

Points de repère méthodologiques :

L'évaluation des politiques locales de l'habitat

Madame, Monsieur,

L'étude méthodologique d'évaluation des politiques locales de l'habitat a été lancée le 28 novembre 2018. Elle s'inscrit dans la continuité des réflexions menées depuis plusieurs années par les acteurs locaux du territoire de la région Occitanie.

Dans un contexte marqué de montée en puissance progressive des collectivités en matière de politique de l'habitat, les acteurs locaux expriment le besoin de disposer d'un cadre commun d'échanges et d'outils opérationnels pour les aider à mettre en œuvre efficacement les politiques locales de l'habitat.

La création d'un réseau régional des PLH à l'initiative de la DREAL s'inscrit notamment dans ce cadre. L'année 2017 a été marquée par une réflexion sur les outils d'animation de la politique d'habitat.

L'enjeu plus spécifique de l'évaluation des politiques de l'habitat a été soulevé lors du séminaire de lancement de ce réseau en septembre 2017 et a conduit à la constitution d'une équipe-projet en charge des réflexions sur ce sujet.

Cette étude méthodologique d'évaluation des politiques locales de l'habitat s'inscrivait précisément dans ce contexte et visait à co-construire des outils et bonnes pratiques de pilotage et d'évaluation des PLH permettant d'harmoniser les démarches à l'échelle des territoires et d'améliorer leur efficacité.

L'organisation d'ateliers de travail avec les acteurs locaux a permis d'aboutir à la définition de recommandations et de pistes d'actions partagées par tous qui constituent le cœur de ce guide méthodologique.

Le travail de benchmark réalisé a nourri ce guide méthodologique en ciblant de bonnes pratiques d'évaluation au sein d'autres régions de France qu'il apparaît pertinent de pouvoir expérimenter en région Occitanie.

Enfin, nous remercions les membres de l'équipe projet qui ont apporté leur connaissance et partagé leur expérience :

Michel PORTE – CC du Frontonnais
Gil LE MOGNE – Toulouse Métropole
Daniel ESTEVE – CA du Grand Rodez
Agnès BERNABEU – DDTM 30
Charlotte AUSSILLOUS, Céline SPERANDIO – DDT 31
Florence BAYONADE – DDTM 66

Compte tenu des moyens engagés et des enjeux sociaux et urbains – à la fois nombreux et complexes - auxquels la politique locale de l’habitat doit répondre, l’évaluation du PLH est devenue incontournable. Elle vise à rendre compte de l’effectivité de la mise en œuvre des actions prévues et à mettre en exergue les facteurs de réussite et a contrario les freins pouvant compromettre leur réalisation.

L’évaluation porte également en elle **une exigence forte** : mesurer les impacts de la stratégie locale de l’habitat et de sa déclinaison opérationnelle, permettant ainsi de juger si les choix opérés par la collectivité locale apportent des réponses significatives aux problématiques identifiées sur le territoire.

Le processus d’évaluation, c’est son but *in fine*, conduit de ce fait à **questionner et à débattre des marges de progrès/ d’amélioration de l’action publique locale**. La démarche évaluative est ainsi consubstantielle au pilotage de la politique locale de l’habitat, de sorte qu’elle ne saurait être envisagée comme un moment « à part », comme une séquence parfaitement circonscrite et déconnectée des actions concourant à l’animation du PLH. **Elle se construit et se déploie en continu**. Elle se nourrit et s’enrichit à l’aune des enseignements pouvant être tirés pendant les 6 ans de mise en œuvre du programme, à travers les différents temps de discussion, de réflexion, d’observation et de bilan qui rythment la vie d’un PLH.

C’est pourquoi l’évaluation constitue **une ambition qu’il convient d’anticiper et d’organiser**. La mise en œuvre d’un regard évaluatif suppose ainsi de se référer à des principes autant qu’elle nécessite de recourir à de la méthode.

C’est dans cet esprit et en considérant ces impératifs que le présent guide méthodologique a été élaboré.

Pour y parvenir, plusieurs étapes ont été mises en œuvre, combinant à la fois des temps de travail « en chambre » et des ateliers associant des collectivités locales et des services de l’État (DDT/M – Dreal). Le collectif de travail constitué à cette occasion avait comme objectif **d’ancrer la réflexion dans le vécu des acteurs de terrain** et d’orienter l’exercice de benchmark à partir de leurs constats et de leurs interrogations (synthétisés en page 4).

Le benchmark, qui a porté sur 15 collectivités locales, visait à identifier les modalités, les conditions de réussite et les freins des démarches d’évaluation, telles que déployées sur différents types de territoires et mettre en lumière des bonnes pratiques de nature à inspirer les acteurs de la région.

Il en résulte 3 documents, se présentant sous forme de livrets, qui apportent des éclairages sur les notions, les enjeux et les modes de faire une évaluation de la politique locale de l’habitat :

- **Points de repère théoriques** : ils posent et expliquent quelques concepts clés quant à la démarche évaluative.
- **Fiches pratiques (10)** : elles aident à construire et engager un raisonnement évaluatif à tous les stades de l’élaboration et de la mise en œuvre du PLH
- **Fiches initiatives et expériences (11)** : elles donnent à voir des bonnes pratiques relevées dans les territoires.

2

L'évaluation des PLH : quels questionnements ?

Constats et questions issus des échanges entre collectivités locales et services de l'État.

Des enjeux de clarification des concepts autour de l'évaluation



Vis-à-vis des chantiers d'évaluation, un premier enjeu serait de clarifier ce qui est attendu d'un point de vue réglementaire, et ce qui est par ailleurs utile pour le projet du territoire : il existe toujours un besoin de clarifier les concepts, entre « évaluation », « bilan » et « observation »



Ce qui demeure toujours une interrogation, c'est la notion « d'impact », que l'on devrait retrouver comme critère essentiel d'évaluation, mais que l'on a toujours du mal à définir



Il n'est pas aisé de définir le périmètre de l'évaluation d'un PLH et de s'accorder avec tous les acteurs et les communes : la « culture PLH » n'existe pas partout, et notamment vis-à-vis des communes qui suivent avant tout le droit des sols



En phase d'élaboration du PLH ou PLUI-H, il est vrai que la priorité est rarement mise sur l'anticipation des besoins d'évaluation et sur le choix des indicateurs – on reporte souvent à plus tard la mise en place d'une cellule de suivi-évaluation. Comment être plus en anticipation ?



Les démarches d'évaluation sont toujours placées au second plan, notamment lorsqu'il va s'agir d'y consacrer des moyens et du temps, est-il possible d'avoir une idée des attendus en termes de mobilisation de moyens ?



Une question centrale lorsque l'on va étudier la question de l'évaluation du PLH, c'est le rapport entre PLH et PLU : il n'est jamais intégré à nos réflexions sur les impacts du PLH le fait que l'on soit clairement dépendant des révisions de PLU. Comment intégrer ce point ?



La question parfois délicate, c'est de pouvoir mettre en place une démarche d'évaluation très participative et donc très ouverte : nous avons parfois des difficultés à communiquer sur ce qui fonctionne et surtout ne fonctionne pas.



Des enjeux de méthode dans la conception des outils d'évaluation

On se pose souvent la question de la méthode de travail pour entamer l'évaluation : faut-il avoir une approche générale des impacts de notre PLH ou bien une évaluation détaillée de chacune des fiches-actions ?



Il est parfois difficile de pouvoir réaliser de pair une évaluation des impacts territoriaux (notamment la production de logements et ses freins à l'échelle des communes) et l'évaluation des thématiques du programme d'actions



Ce que l'on a du mal à faire, d'une part parce que c'est souvent perçu comme secondaire, et d'autre part, car cela peut être chronophage et parfois « risqué », c'est de remettre au cœur de la démarche d'évaluation la question de l'évolution de la qualité de vie des habitants du fait de la politique habitat, en passant des sondages ou autres études



L'accès aux données est souvent source de questionnements : il s'agit en premier lieu de pouvoir centraliser toutes les données et, même dans des démarches d'observatoires mutualisés, il peut être compliqué de disposer de la donnée que l'on souhaite traiter, d'autre part, il faut résoudre cette question de la prise de recul – dans le cadre d'un bilan triennal, on a souvent peu de données actualisées



Il est parfois complexe de pouvoir faire la distinction entre ce qui va être utile dans les démarches d'observation, d'évaluation et d'animation. Parfois tout se confond un peu.



Il semble évident qu'une démarche d'évaluation doit se fonder sur l'association de l'ensemble des acteurs publics et privés de l'habitat, pour dresser un portrait des freins/facteurs facilitateurs de notre PLH – mais s'il s'agit de conduire cela sur l'ensemble des items du PLH, on serait constamment en train d'animer des ateliers.



Ce qu'il est toujours délicat d'évoquer et qui est pourtant central dans le travail d'évaluation, ce sont les conditions de mise en œuvre du PLH : le dimensionnement de l'ingénierie, le contexte partenarial, les relations aux communes – ce sont des facteurs parfois « invisibles » dans les travaux d'évaluation



