

Evaluer la politique de la ville (2015 - 2022) de l'agglomération mulhousienne

Proposition méthodologique

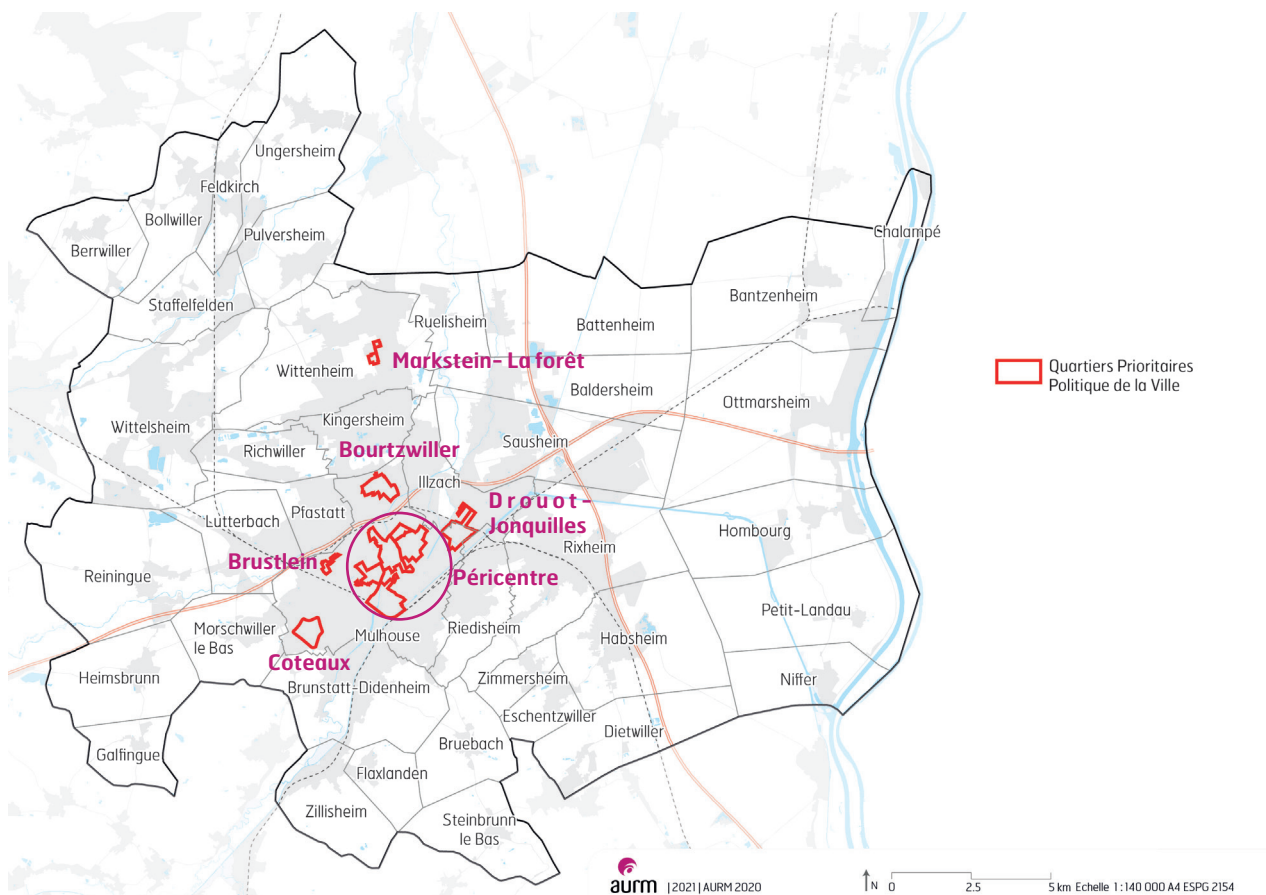


Sommaire

| | |
|--|----------|
| Bien distinguer bilan et évaluation | 3 |
| Evaluer des actions ou une politique publique ? | 4 |
| De la coresponsabilité à l'évaluation du contrat de ville | 4 |
| Ebauche de grille d'analyse | 7 |

Trois idées à retenir

- Il ne faut pas confondre bilan d'action et évaluation. Avec le 1^{er} on a une image de ce qui s'est fait, avec la 2nd, on regarde si ce qui s'est fait concourt bien aux objectifs fixés.
- De l'examen des objectifs sectoriels fixés par le contrat de ville de m2A, la Commission politique de la ville a retenu que l'objectif essentiel de la politique de la ville était d'accroître le bien être des habitant.es des quartiers prioritaires
- Cela demande une méthode particulière pour apprécier les facteurs et les actions qui influent positivement et négativement sur le bien-être. L'objectif étant bien sûr de définir une politique de la ville qui favorise les facteurs positifs et réduit les facteurs négatifs.





Le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques a institué l'obligation d'évaluer les politiques publiques. Cette obligation a été renforcée par son inscription dans la Constitution par la loi constitutionnelle de 2008. La politique de la ville n'y coupe pas et le contrat de ville signé, entre l'Etat, les collectivités locales et de nombreux autres signataires (CAF, Conseils départementaux...) pose que le contrat de ville doit faire l'objet d'un bilan annuel et d'une évaluation.

Ainsi, depuis 2015, date de signature du nouveau contrat de ville, les services de l'agglomération, des villes concernées (Illzach, Mulhouse, Witteheim), avec l'appui de l'ORIV et de l'AURM, ont produit 5 bilans annuels. L'évaluation du contrat a démarré en 2019, mais elle a été suspendue, pour cause de crise sanitaire, en 2020 et 2021. Ce temps a néanmoins été consacré à approfondir les objectifs à poursuivre et les méthodes à mettre en oeuvre pour mener à bien cette évaluation. Ce sont les premiers résultats de cette réflexion qui sont présentés dans ce documents, après avoir clarifié les termes et bien distingué le bilan de l'évaluation.

Bien distinguer bilan et évaluation

Réaliser le bilan annuel du contrat de ville signifie que l'on retrace dans un même document, pour l'année écoulée, les décisions prises (par exemple quels organismes ont bénéficié de subventions ou de fonds), les actions financées, les montants alloués à chaque action, les quartiers où se déroulent les actions, les publics ayant bénéficié de ces actions... Il est ainsi possible de savoir pour une année donnée comment la politique a été mise en oeuvre, les moyens alloués, les publics bénéficiaires etc. Mais ce bilan ne dit pas si les actions développées et les moyens mobilisés ont effectivement concouru à **l'atteinte des objectifs fondamentaux** et à long terme de la politique menée.

Changement de logique avec l'évaluation de la politique de la ville. Il ne s'agit plus de se doter d'indicateurs de réalisation et de résultat des actions (x% des montants alloués ont été dépensés, x% des habitants du quartier ont été concernés...), il s'agit de **savoir ce que la mise en oeuvre de la politique de la ville a produit**.

En d'autres termes, de savoir quels sont ses effets et ses impacts sur les quartiers et leurs habitants voire au-delà, la ville et l'agglomération. L'article 1^{er} du décret de 1990 est on ne peut plus explicite: « *L'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de*

produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ».

Evaluer une politique publique revient donc à se doter d'un ensemble d'outils (entretiens, questionnaires, réunions...) permettant aux acteurs d'**améliorer la politique publique** évaluée dans son action transformatrice, de la rendre donc plus à même d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

La logique de l'évaluation est donc une logique d'apprentissage. Evaluer revient à connaître **les facteurs de réussite et/ou les facteurs limitant l'efficacité** de l'action publique.

Dans l'exemple fictif présenté ci-dessous, les bilans d'activité des structures financées peuvent servir à établir un bilan de l'action menée : nombre de personnes formées, le nombre de personnes ayant obtenu un diplôme etc. Par contre, comme les structures font peu de suivi de cohortes, elles sont généralement incapables de fournir des indicateurs d'effets ou d'impacts.

Dans une évaluation, on va **aller au-delà des indicateurs de réalisation** et de résultats, pour se poser des questions depuis le choix de l'action, jusqu'à ses impacts sur le territoire.

Ainsi, pour suivre notre exemple, les pré-requis de la formation n'étaient-ils pas trop élevés ? Une formation d'un niveau inférieur aurait-elle pu concerner utilement plus de monde ?

Exemple fictif d'évaluation d'actions de formation visant à améliorer l'accès à l'emploi et par suite d'augmenter le niveau de vie et la mixité sociale dans le quartier

| | ACTION | RESULTATS | EFFETS | IMPACTS |
|---|--|---|---|---|
| Indicateurs de bilan | Nombre de personnes formées | Nombre de personnes ayant obtenu le diplôme | | |
| Indicateurs d'évaluation | | | Nombre de personnes qui ont trouvé un emploi grâce à la formation | Nombre de personnes qui, ayant trouvé un emploi, continuent de résider dans le quartier |
| Question que l'évaluateur/riche peut se poser | Le cas échéant, pourquoi si peu de personnes formées par rapport au potentiel du quartier? | La formation proposée était-elle bien adaptée au public ? | Quels sont les autres obstacles au retour à l'emploi ? | Sur quels autres aspects faut-il agir pour que les personnes restent dans le quartier? |





Pourquoi si peu de personnes ont obtenu le diplôme ? Combien ont quitté la formation avant terme ? Quelles étaient les raisons de ces départs ? Est-ce une question de niveau ou de choix pédagogiques ? Dans le 1^{er} cas, il conviendrait peut-être de revoir les conditions d'accès, dans l'autre de renouveler les pratiques pédagogiques...

Si malgré la formation et l'obtention du diplôme les personnes restent sans emploi, il conviendra de se poser la question de l'adaptation de la formation à l'état du marché du travail... Ou s'interroger sur des phénomènes de discrimination qui, tant qu'ils ne seront pas résolus, rendront nuls les effets de la formation.

Enfin, puisque l'objectif était de réduire le niveau de chômage du quartier, d'améliorer le niveau de vie et d'avoir une population plus mixte il faudra s'intéresser au devenir des personnes: ayant obtenu un emploi, sont-elles restées dans le quartier ? Si oui, l'objectif de la politique publique sera au moins partiellement atteint, si non, il faudra s'interroger sur le manque d'attractivité du quartier et les moyens d'y remédier.

Pour mener à bien une évaluation, il est possible d'interroger les acteurs directs de l'action, de rencontrer les bénéficiaires de l'action, de s'appuyer sur des données extérieures, d'interroger des «témoins»... Le jeu des possibles est ouvert dès lors qu'il s'agit d'obtenir **une meilleure compréhension de la situation et de produire en réponse une politique publique plus adaptée.**

A l'issue de l'évaluation, des propositions pourront donc être faites quant au formatage de l'action, à son contenu, à des mesures additionnelles (dans notre exemple du coaching et du parrainage etc) pour améliorer le retour à l'emploi, ou pour améliorer l'image du quartier et faire en sorte que les personnes y restent etc.

Un choix important : évaluer des actions ou une politique publique?

Dans l'exemple fictif que nous avons suivi, il s'agit d'évaluer une ou des actions de formation. Il s'agit donc d'une **évaluation sectorielle**. Parallèlement, peuvent être menées des évaluations dans le secteur de la santé, de la parentalité, de la participation à la vie du quartier etc.

Ces évaluations sectorielles sont précieuses parce qu'elles permettent d'appréhender finement chaque secteur et de faire des propositions qui débordent généralement largement le secteur d'entrée dans l'évaluation.

Un autre choix est cependant possible qui accorde moins d'importance aux actions proprement dites et s'attache davantage aux impacts de la politique menée, prise comme un tout. C'est alors une **démarche transversale** visant à répondre à cette question centrale : la politique a-t-elle produit les effets qu'on attendait d'elle?

La Commission¹ «Politique de la ville» de m2A a fait le choix

1) Présidée par le Vice président de m2A, y participent les élus délégués des 3 communes concernées, les services techniques de m2A et des communes, le service politique de la ville de la sous-préfecture, l'ORIV et l'AURM

d'une démarche transversale d'évaluation. Cela a supposé, d'aller au-delà des objectifs pratiques assignés à chaque intervention sectorielle (page 5) pour **se poser la question de l'objectif essentiel de la politique de la ville.**

Les discussions au sein de la Commission ont conduit à considérer que l'objectif central de la politique de la ville était d'**accroître le bien-être des habitants**, terme qui revient d'ailleurs plusieurs fois dans les énoncés des objectifs sectoriels. Ce choix comporte une conséquente logique : **l'évaluation menée devra être pluraliste, participative**, car personne n'est aussi bien placé que les habitants pour se prononcer sur leur bien être et son évolution.

De la co-responsabilité à l'évaluation du Contrat de ville

Travailler à partir de la notion de bien-être peut sembler difficile tant cette notion peut paraître floue. Mais le territoire bénéficie de l'expérience acquise via la mise en place dans les années 2005/2010 de la démarche de co-responsabilité².

Un aperçu de la méthode de coresponsabilité du Conseil de l'Europe

Partant du principe que la définition du bien-être de tous doit se dégager de **la vision des citoyens eux-mêmes**, le groupe de coordination organise dans un premier temps des petits groupes homogènes de 8 à 10 personnes : par exemple, groupes de jeunes, de personnes âgées, de femmes au foyer, de personnes handicapées, de migrants, par ethnies, d'entrepreneurs, de fonctionnaires publics, etc..

Au sein de ces groupes les personnes sont invitées à réfléchir individuellement (en écrivant sur des post it) puis collectivement (en faisant la synthèse de leurs réflexions) à partir de trois questions simples et totalement ouvertes :

- 1) qu'est-ce que pour vous le bien-être ?
- 2) qu'est-ce que pour vous le mal-être ?
- 3) que faites-vous (ou qu'êtes-vous prêt à faire) pour être bien ?.

Ceci aboutit à un grand nombre et une grande diversité de critères de bien-être exprimés par chacun des groupes. Ces critères sont ensuite mis en commun et organisés suivant les grandes dimensions du bien-être, permettant d'élaborer une synthèse inclusive, c'est-à-dire une synthèse qui prend en compte **la diversité des points de vue**, aucun des critères exprimés par les citoyens et définis dans les groupes n'étant éliminé.

Ce travail de synthèse est réalisé en groupes de citoyens hétérogènes ou « arc en ciel », c'est-à-dire des groupes composés de personnes provenant des différents groupes homogènes initiaux.

2) Conseil de l'Europe, Elaboration concertée d'indicateurs de cohésion sociale - Guide méthodologique -, 2005 ; La méthode proposée par le Conseil de l'Europe pour l'élaboration des indicateurs bien-être et de progrès avec des citoyens. Présentation générale, 2009

Présentation simplifiée des principaux objectifs inscrits dans le contrat de ville de l'agglomération mulhousienne

AXE 1 / Développement économique, emploi et insertion

Objectif N° 1 => Faire du développement économique un levier pour les quartiers prioritaires

Objectif N° 2 => Faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun, en améliorant leur efficacité

Objectif N° 3 => Favoriser l'insertion durable dans l'emploi

Mots clefs : Pouvoir saisir les opportunités à l'échelle du bassin de vie, Améliorer l'accès aux dispositifs d'insertion et de formation (passerelles entre dispositifs), Orientation, Lisibilité des dispositifs, clauses sociales...

AXE 2 / Persévérance scolaire et réussite éducative

Objectif N° 1 => Contribuer à la réussite scolaire des élèves du premier degré

Objectif N° 2 => Accompagner les parents et soutenir les enfants en difficulté

Objectif N° 3 => Contribuer à l'épanouissement des enfants et à leur bien-être

Mots clefs : Bien être des enfants, Réussite scolaire, Accompagnement des parents, Orientation des élèves

AXE 3 / Prévention de la délinquance

- Lutter contre les incivilités
- Baisse du sentiment d'insécurité
- Baisse des violences urbaines et de la délinquance

AXE 4 / Enrichissement Culturel

Objectif N° 1 => Intensifier la présence de l'artiste dans les quartiers

Objectif N° 2 => Amplifier la sensibilité des habitants, dont le jeune public, aux questions culturelles

Objectif N° 3 => Faciliter et développer la médiation culturelle

Objectif N° 4 => Encourager l'expression pluri-culturelle des habitants

Objectif N° 5 => Aviver l'appropriation du cadre de vie par les habitants

Mots clefs : Amélioration de l'accueil dans les lieux culturels, Médiation culturelle, accès à la culture, Pluriculturalisme et création dans les quartiers, Resserrer les liens entre acteurs

AXE 5 / Santé, bien être et vivre ensemble

Objectif 1. Renforcer la participation des habitants pour favoriser le bien-être individuel et collectif et le mieux vivre ensemble.

Objectif 2. Prévenir le mal-être et mieux prendre en compte la souffrance psychique dans les quartiers.

Objectif 3. Développer l'accès aux droits et aux soins et l'éducation pour la santé.

Objectif 4. Renforcer l'accès aux biens et aux produits de qualité, dans une démarche de proximité, afin de réduire l'exposition aux facteurs pathogènes externes

Mots-clefs : Réduire les inégalités de santé, Impliquer les habitants pour agir sur les comportements individuels et collectifs, Accès aux droits et aux soins via l'éducation etc, Accès à des produits alimentaires de qualité

AXE 6 / Cadre de vie et fluidité résidentielle

Objectif N° 1=> Intervenir plus fortement dans les quartiers présentant des dysfonctionnements urbains majeurs

Objectif N° 2=> Proposer un habitat de qualité, adapté à tous les besoins

Objectif N° 3=> Améliorer le cadre de vie

Objectif N° 4=> Améliorer la qualité des liens

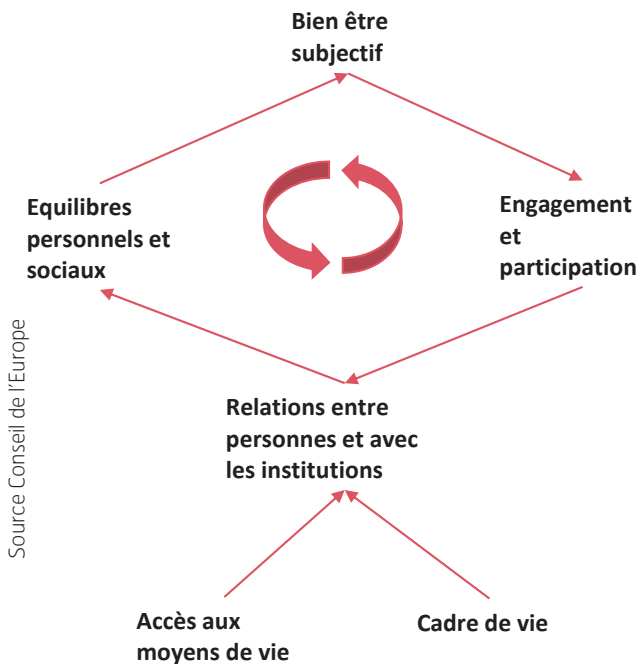
Mots-clefs : Compléter les équipements, Construire des espaces publics de qualité, les rendre visibles, Développer l'ESS, Rénover les logements, Développer l'accessibilité, les modes doux, Assurer la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers



Cette démarche, qui s'inspirait des travaux du conseil de l'Europe, a défini une méthode pour élaborer des indicateurs de bien être.

Ayant réalisé ce travail sur plusieurs territoires (quelquefois à l'échelle d'une école, d'une entreprise...), les analyses ont permis de distinguer **8 ensembles de facteurs qui influent positivement ou négativement sur le bien-être.**

Schéma représentatif des 8 dimensions du bien être



Ces huit dimensions peuvent être regroupées en quatre registres, fortement articulés entre eux

Registre : cadre de vie / espaces de vie

Renvoie à la proximité des services, l'accessibilité aux infrastructures, la propreté, un cadre de vie propice à la convivialité et la mixité tant au niveau des espaces publics que des espaces de rencontres, d'animation...

Registre : conditions de vie / autonomie

Renvoie à l'accès aux droits et aux services (éducation, logement, santé, emploi, formation, culture, mobilité) en levant les freins objectifs (par exemple : déplacement pour en emploi) et les freins subjectifs (représentation de soi, discriminations, images du quartier...).

Registre : relations sociales

Renvoie au fait d'être entendu, renforcement de la solidarité et de la convivialité, valorisation de la dimension collective (partage de valeurs)...

Registre : gouvernance / responsabilité collective

Renvoie à la gouvernance partagée, au travail coopératif, à la place des différents acteurs (y compris habitants via notamment les conseils citoyens), à l'accessibilité à l'information et aux dispositifs / actions mises en œuvre, à la compréhension des actions et politiques menées...

Les travaux préparatoires menés conjointement par l'AURM et l'ORIV ont conduit à élaborer une première grille d'analyse permettant un premier repérage des principales composantes de ces registres. Bien sûr, cette grille n'est qu'une ébauche, qui sera affinée et complétée chemin faisant.

Cette grille est essentiellement destinée à **recueillir le point de vue des habitant.es**. Il ne s'agira pas de les interroger sur l'ensemble de ces dimensions et composantes. Des occasions particulières seront saisies. Il peut s'agir d'une participation à une action d'insertion professionnelle ou culturelle, d'une visite à Pôle emploi, d'une rencontre avec les enseignants, du recours aux services d'une association financée dans le cadre de la politique de la ville...

Ces occasions seront saisies pour savoir ce que les habitant.es attendent de leur participation à ces actions, les difficultés qu'ils ou elles rencontrent et ce que leur présence ou leur participation leur apporte en termes de bien être.

Ainsi, seront articulés des actions précises, financées au titre de la politique de la ville et leurs impacts sur le bien être des publics participants.

D'autres outils pourront être déployés pour aller à la rencontre des non-participants. De même, les habitant.es des quartiers prioritaires ne seront pas les seuls interlocuteurs de la démarche d'évaluation. **Les organisations réalisant les actions, les institutions qui financent les actions ou qui décident de les financer seront également interrogées**, avec des outils (comme des grilles d'entretien) qui restent à construire.

La démarche d'évaluation proprement dite commencera en 2022, après que les actions servant de «porte d'entrée» auront été choisies, que l'ensemble des outils aura été élaboré et qu'une information sur la démarche évaluative aura été diffusée à l'ensemble des parties prenantes de cette démarche.

Le résultat est attendu pour 2023. Il consistera bien sûr à se prononcer sur l'état de bien être des habitant.es des quartiers, et sur l'impact des actions menées au titre de la politique de la ville. Mais plus encore sur les améliorations qui pourraient être apportées aussi bien aux actions qu'aux dispositifs mis en œuvre pour améliorer encore le bien être des habitant.es des quartiers.

Ces propositions pourraient alors servir de base à la définition des contours du nouveau Contrat de ville qui devrait être signé dès 2023.

Ebauche de grille d'analyse des facteurs influençant le bien-être des habitants.es des quartiers prioritaires de l'agglomération mulhousienne

En quoi les actions menées dans le cadre du Contrat de Ville de m2A et ses modes d'organisation ont permis de renforcer le « bien-être » des habitants, en particulier celui des plus vulnérables ?

| | | | |
|--|---|--|---|
| En quoi le contrat de Ville de m2A a-t-il permis d'augmenter les opportunités offertes aux habitants ? | En quoi le CDV de m2A a-t-il permis d'améliorer la perception du quartier par ses habitants ? | En quoi le CDV de m2A a-t-il permis de renforcer la solidarité entre les habitants du quartier ? | En quoi le CDV de m2A a-t-il amélioré les relations des habitants et des institutions et développé leur souhait de participer aux actions ? |
|--|---|--|---|

Cette grille est avant tout destinée à réfléchir aux questionnements relatifs aux habitants. D'autres outils devront être élaborés pour les institutions, médiateurs, associations...

| | | | |
|---|--|---|---|
| <p>Conditions de vie, autonomie</p> <p>Santé</p> <ul style="list-style-type: none"> Accès aux soins Accès à l'alimentation Participation à des actions de prévention | <p>Cadre de vie, espaces de vie</p> <p>Environnement urbain</p> <ul style="list-style-type: none"> Propreté Qualité des espaces publics Evolution ressentie de l'environnement urbain | <p>Relations sociales</p> <p>Voisinage</p> <ul style="list-style-type: none"> Relations avec ses voisins Occasions de rencontres avec les habitants du quartier Evolution des relations de voisinage | <p>Gouvernance et responsabilités collectives</p> <p>Associations</p> <ul style="list-style-type: none"> Connaissance des actions proposées Participation passive/active Participation aux instances |
|---|--|---|---|

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> Situation face à l'emploi Recours aux "intermédiaires" locaux (Pôle emploi, assoc...) Accès à la formation (initiale et Prof), à une 2nd chance | <p>Environnement social</p> <ul style="list-style-type: none"> Animation du territoire Civilité Sentiment d'insécurité Lieux de rencontre | <p>Solidarités</p> <ul style="list-style-type: none"> Solidarités de voisinage, entraide locale spontanée Compte sur amis et famille Entraide locale organisée par asso, institutions... Recours aux services sociaux (en 1er et dernier recours) | <p>Education et parentalité</p> <ul style="list-style-type: none"> Relations avec l'institution scolaire Capacité à suivre la scolarité des enfants Recours aux services d'aides aux devoirs, péri-scolaires |
|---|--|--|--|

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>Transports</p> <ul style="list-style-type: none"> Accessibilité des moyens de transport Possibilité de se postuler à des emplois/formations "lointains" Facilité de rendre visite à des amis/famille hors quartier | <p>Logement</p> <ul style="list-style-type: none"> Adaptation du logement Amélioration du logement Souhait de quitter le logement/le quartier | <p>Ouverture</p> <ul style="list-style-type: none"> Vie communautaire vs "mixité" Fréquentation de lieux hors quartier | <p>Information</p> <ul style="list-style-type: none"> Dégré d'information sur le quartier et les activités proposées Recherche effective d'information Réception de l'information institutionnelle |
|---|---|---|--|

| | | | |
|---|--|---|--|
| <p>Inégalités structurelles</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacité d'autonomie des femmes Réduction des discriminations | <p>Avenir</p> <ul style="list-style-type: none"> Perceptions Le quartier comme lieu de l'avenir | <p>Culture</p> <ul style="list-style-type: none"> Participation aux actions des CSC... Fréquentation d'activités culturelles Nature des activités culturelles | <p>Institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> Connaissance des instances locales (conseil citoyens...) Volonté de participer à des instances locales Facilité d'accès aux droits/institutions Présence de médiateurs |
|---|--|---|--|

Source : AURM / ORIV



Document réalisé par

L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
www.aurm.org

33 avenue de Colmar - 68200 MULHOUSE
Tél. : 03 69 77 60 70 - Fax : 03 69 77 60 71

Rédaction : Didier Taverne,
didier.taverne@aurm.org
Octobre 2021

Directrice de publication : *Viviane Bégoc, directrice de l'AURM*

*Toute reproduction autorisée avec mention précise
de la source et la référence exacte.*