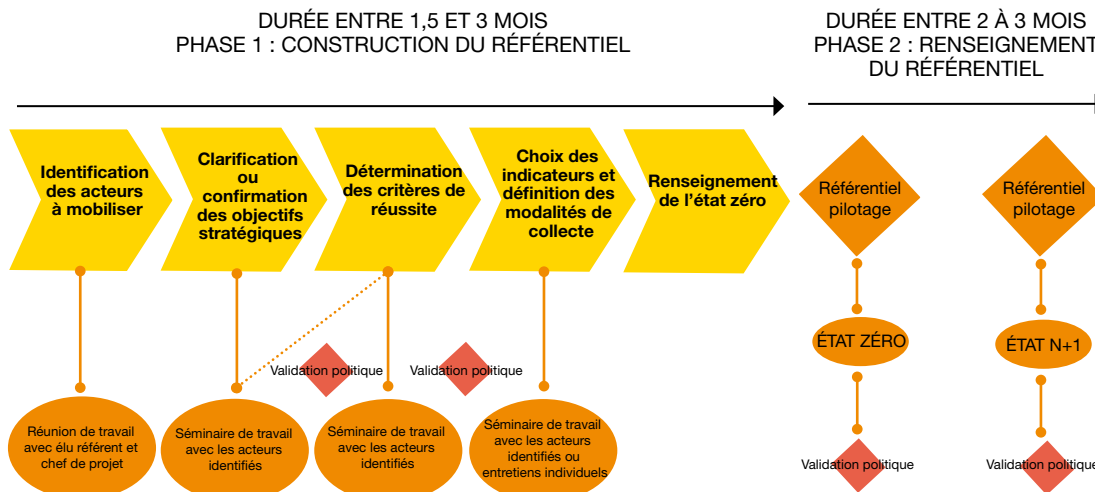
2 Proposition méthodologique de l'évaluation par les résultats

Une démarche en deux phases

La mise en place du suivi des effets passe par deux phases, chacune composée de plusieurs étapes :

- la première phase consiste dans la construction d'un référentiel "d'évaluation" qui passe par cinq étapes précises ;
- la seconde phase consiste dans le renseignement de ce référentiel : le nombre d'étapes n'est pas identique d'un projet à un autre, il dépend de la durée du projet et de la fréquence à laquelle le référentiel sera renseigné (annuellement par exemple).

Les deux phases sont reprises par ce schéma. Les étapes composant la construction du référentiel y sont détaillées.



La construction progressive et collective du référentiel



IDENTIFICATION DES ACTEURS À MOBILISER

OBJECTIFS

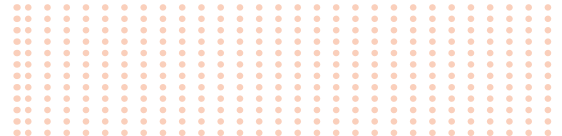
- Mettre en place l'organisation de la démarche.
 - Identifier une vingtaine d'acteurs contribuant au projet, en capacité de porter des objectifs opérationnels et stratégiques, représentant la diversité (ou les thématiques) du projet, qui seront associés à plusieurs séminaires de travail (voir étapes suivantes)
 - Définir les modalités de validation.
 - Établir le calendrier des rencontres.

MOYENS

- Une réunion de travail avec l'élu référent et le chef de projet.

RÉSULTATS

- Une organisation clarifiée.
- Des contributeurs mobilisés.



2 Proposition méthodologique de l'évaluation par les résultats



Type de livrable



OBJECTIFS STRATÉGIQUES :

CONSTRUCTION DE L'ARBRE DES OBJECTIFS

OBJECTIFS

- Reconstituer collectivement “la théorie de l'action” du projet.
- Partager une vision du sens du projet, des objectifs structurants contribuant aux objectifs stratégiques.
- Hiérarchiser les objectifs sur lesquels porter plus particulièrement le suivi.

MOYENS

- Une analyse documentaire des documents “fondateurs» du projet”.
- Un séminaire de travail collectif d'une demi-journée :
 - Soit reformalisation des objectifs et hiérarchisation sur la base d'une version d'un arbre des objectifs préparé par les consultants (après analyse documentaire et entretien). Les participants reçoivent, quelques jours avant la réunion, la version qui sera débattue en séance.
 - Soit construction en séance, en utilisant une méthode d'animation spécifique (de type Méta-plan) de l'arbre des objectifs.

RÉSULTATS

- Un arbre des objectifs partagé.



DÉTERMINATION DES CRITÈRES DE RÉUSSITE

OBJECTIFS

- Définir, à partir des objectifs retenus, les seuils (valeurs cibles) à partir desquels on escompte que les objectifs seront atteints (les valeurs cibles) : entre l'idéal et la réalité...

MOYENS

- Un second séminaire de travail avec les mêmes acteurs ou le deuxième temps fort d'un même séminaire de travail (arbre des objectifs + critères de réussite).

RÉSULTATS

- Des valeurs cibles identifiées pour chacun des critères retenus.



IDENTIFICATION DES INDICATEURS ET DÉFINITION DES MODALITÉS DE COLLECTE

OBJECTIFS

- Identifier les indicateurs correspondant aux critères de réussite retenus.
- Préciser les paramètres de construction de l'indicateur (si indicateur créé *ex nihilo* pour les besoins de l'évaluation).
- Définir les modalités de collecte : organisme et personne ressource procédant au renseignement de l'indicateur, période de collecte, fréquence de la collecte.

MOYENS

- Un séminaire de travail et quelques entretiens ou des entretiens avec les services et organismes identifiés comme pourvoyeur potentiel de l'indicateur.

RÉSULTATS

- Une organisation du suivi mise en place :
 - Des indicateurs précis.
 - Des organismes responsabilisés dans la collecte des indicateurs.



CONSTRUCTION DE L'ÉTAT ZÉRO

OBJECTIFS

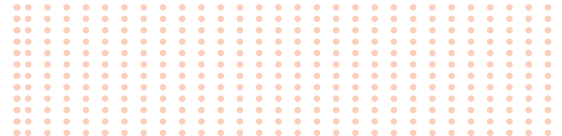
- Disposer d'un état de référence, un point zéro, à partir duquel les évolutions sur les indicateurs pourront être mesurées.

MOYENS

- Mobilisation des services et organismes identifiés comme détenteur de l'indicateur.

RÉSULTATS

- Un référentiel d'évaluation complet.



2 Proposition méthodologique de l'évaluation par les résultats

En conclusion, plusieurs “vertus” peuvent être conférées à la méthode de construction du référentiel, déroulé ci-après :

- mobilisation des parties prenantes de la mise en œuvre du projet ;
- opportunité de (re)mobiliser (en fonction du moment auquel intervient la réflexion sur le sujet) les acteurs et de (re)partir d'une vision commune, partagée, des enjeux de la démarche ;
- “responsabilisation” des acteurs sur la réussite du projet.

Les projets de rénovation urbaine poursuivent généralement les mêmes objectifs : le désenclavement, l'insertion urbaine et sociale, le rayonnement... Néanmoins, chaque projet est unique car les moyens mis en œuvre, le sens que chaque acteur donne à ces objectifs apportent une définition différente et se réfèrent toujours à un contexte singulier, spécifique. D'où l'importance de la mobilisation de différents acteurs dans la co-construction du référentiel.

Le pilotage par les résultats se différencie du suivi thématique : il s'appuie certes sur des indicateurs thématiques, mais la formalisation qui en est souvent faite se veut plus “épurée” qu'une représentation thématique et cherche à nouer tous les thèmes qui composent un projet pour arriver à un ou des objectifs finaux.

En synthèse, le suivi des effets permet à la maîtrise d'ouvrage :

- de communiquer sur des éléments tangibles et suivis dans le temps auprès des partenaires, des usagers, des habitants... ;
- d'être dotée d'un véritable outil d'aide à la décision renseigné régulièrement, à partir duquel elle peut réinterroger le projet et envisager de le (ré)orienter en tout ou partie.

3 Charte de la Société française de l'évaluation

Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics

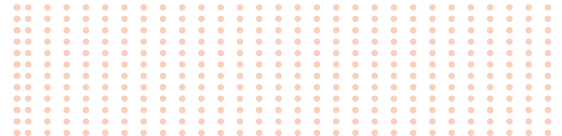
Adoptée par l'assemblée générale extraordinaire du 21 juin 2006

Exposé des motifs

L'évaluation des actions publiques revêt des formes diverses, tant par les méthodes mises en œuvre que par la manière dont elle s'insère dans le système d'action évalué, de l'évaluation interne à l'évaluation organisée et conduite de façon totalement indépendante du système d'action évalué, évaluation ex ante, concomitante ou ex post.

Cette diversité reflète la diversité des enjeux et des contextes dans lesquels il est fait recours à l'évaluation ou à d'autres pratiques connexes, telles que l'étude, la recherche, l'expertise, l'inspection ou l'audit. Cette diversité a pour contrepartie que les conclusions, jugements et recommandations produits par les évaluations n'ont pas tous la même portée ni le même statut dans le débat public. Depuis son origine, la SFE a accueilli ceux qui participent à toutes ces pratiques. Tout en reconnaissant cette diversité, elle a choisi de promouvoir les formes d'évaluation les plus à même de faire de l'évaluation une nouvelle composante institutionnelle des organisations publiques et de la vie démocratique. C'est la raison d'être de la charte adoptée en 1999 et discutée en 2006 pour son actualisation. Cette charte vise les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel (commanditaires, évaluateurs, chargés d'évaluation, instances d'évaluation et comités de pilotage).

Depuis son adoption, la charte a combiné plusieurs fonctions : éducative, en attirant l'attention sur les enjeux et les problèmes, indicative, en guidant la recherche de solutions ; incitative, elle n'a pas choisi la voie de la prescription. Il n'est pas envisagé de modifier ce choix, car il n'est ni réaliste ni souhaitable de prescrire l'adoption par les adhérents d'on ne sait quelle "conception unique" de l'évaluation. La charte se veut un guide de principes généraux, largement reconnus dans le milieu professionnel. Elle invite à s'y conformer. Elle ne méconnaît pas les possibles contradictions entre ces principes dans certaines circonstances ; elle aide à prévenir autant que possible les difficultés qui surgissent souvent en cours d'évaluation faute d'avoir clarifié les questions de principe et de déontologie.



3 Charte de la Société française de l'évaluation



Préambule

L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.

Ainsi définis, les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général. C'est pour cela qu'elle doit s'exercer dans un cadre institutionnel explicite et que sa pratique doit être régie par des principes spécifiques.

Les membres de la SFE déclarent adhérer aux principes de la "Charte de l'évaluation", s'engagent à les appliquer en tenant compte des contextes particuliers rencontrés et à promouvoir la charte tant dans leur milieu professionnel qu'auprès des personnes et institutions concernées par l'évaluation et la délibération publique.



Charte de la SFE

■ **Principe de pluralité**

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée.

Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit – chaque fois que c'est possible – par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

■ **Principe de distanciation**

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

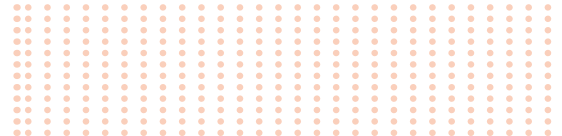
■ **Principe de compétence**

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en œuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

■ **Principe de respect des personnes**

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées.

Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.



3 Charte de la Société française de l'évaluation

■ **Principe de transparence**

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

■ **Principe d'opportunité**

Les moyens financiers et humains disponibles pour piloter et réaliser des évaluations sont consacrés en priorité aux opérations les plus susceptibles de produire des résultats du point de vue des finalités mentionnées dans le préambule de la présente charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense publique et apprentissage organisationnel.

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

■ **Principe de responsabilité**

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

4 Glossaire des méthodes

QUELQUES MÉTHODES UTILES EN ÉVALUATION.

Analyse forces, faiblesses, opportunités, menaces

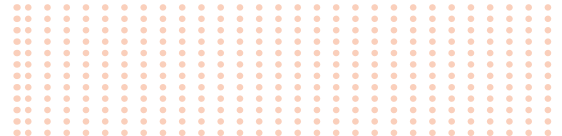
Dit analyse SWOT, cet outil d'aide à la décision développé dans le cadre des entreprises doit son nom au fait qu'il examine les forces et faiblesses (Strengths, Weaknesses) internes à l'entreprise ainsi que les opportunités et menaces du marché (Opportunities, Threats). En évaluation, il permet de dégager les lignes stratégiques les plus pertinentes par rapport aux objectifs d'un projet.

Diagramme logique d'impact

Nommé également arbre des objectifs, il permet de définir la hiérarchie des objectifs poursuivis par le projet : objectifs globaux, objectifs intermédiaires, objectifs spécifiques. L'arbre des objectifs organise ces différents niveaux d'objectifs et décrit leur organisation interne. Réaliser un arbre des objectifs consiste à représenter dans un seul schéma l'ensemble des objectifs poursuivis et leur hiérarchisation.

Vote coloré

Nommée également "abaque de Régnier", cette technique permet de structurer la réflexion collective et de dégager une position commune. La technique de vote permet de dégager, à partir de tous les avis des participants, les questions consensuelles et celles qui sont conflictuelles. Les participants attribuent une couleur à chaque proposition (énoncé) selon la signification suivante : rouge (désaccord total), vert (accord), blanc (sans opinion), noir (refuse de participer).



Focus groupes

Nommée entretien de groupe, cette technique issue du marketing permet de dégager une analyse de thèmes ou de domaines qui suscitent des opinions divergentes. Elle joue sur l'interaction et la confrontation des points de vue et permet de dégager des analyses sur la pertinence du projet évalué, sa mise en œuvre, ses résultats et ses impacts.



Analyse coût-efficacité

L'analyse coût-efficacité sert à évaluer l'efficacité d'un programme ou d'un projet au regard d'une seule mesure, quantifiable et considérée comme l'objectif clé du programme. Elle est particulièrement adaptée aux programmes dont les effets escomptés ont été clairement définis et sont relativement homogènes (nombre d'emplois créés, nombre de logements construits...).

Voir la collection MEANS "Évaluer les programmes socio-économiques", volume 3, *Principales Techniques et outils d'évaluation*, Commission européenne, 1999.

■ **Maîtrise d'ouvrage**

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
Caisse des Dépôts (CDC)

■ **Rédacteur**

Ce document a été réalisé par le cabinet GESTE, Manon Meunier
et Daniel Rigaud

■ **Comité de pilotage**

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
Caisse des Dépôts (CDC)
Direction générale de l'équipement et de la construction (DGPUHC)
Direction interministérielle à la ville (DIV)
Union sociale pour l'habitat (USH)
Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC)

■ **Remerciements**

Nous adressons nos remerciements aux chefs de projets des villes
et aux représentants des prestataires de l'Évaluation consultés

■ **Partenaires de la rénovation urbaine**

