

Comment faire vivre un contrat de ville : des principes à la mise en œuvre

Comment utiliser l'observation comme outil d'animation et de coordination ?

Journée 4

23 juin 2016

- **Le cycle de qualification, déroulé et objectifs de la journée**
- **Méthode et enjeux de la démarche d'observation – évaluation dans les contrats de ville**

LE CYCLE DE QUALIFICATION, SES OBJECTIFS, LA QUESTION DE LA CAPITALISATION

- **Les objectifs :**

- Construire un espace ressources pour les équipes afin qu'elles disposent d'éléments de réflexion / de pistes d'action (outils, méthodes) sur l'organisation et les besoins en ingénierie
- Aider les équipes à participer à la réflexion à l'échelle de leur territoire, notamment dans le cadre de la création des nouveaux EPCI

- **Les principes méthodologiques :**

- Des **apports** de contexte, d'expériences, des points sur le cadre réglementaire
- Une **co-construction** dans un domaine où il n'existe pas de savoirs pré-construits et formalisés
- Des **échanges de pratiques** (le groupe comme ressources)
- Des **moments de production collective** pour identifier des leviers de changement
- Des témoignages extérieurs si nécessaire
- Une **proposition de contenu et d'animation qui peut évoluer dans le temps**, en fonction des attentes et besoins des professionnels participants

Une proposition en 4 sessions

Comment construire une démarche intégrée entre les équipes ?	10/04/16
La structuration des relations avec les acteurs du droit commun	07/04/16
L'organisation de la participation et de la co-construction avec les habitants	26/05/16
Comment utiliser l'observation comme outil d'animation et de coordination	23/06/16

- **Poursuivre la réflexion sur les conditions d'un bon fonctionnement des équipes projet intégrées :**
 - en zoomant aujourd'hui sur le rôle de **l'observation, au sens large de la « connaissance sur les territoires et sur l'action menée »** : comment en faire un outil d'animation du contrat de ville ?
- **Revenir sur la méthodologie et les concepts clés autour des démarches de suivi – observation – évaluation**
- **Présenter une démarche d'observatoire dédié à un contrat de ville : l'exemple de Grand Paris Sud**
- **Echange de pratiques : comment construire stratégiquement l'observation, et la penser comme un outil d'animation ?**

RETOUR SUR LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA JOURNÉE SUR LES CONSEILS CITOYENS

Premier bilan sur le fonctionnement des Conseils citoyens (1/2)

<p>Etat d'avancement des CC</p>	<p>8 sont en cours de montage : installé, arrêté préfectoral, participation à un diagnostic en marchant. Mais pas de fonctionnement acté encore.</p> <p>4 montés et « en activité » : réunions, travail sur projet...</p>
<p>Mode de fonctionnement</p>	<p>Un mode d'animation dit « libre » :</p> <ul style="list-style-type: none"> = attentif et adaptable à ce que souhaitent les membres (ex : faire des portraits de quartier, se « former »...) = les thématiques de travail sont choisies par les membres (avec des restrictions) = un enjeu fort : organiser la prise de parole <p>Un fonctionnement « informel cadré » :</p> <ul style="list-style-type: none"> = Pas de structure juridique ou utilisation du statut collégial de la loi 1901 pour éviter l'élection d'un président et d'un bureau (maintien de l'égalité des positions) = une charte de fonctionnement plutôt qu'un règlement intérieur <p>Présence dans les instances :</p> <ul style="list-style-type: none"> = le CC décide de sa représentation
<p>Leurs thèmes de travail centraux</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de vie (tranquillité publique / habitat) - Emploi insertion : emploi des jeunes - Mise en œuvre associative, financements

Les enjeux pour la suite

- Penser le renouvellement / la remobilisation :
 - Les arrêtés très vite caducs
 - L'épuisement est rapide : attention aux sollicitations trop nombreuses, calibrer le rythme, les attentes
- Revenir sur le sens / les fondamentaux, entre élus, professionnels, CC, Etat
 - Rappeler le « à quoi ça sert »
 - Etre clair sur l'utilisation des avis et propositions du CC (risque de frustration et d'insatisfaction rapide)
- Etre inventif dans les modes de participation : faire autrement que la réunion (observation, visites...)

Rôles et fonctions possibles	Conditions de réalisation	Outils et méthodes
Un rôle de relais entre habitants et institutions	<p>Des éléments forts de légitimation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Idéalement un soutien politique (conviction personnelle de l'élu), a minima une « non opposition » - Une légitimation de l'équipe professionnelle <ul style="list-style-type: none"> • par le cadre de moyens accordé : financiers, humains, techniques, accès à la formation • par un positionnement clair (type lettre de commande) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place de la co-formation, de la (co-) formation-action - Un cadre de référence / de fonctionnement (plus qu'un règlement intérieur) partagé et co-construit - Types de reconnaissance et valorisation de l'action
Un rôle d'amélioration de la décision publique (observateur et capteur de la vie du quartier)	<p>Un cadre clair et partagé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une clarification des attentes envers les habitants et respect des règles : <ul style="list-style-type: none"> • Clarté de l'information fournie • Donner des réponses aux questions - Laisser au CC la possibilité de choisir ses sujets 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposer des méthodes : réunions, micro-trottoirs, questionnaires, blog - Créer des outils de communication
Un rôle de dynamique citoyenne : force de proposition, co-construction de projets, aide à l'initiative	<p>Des méthodes renouvelées d'animation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'attention à faire vivre la dynamique de groupe : <ul style="list-style-type: none"> • Varier les formats d'animation • Assurer la convivialité • Pas trop de formalisme 	
Garant des objectifs du contrats de ville	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité à comprendre la politique de la ville et le contrat de ville 	

Rôles et fonctions possibles	Rôles et fonctions possibles	Conditions de réalisation	Outils et méthodes
Le rôle vis-à-vis des autres habitants	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle d'interface : relais d'information (ascendante / descendante) - Mobilisation des habitants 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposer de l'information - Prioriser en fonction de l'intérêt général - Savoir capitaliser la connaissance - Etre repérable 	<ul style="list-style-type: none"> - Outils de diagnostic : utilisation de questionnaires, micro-trottoirs... - Etre présent sur le territoire - Outils de communication : blog, boîte à idées...
Le rôle des CC dans les instances techniques	<ul style="list-style-type: none"> - Apporter un regard d'habitant - Produire un avis sur la programmation 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité à s'organiser pour être dans les lieux techniques qui intéressent le CC / disponibilité - Etre invité dans des réunions techniques (a priori rare ?) - Aménagement du format de certains comités techniques (horaire, contenus, langage) 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des techniciens : langage adapté, contenu des supports
Le rôle des CC dans les instances	<ul style="list-style-type: none"> - Apporter un regard d'habitant - Produire un avis d'habitant - Restituer aux habitants 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité à produire un avis - Adaptation du format des comités de pilotage pour donner une place (horaires, contenus, langage) - Prise en compte des avis 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement à la réalisation de supports (vidéo, support de présentation) - Formation à la prise de parole
Rôle des CC dans l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Porter une évaluation qualitative et proactive - Evaluer ce que les membres du CC voient - Se prononcer sur le fonds participatif - Informer les habitants sur ce qui se fait et se dit en copil 	<ul style="list-style-type: none"> - Impliquer les membres du CC à toutes les étapes du contrat de ville - Avoir une visibilité et une connaissance de l'action - Co-élaborer une modalité d'évaluation du contrat de ville, entre CC, élus et professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposer une méthode d'évaluation : Exemple: procéder par action, sur quelques actions, poser des questions simples : « qu'est-ce que vous avez vu ? Qu'est-ce que vous voudriez voir ? Utiliser des méthodes dynamiques : votes avec des cartons de couleur...

LES ENJEUX DE LA DÉMARCHE D'OBSERVATION – ÉVALUATION DANS LES CONTRATS DE VILLE

En préambule : l'observation - évaluation et la politique de la ville, un lien constant et contrarié

- **La politique de la ville, probablement « la politique publique la plus évaluée » (R. Epstein)**
- **Avec des constats récurrents d'une impossible lisibilité de ses impacts, nationalement et localement**
 - Dus à des questions méthodologiques mais aussi à une inadéquation entre les objectifs donnés à la politique de la ville (réduction des écarts de développement...) et ses moyens : une difficulté à faire la preuve de son impact spécifique au regard de l'impact des politiques sectorielles
- **Une difficulté d'observation et de connaissance des quartiers, malgré des avancées (l'ONZUS)**
 - Renforcement de la connaissance quantitative sur les ZUS (*et aujourd'hui les QPV*), qui a permis de suivre l'évolution des 65 indicateurs de moyens et de résultats spécifiés dans l'annexe de la loi de 2003 ; de mener des études plus approfondies sur des thématiques particulières ; de créer un portail internet...
- **Localement, le constat récurrent d'outils d'observation hétérogènes et souvent lacunaires**
 - Des moyens en ingénierie dans l'ensemble faibles pour une observation lacunaire : appareil statistique national pas construit en fonction des quartiers prioritaires et des objectifs de la PV, peu d'indicateurs à l'échelle des quartiers prioritaires... Peu d'observation actualisée...
 - Un cadre national de suivi de programmation qui sert peu à l'analyse du projet et à l'évaluation. Par exemple : du reporting organisé surtout en fonction des grilles de l'Acisé et non pas des objectifs propres des CUCS
 - Des **pratiques de bilans plus structurées dans les PRU** (revue de projet, points d'étapes...)
 - **Mais une difficulté à identifier l'impact direct des actions sur les bénéficiaires**, notamment par la production d'indicateurs d'impact quantitatif et qualitatif, à travers les bilans des opérateurs

En préambule: un suivi et une évaluation obligatoires des contrats de ville

- **Evaluation : Article 6 de la loi LAMY du 21 février 2014 : les contrats de ville fixent :**
 - Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville
 - Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Outre les indicateurs disponibles au niveau national pour chaque quartier prioritaire, les **contrats de ville incluent des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale** ;
 - La structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats selon la méthodologie nationale élaborée par l'Observatoire national de la politique de la ville, à laquelle tous les signataires du contrat communiquent leurs données.
- **Suivi : Article 11, le rapport annuel sur la mise en œuvre du contrat de ville**
 - Le maire et le président de l'EPCI présentent à leur assemblée délibérante respective **un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville**, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Les données de ce rapport sont présentées par sexe.
 - Les éléments du rapport font l'objet d'une consultation préalable des conseils citoyens présents sur le territoire. Le conseil municipal et le conseil communautaire sont informés du résultat de cette consultation lors de la présentation du rapport.

En préambule : des moyens en construction et très inégaux

- **L'élaboration des contrats de ville : le diagnostic, une occasion de construire des éléments d'observation**
 - Des diagnostics qui mêlent approches quantitatives et qualitatives du territoire et actualisent des éléments de connaissance
 - Peu de moyens d'observation locaux pour pérenniser l'observation et actualiser les données et analyses
- **Des contrats de ville qui sont peu nombreux à avoir construit leur méthodologie d'évaluation pendant la phase d'élaboration :**
 - Peu d'éléments construits sur les modalités de suivi et d'observation
 - Peu de référentiels d'évaluation
 - Peu de conception de la « structure locale d'évaluation »
- **Un cadre de référence national pour une méthodologie d'évaluation en attente**
- **Des enjeux nouveaux à prendre en compte :**
 - le rapport annuel
 - la participation des habitants et notamment des Conseils citoyens à l'évaluation

- **Les objectifs de la production la connaissance :**
 - Mieux connaître pour mieux agir
 - Rendre compréhensibles l'action menée, ses résultats et son impact
- **Un contexte favorable sur de nombreux sites à une amélioration de cette connaissance**
 - La faiblesse des outils de suivi de la programmation et des outils d'observation des quartiers dans les équipes projet participait largement au manque de lisibilité général
 - Le pilotage par les EPCI favorise désormais une mutualisation de moyens pour renforcer l'ingénierie sur ce point.
- **Un outillage à améliorer, mais aussi une stratégie à construire**
 - Le suivi et l'observation ne sont pas des fins en soi, et **gagnent de la légitimité dès lors qu'ils peuvent être les supports d'une réflexion collective au sein de l'équipe projet intégrée et une aide à la décision...**
 - **L'évaluation des contrats de ville, obligatoire, repose en grande partie sur l'exploitation et l'analyse de ces éléments de suivi et d'observation**

QUELQUES POINTS DE MÉTHODE

Des démarches de connaissance complémentaires et distinctes

L'exercice	L'approche	Les objectifs
L'observation	<i>Approche compréhensive des territoires / des habitants</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître les caractéristiques du territoire et de ses habitants - Aider à comprendre des phénomènes sociétaux - Identifier des enjeux pour l'action publique <p style="text-align: center;">CONNAÎTRE</p>
Le suivi	<i>Approche technique et administrative des actions menées</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Faire un bilan des réalisations (contenu) et résultats (nombre et type de bénéficiaires...) - Faire un bilan de la répartition des moyens humains et financiers (spécifiques / de droit commun) <p style="text-align: center;">RENDRE COMPTE</p>
L'évaluation	<i>Approche normative de la politique publique</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Comprendre la pertinence de l'action publique menée au regard de ses objectifs et en tenant compte du contexte - La questionner au regard de ses effets (directs et indirects) - Expliquer les écarts entre résultats attendus et atteints - Améliorer l'action publique à partir de ses résultats <p style="text-align: center;">PORTER UN JUGEMENT SUR LA VALEUR DE LA POLITIQUE MENEÉE</p>

L'observation stratégique – des méthodes à mobiliser, des outils à sélectionner

Éléments de méthodes	Outils
<p>Construire un cadre d'observation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qu'est-ce que je veux connaître ? - Sur quels enjeux concentrer l'observation ? - Quelle méthode de connaissance est la plus adaptée ? - Quels indicateurs sélectionner ? - Quelle périodicité pour l'actualisation ? <p>Identifier les données existantes / ressources localement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - observatoires locaux, données des signataires... - Construire la mise à disposition des données <p>Réfléchir aux modalités de partage de ces données (communication, supports, cibles...)</p>	<p>Outils quantitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs socio-économiques (statistique nationale INSEE) + Pôle Emploi, CAF - Les indicateurs locaux existants sur les champs de compétence (Département, communes...) <p>Outils qualitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretiens individuels et collectifs : d'acteurs professionnels / d'habitants - Récits d'habitants - Observations des usages et ambiances <p>Enquêtes ad hoc :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enquêtes de satisfaction, questionnaires

- **Il est impossible de tout observer : le principe premier est de construire les choix d'observation**
- **Penser la place des habitants et du Conseil citoyen dans la production de connaissances sur le quartier**

Le suivi – des méthodes à mobiliser, des outils à sélectionner

Éléments de méthodes	Outils
<p>Distinguer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le suivi des actions du contrat de ville (intégrant le droit commun, les programmes spécifiques de l'Etat...) - Le suivi de la programmation des crédits spécifiques <p>Identifier les moyens déployés pour cette mise en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - En ETP, coût... 	<p>Outils quantitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les indicateurs de réalisation des actions - Les dossiers CERFA remplis par les opérateurs - Les tableaux de bord et fiches de suivi locales <p>Outils qualitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rencontres avec les opérateurs et les partenaires de la mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Le suivi se fait en continu, pour produire un bilan annuel des réalisations • Penser la place des habitants et du Conseil citoyen dans la démarche de suivi ? 	

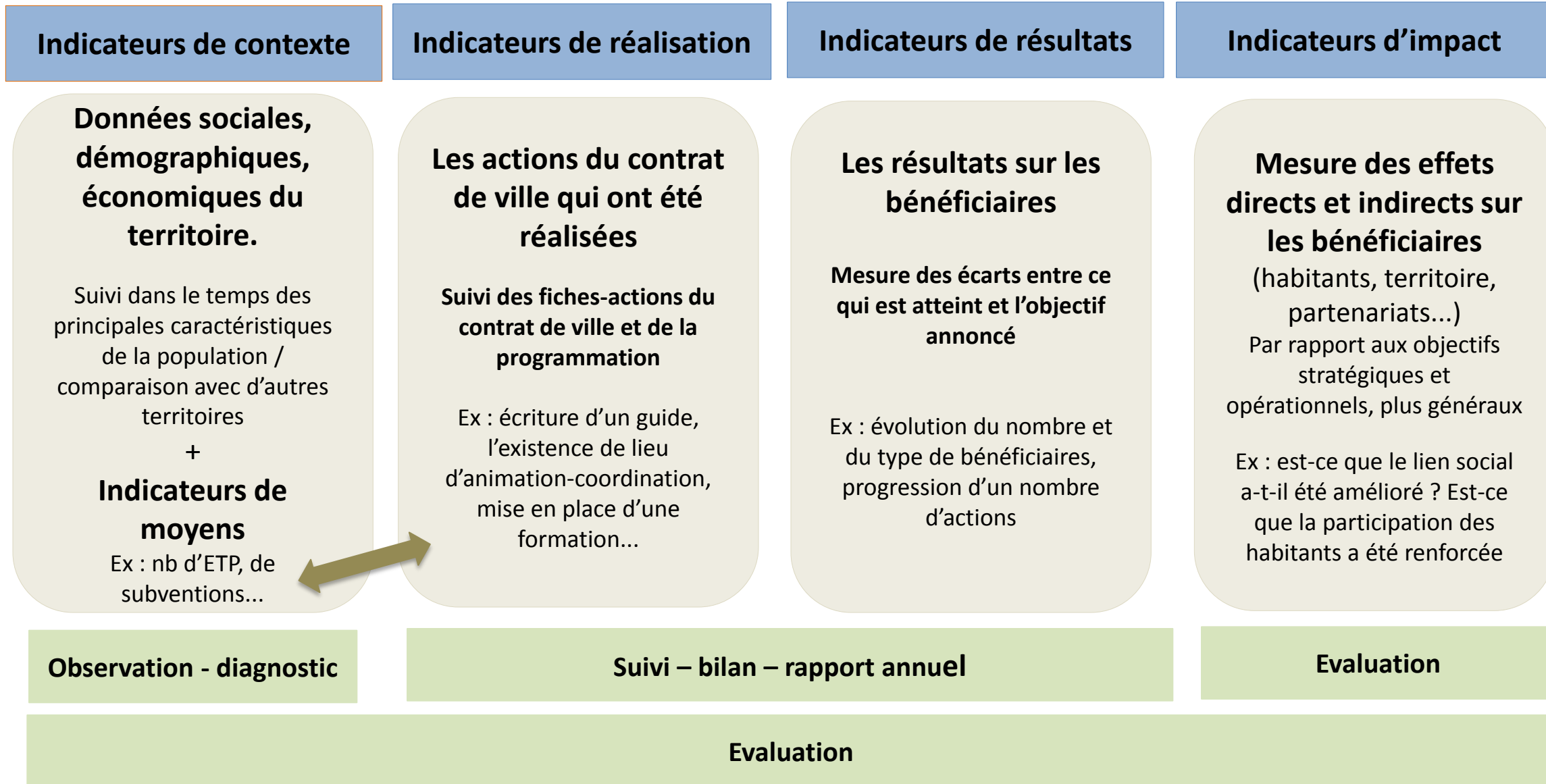
L'évaluation du contrat de ville – des méthodes à mobiliser, des outils à sélectionner

Éléments de méthodes	Outils
<p>Définir la gouvernance de l'évaluation et le rôle de chacun : instance d'évaluation (groupe technique), comité de pilotage</p> <p>Construire un cahier des charges de l'évaluation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le périmètre : Quels objectifs du contrat de ville évaluer (une thématique, un objectif opérationnel, des actions, la gouvernance, la mobilisation du droit commun...) au regard des priorités du contrat de ville ? - Quels critères d'évaluation choisir (réalisation, résultat, impact...)? - Place des bénéficiaires - La communication sur les résultats 	<p>Outils quantitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les indicateurs de réalisation et de résultat des actions : disposer de données à T0 pour mesurer des évolutions - Les moyens financiers et humains mobilisés <p>Outils qualitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretiens des partenaires et des habitants - Récits d'habitants - Observations des usages et ambiances <p>Enquêtes ad hoc :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enquêtes de satisfaction, questionnaires
<ul style="list-style-type: none"> • Il est impossible de tout évaluer : le principe premier est de choisir les objets d'évaluation • L'évaluation est nécessairement partenariale, au sens où elle doit faire intervenir les parties prenantes : dans le recueil de l'information (quantitative et qualitative), dans l'analyse et l'interprétation de cette information, dans la construction des enseignements et recommandations pour améliorer l'action publique menée. • Penser la place des habitants et du Conseil citoyen dans le processus d'évaluation, à chaque étape 	

Des outils méthodologiques divers à construire

- **Des indicateurs pour les différents niveaux de connaissance à produire**
- **Le choix de méthodes quantitatives / qualitatives**
- **Pourquoi ce choix ? Quel type d'information cela donne-t-il ?**

Des indicateurs à adapter à l'exercice, par exemple



Des niveaux de difficulté distincts selon le niveau de connaissance à produire

- **L'observation :**
 - périmètre et accessibilité des données,
 - moyens d'actualisation
 - Animation d'un réseau d'acteurs producteurs...
- **Suivi des réalisations (l'action mise en place) et des résultats (le contenu de l'action face à l'objectif annoncé)**
 - Des indicateurs qui existent dans les outils de suivi
 - Des compétences qui existent, même si des améliorations sont possibles
- **Une appréciation de l'impact des réalisations beaucoup plus complexe :**
 - Le lien entre une action et l'évolution de la situation est complexe. Par exemple, une baisse du nombre de DE peut être due à des actions d'accompagnement, à un renversement de conjoncture économique... ; une montée du nombre de DE à un départ des actifs vers d'autres quartiers...
 - Pour connaître des impacts sur les parcours des bénéficiaires d'action, il faut monter des protocoles d'enquêtes ad hoc
 - ...

- **La connaissance se fait au service d'un projet**
 - Construire le tryptique observation – suivi – évaluation en fonction des priorités
- **La méthodologie : on ne peut pas tout observer**
 - Construire une méthodologie de recueil de données :
 - Définir des périmètres / priorités pour l'observation et l'évaluation : que veut-on observer ?
 - Se donner des définitions pour chaque type d'indicateurs
 - Mesure-t-on des réalisations d'action / des évolutions de comportements, des impacts sur les personnes ... ?
 - Essayer de trouver des valeurs cibles pour apprécier les résultats :
 - Exemple : augmenter de X ou X% le nombre de bénéficiaires issus des QPV
 - Construire des approches qualitatives pour enrichir (ou compenser) la production d'indicateurs
- **Les moyens : comment pérenniser et actualiser ?**
- **La production d'un discours autour des bilans et indicateurs**
 - Des analyses, des hypothèses, des questions pour aller plus loin
 - Etre attentif aux biais (le choix des indicateurs, ce qu'ils mesurent réellement...)

- **L'utilisation et la communication des données**
 - Comment est organisé le partage des connaissances ?
 - Vers quelles cibles (partenaires, élus...) ?
 - Avec quels moyens (supports...) ?
- **La place des autres acteurs dans la production de données et dans l'analyse :**
 - Les opérateurs
 - Les partenaires institutionnels
 - Les habitants (bénéficiaires directs et indirects des actions)
 - Le Conseil citoyen

ATELIERS – COMMENT CRÉER LES CONDITIONS POUR FAIRE DE L'OBSERVATION ET DU SUIVI UN OUTIL D'ANIMATION ET DE MOBILISATION