

# Points de repère théoriques



Les fiches « points de repères » rassemblées dans ce document ont pour objectif de clarifier et préciser un certain nombre de concepts liés au raisonnement évaluatif.

Ces préalables sont nécessaires à l'appréhension de la démarche évaluative dans sa globalité et au choix des indicateurs et thématiques auxquels on va s'intéresser en fonction de ce qu'il est pertinent d'évaluer à chaque étape de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Toutes les approches et tous les concepts décrits ci-après peuvent utilement être intégrés dans le cadre d'une démarche d'évaluation, mais tous n'ont pas vocation à être mobilisés en permanence.

### **Sommaire :**

1. La distinction entre bilan, évaluation et suivi-observation
2. La notion d'impact et la logique d'attribution
3. Les critères d'évaluation
4. Indicateurs quantitatifs et analyse qualitative : rôles et apports

# 1

## La distinction entre bilan, évaluation et suivi-observation

Le CCH évoque, concernant les PLH, une obligation d'établir un bilan des réalisations du PLH, et ce, de façon annuelle et triennale. Concernant la DAP, les conventions types exposent plus explicitement la notion d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale.

Les termes d'évaluation et de bilan sont ainsi fréquemment employés indistinctement, et il convient de noter que les deux notions sont rarement explicitées dans la réglementation.

Il est possible d'opérer toutefois la distinction suivante, au regard des définitions des deux termes :

- La production d'un bilan vise à dresser l'état d'une situation, de la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet, et à exposer les résultats d'une action ;
- L'évaluation de la mise en œuvre et du management d'une politique publique, c'est de façon plus large, « rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés » - décret du 22 janvier 1990 (abrogé en 1998).

### Bilan

Dans la pratique, il est ainsi attendu lorsque l'on réalise un bilan de :

- Mesurer l'adéquation entre les objectifs initiaux et les réalisations, en utilisant notamment des indicateurs de mesure, la plupart du temps quantitatifs ;
- Mettre en perspective les objectifs affichés au départ et les résultats effectivement engagés au fil des ans.

A l'instar d'un exercice de comptabilité, la production d'un bilan vise ainsi prioritairement à centraliser et fiabiliser certaines informations relatives à la mise en œuvre d'un programme sur une période donnée, la plupart du temps au cours d'une année. La production du bilan annuel du PLH doit ainsi permettre de fiabiliser les informations démontrant l'effectivité des actions (soit le fait que des démarches ont été effectivement mises en place), soit à travers des informations :

- Quantitatives, lorsque cela est pertinent, pour rendre compte de l'avancée de certaines actions : le nombre de subventions octroyées, le nombre de réunions de travail, le nombre de rendez-vous honorés, le volume de garanties d'emprunt consenties etc.
- Qualitative, lorsque cela apporte des éléments éclairant les conditions de mise en œuvre des actions : la mobilisation des partenaires, la relation avec les opérateurs, les relations avec les communes, la compréhension des règles de fonctionnement d'un dispositif etc.

En somme, le bilan peut se traduire par des outils de suivi / reporting, sous la forme de tableau ou carnet de bord. Il s'agit en cela d'un support de travail pour savoir « où en est » la réalisation du programme d'actions du PLH, en s'assurant de la traçabilité des réalisations.

En cela, on comprend que la production du bilan constitue un exercice indispensable pour produire une évaluation du PLH, mais qu'elle ne constitue qu'une étape du travail à engager, dans la mesure où l'exercice ne permet pas de répondre à l'ensemble d'un raisonnement évaluatif, notamment les questions liées à l'atteinte des finalités du PLH (les orientations définies) et des impacts escomptés.

## Evaluation

L'évaluation a pour principal objectif de répondre à une problématique et vise à démontrer les effets induits et les impacts sur le territoire et le marché local de l'habitat. On distingue les résultats et les impacts.

Il ne s'agit donc pas de se limiter aux réalisations et de **démontrer que les actions du PLH** ont été effectives (mises en place) mais qu'elles ont permis de **répondre aux orientations stratégiques** du programme. Une évaluation suppose en conséquence de pouvoir :

- Se fonder sur des informations fiables quant aux réalisations effectives des actions inscrites au PLH (bilan);
- S'inscrire dans un raisonnement cherchant à formuler un jugement centré prioritairement sur l'atteinte des objectifs fixés et des effets escomptés, mais également sur la pertinence de l'action publique, les ressources mobilisées et l'utilité des actions du PLH ;
- Interroger l'apport des actions du PLH vis-à-vis de variables exogènes, qu'elles relèvent d'évolution de la conjoncture socio-économique ou immobilière, de la législation en vigueur, du contexte partenarial voire politique.

L'évaluation ne peut ainsi se présenter uniquement sous forme d'un tableau de bord, mais comme une analyse quantitative et qualitative des résultats et des impacts observés. Cela implique un croisement des sources à mobiliser :

- Des informations liées à la réalisation des actions ;
- Des informations liées à l'évolution de la situation du marché de l'habitat, du contexte socio-économique du territoire et des besoins spécifiques de la population ;
- Des informations liées à la mobilisation des partenaires et acteurs de l'habitat.

## Suivi-observation

La mise en place d'un dispositif d'observatoire de l'habitat est une obligation faite dans le cadre des PLH et des PDH : « le dispositif d'observation de l'habitat [...] porte notamment sur : l'analyse de la conjoncture du marché immobilier ; le suivi de la demande de logement social ; le suivi des évolutions constatées dans le parc de logements locatifs sociaux et le parc de logements privés » (R. 302-1-4).

L'intérêt de la démarche d'observatoire est d'alimenter le travail d'évaluation en tenant compte des variables de contexte sur le territoire. Il s'agit de mettre en observation des évolutions de plusieurs phénomènes « macro » via la collecte et l'analyse régulière d'informations pouvant être quantitatives et qualitatives.

Il est principalement attendu de la démarche de suivi-observation qu'elle alimente deux questions du raisonnement et du jugement évaluatif :

- L'analyse de la pertinence du PLH : est-ce qu'une évolution observée sur une valeur importante du marché de l'habitat (la pression locative, la valeur des transactions, l'évolution du revenu des ménages...) vient remettre en question la pertinence d'une des orientations ou actions du PLH ?
- L'analyse de l'utilité du PLH : est-ce qu'un des phénomènes sur lesquels le PLH est supposé produire des effets connaît une évolution sur ces dernières années ? Il s'agit d'une analyse fondamentale pour envisager d'objectiver des impacts du PLH, en cherchant à mettre en regard les résultats d'une action (par exemple la remise sur le marché de 50 logements vacants, ou la production de 250 PLAI) et l'évolution d'une valeur caractérisant le territoire (l'évolution du taux de vacance, ou l'évolution du taux de pression locative sur le segment PLAI).

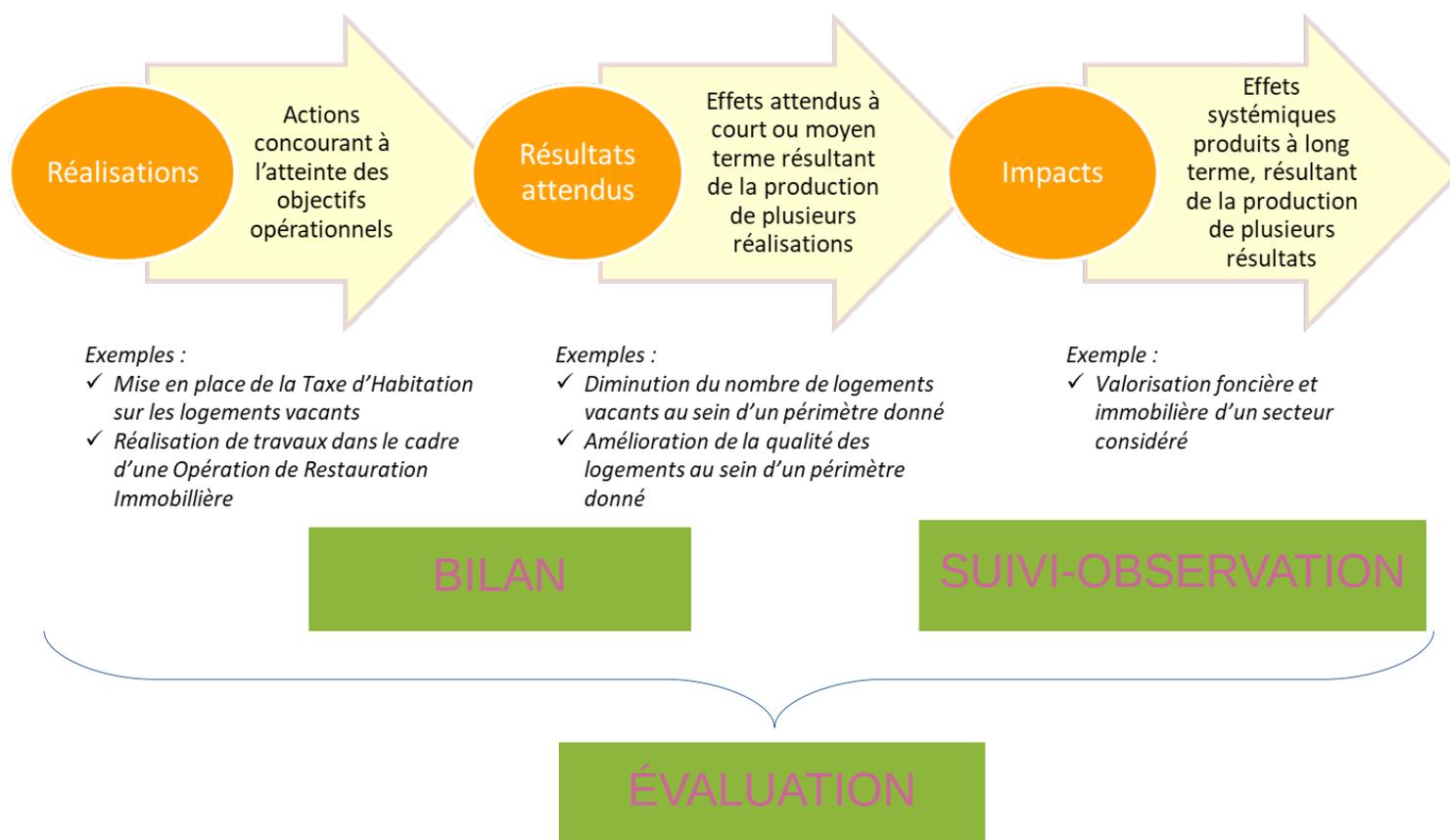
Cette analyse de l'utilité du PLH et des impacts potentiellement attribuables aux résultats du programme d'actions implique ainsi de constituer la **démarche d'observatoire** autour de plusieurs variables qu'il est important de **suivre dans le temps**.

Ces variables sont à considérer comme des indicateurs clefs d'impact, devant être directement liés aux orientations du PLH : si le PLH fixe comme orientation prioritaire « la lutte contre la vacance » ou « l'accès facilité au parc social pour les ménages fragiles », alors des indicateurs clefs d'impact sont à suivre sur toute la durée : l'évolution du taux de vacance ou l'évolution du taux de pression locative pour les locataires sous le plafond PLAI.

Un point d'attention majeur est à considérer vis-à-vis de ces indicateurs d'impact : il s'agit de la **notion « d'attribution »** évoquée ci-après : de bons résultats d'une action (une action efficace) peuvent n'avoir aucun impact sur la valeur d'impact étudiée. Inversement, une situation peut évoluer favorablement alors que les actions mises en place n'ont pas eu de résultats. Il s'agit en effet de questionner la logique « d'attribution ».

## La place du bilan, de l'évaluation et du suivi-observation dans le raisonnement évaluatif

Une des façons les plus communes de formuler un jugement évaluatif est de s'interroger autour de la question suivante : **les actions engagées ont-elles produit les effets attendus** et contribuent-elles à atteindre les impacts attendus ? Autrement dit, un des préalables essentiels à la mise en place d'une démarche d'évaluation est ainsi de se fonder sur un cadre logique (ou diagramme logique d'impact (cf. infra)) qui permette de reconstituer une « chaîne causale » d'une politique locale, ce qui est parfois appelé « théorie de l'action ».



Le **bilan traduit les réalisations** et met en évidence et explique l'écart avec les objectifs fixés au départ. **L'évaluation** a pour objectif d'**explicitier de manière qualitative** les apports d'une politique publique et ses **effets sur la situation de l'habitat** en croisant les différentes informations. Le suivi-observation surveille la conjoncture sur les thématiques traitées par la politique locale et permet de mettre en regard les impacts attendus et la réalité, ou de déceler une tendance exogène susceptible de remettre en cause la stratégie et le plan d'actions. La mise en place de ces trois dispositifs complémentaires tout au long de la mise en œuvre du PLH ou de la DAP est nécessaire à la production d'un jugement évaluatif complet.

## 2

# La notion d'impact et la logique d'attribution

## L'utilité et les indicateurs d'impacts

La mesure de l'utilité (ou impact) est le résultat le plus attendu lorsqu'il s'agit de produire un jugement évaluatif sur la réalisation du PLH ou de la DAP. Il s'agit en effet de rendre compte de l'impact du PLH ou de la DAP sur les enjeux reconnus prioritaires pour le territoire et les besoins des publics considérés. Comme évoqué précédemment, cette analyse requiert d'interroger de façon détaillée la logique d'attribution de l'évolution de certaines variables clefs des effets du PLH, en établissant des indicateurs d'impact.

Un indicateur d'impact doit permettre de renseigner sur le changement d'une donnée importante du marché du logement du territoire qui traduit les besoins prioritaires et peut être attribué de manière crédible à une ou plusieurs actions du PLH ou de la DAP. Il s'agit ainsi de pouvoir mesurer les conséquences positives ou négatives, prévues ou non, sur les effets indirects et/ou à long terme du programme d'actions.

Exemples d'indicateurs d'impact : niveau de vacance, taux de pression locative, solde migratoire, niveau moyen de loyer, nombre de ménages accédant à la propriété, etc.

Chaque impact doit faire l'objet d'un raisonnement évaluatif permettant d'identifier les résultats attendus d'une politique publique donnée et les actions associées. On peut à cette fin utiliser le diagramme logique d'impact (DLI), pouvant être employé au moment de l'élaboration de la politique publique en question (le PLH ou la DAP) ou au moment de la préparation de l'évaluation de celle-ci.

## La logique « d'attribution » : un point central pour comprendre la notion d'impact

La construction du jugement évaluatif portant sur le critère d'utilité doit principalement permettre de mettre en rapport les résultats des actions du PLH et de la DAP et les enjeux prioritaires pour la population et le territoire.

Autrement dit, il s'agit donc de mesurer le niveau d'impact du PLH sur des variables clefs qui traduisent les besoins prioritaires (indicateurs d'impact).

En effet, ces variables traduisent des phénomènes qui préexistaient au PLH et qui relèvent d'une pluralité de facteurs liés à des dynamiques dépassant largement le PLH ou le domaine de compétence des collectivités. Par exemple, la vitalité économique d'un bassin d'emploi a un effet sur le solde migratoire, l'existence de situations de propriété complexes sur le niveau de vacance, les taux d'intérêts immobiliers sur l'accession à la propriété.

Si l'on observe une variation positive ou négative sur l'une des variables qui peuvent constituer des indicateurs d'impact (le solde migratoire, la vacance etc.), toute la difficulté est ainsi de chercher à estimer si cette variation résulte directement et totalement de la mise en œuvre d'une action publique, en l'occurrence le PLH. Devant la complexité des phénomènes sur lesquels il est attendu que le PLH produise des impacts, il est ainsi très difficile d'estimer avec précision la contribution effective du PLH à la variation d'un phénomène. **Cette contribution va ainsi être dénommée « l'attribution ».**

A titre d'exemple, si l'on observe sur un territoire une baisse importante de la pression locative sur le parc social (impact), cela pourrait être en partie dû à la hausse du nombre de logements sociaux (résultat) liée à la mise en place d'un régime de subvention favorable par l'EPCI (réalisation).

Mais d'autres facteurs peuvent également être pris en compte : au titre des résultats, la hausse du nombre de logements sociaux est potentiellement davantage liée à une évolution favorable des prêts octroyés par la Caisse des Dépôts, tandis qu'au titre des facteurs explicatifs, on peut envisager que le nombre de demandeurs a également baissé sur la période. Il est ainsi complexe d'attribuer un impact à la simple action du PLH.

A travers cet exemple, on observe ainsi qu'il existe une pluralité de facteurs qui interviennent et agissent au titre des impacts escomptés – ils sont ici aisément identifiables et peuvent par ailleurs être mesurés, mais sur d'autres dimensions, les facteurs peuvent être multiples et sous-jacents.

Dans le cadre des approches scientifiques de l'attribution, plusieurs méthodes sont envisagées pour mesurer les effets propres d'une action spécifique (suivi de cohortes, panels de comparaison, ou « contrefactuel »). S'il est parfois possible d'appliquer ces méthodes en comparant par exemple la variation du taux de vacance sur deux territoires, dont l'un seulement a mis en place un dispositif spécifique, cette méthode comparative est souvent à manipuler avec précaution, considérant les écarts qui demeurent toujours importants au niveau de chaque territoire.

Il convient ainsi d'être généralement prudent au titre de l'exercice d'évaluation du PLH ou de la DAP, pour attribuer certains impacts à l'action seule de la collectivité.

Si construire un outil tel qu'un diagramme logique d'impact permet de dessiner les relations de causalité attendues jusqu'aux impacts finaux, il est également très important de pouvoir débattre à travers des entretiens avec des acteurs de l'habitat / habitants ou d'analyser des études de cas pour échanger sur le caractère « déterminant ou non » des résultats du PLH pour les impacts étudiés.

C'est ici qu'interviennent notamment les méthodes d'analyses qualitatives.

# 3

## Les critères d'évaluation

Au-delà de l'utilité (ou impact, cf. supra) qui permet d'évaluer globalement la politique mise en œuvre, la production d'un jugement évaluatif implique de mobiliser différents critères d'évaluation : la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience.

Chacun de ces critères implique de soulever des questions spécifiques pour « angler » le travail d'évaluation, en mettant en rapport différents chaînons de l'action du PLH, et appelant à établir des indicateurs particuliers.

### La pertinence

Ce qui est interrogé ici c'est le **rapport entre les objectifs et les besoins** : dans quelle mesure le PLH répond-il aux enjeux sociétaux identifiés pour le territoire et la population concerné ?

Un indicateur de pertinence visera ainsi à jauger de l'importance d'un objectif fixé, de façon à le justifier.

Il peut s'agir d'un indicateur quantitatif de nature à mesurer le besoin potentiel d'une population (exemple : disposer d'un volume important de propriétaires occupants à bas revenus au sein d'un parc ancien peut justifier l'importance d'une action de type OPAH) ou d'un enjeu pour le territoire (exemple : le rythme d'étalement de la tâche urbaine et l'accroissement de l'artificialisation des sols justifie de travailler sur la densification de l'habitat et la réduction des rythmes de construction en zone AU).

Il peut également s'agir d'un constat fondé sur un consensus des élus ou acteurs du territoire (exemple : le vieillissement de la population et l'évolution du modèle des EHPAD invite à penser autrement la programmation d'une offre de maintien à domicile) voire du résultat d'enquêtes, de sondage ou de travaux de concertation auprès des habitants (exemple : les difficultés d'accès au logement exprimées par les jeunes ménages invite à fixer comme priorité le développement d'une offre spécifique).

Il est possible d'interroger la pertinence du PLH à tout moment – il convient à cette fin de mettre en place un dispositif de suivi-observation. Un retournement de conjoncture immobilière objectivé par certains indicateurs (ex. chute du nombre de demandes de PC) peut ainsi amener à questionner la pertinence d'objectifs de programmation et amener à une révision du PLH.

## La cohérence

Le critère de cohérence interroge principalement le **rapport entre les moyens mobilisés et les objectifs de l'action**, lorsque l'on parle de cohérence interne. Il est parfois évoqué la notion de cohérence externe lorsqu'il s'agit d'interroger l'adéquation des objectifs du PLH avec ceux d'un autre document directeur ou politique publique – cette notion renvoie plus généralement à la hiérarchie des normes en matière d'aménagement et donc des rapports de compatibilité et conformité qui régulent les relations PDH/PDALHPD/SCOT/PLH/PLU.

Le raisonnement à appliquer pour mesurer la cohérence interne est simple – les ambitions exprimées dans les objectifs du PLH se traduisent-elles par des moyens semblant être a priori en mesure de permettre leur réalisation – mais la démonstration peut parfois être complexe.

Il est en effet facile de considérer qu'un objectif peut se trouver démesuré lorsque les moyens affectés sont dérisoires ou inexistantes (exemple : réduire la vacance de 10% en ne finançant que 10 primes de sortie vacance par an ; produire 100 logements collectifs en zone U sur une commune ne disposant de très faibles ressources foncières ; promouvoir l'accès à la propriété des jeunes ménages sans intervenir pour soutenir financièrement des projets (PSLA) ou se mettre en relation avec des organismes de prêt). En revanche, le raisonnement peut être plus délicat lorsque des interrogations existent sur l'effet de levier effectif d'une action (exemple : une subvention de l'ordre de 1000€/PLAI est-elle en mesure de faciliter effectivement la production de logements sociaux sur le territoire au regard des difficultés d'équilibre d'opération exprimées par les bailleurs ?). Dans ce cas, la mesure de l'efficacité tenant compte des résultats observés dans la phase opérationnelle du PLH permettra de ré-interroger la cohérence.

Le critère de cohérence constitue ainsi un questionnement important pour l'évaluation du PLH, et ce à tout moment de la démarche.

## L'efficacité

Il s'agit du **rapport entre ce qui est observé en termes de réalisations et de résultats et les objectifs initialement fixés**. Ce critère est le plus fréquemment employé pour formuler un jugement évaluatif, et il convient de prêter attention à la façon de définir des indicateurs traduisant l'efficacité du PLH.

En premier lieu, il est nécessaire de bien considérer les objectifs pour lesquels on attend de juger l'efficacité. Ceux-ci doivent être clairement formulés et en lien direct avec les résultats directement attendus de l'action, permettant ainsi de définir des indicateurs de mesure. Il est préconisé de mesurer l'efficacité des actions du programme d'actions du PLH, étant entendu que le programme d'actions fixe un ou plusieurs objectifs opérationnels pour chacune des actions (exemple : favoriser la réalisation d'un certain volume de réhabilitation de logements sociaux au regard du dispositif de subvention ; produire un certain volume de logements sociaux au sein des emplacements réservés qui ont été définis ; faire baisser le volume de demandes de mutations de longue durée au sein du parc social en mettant en place une bourse d'échanges de logement).

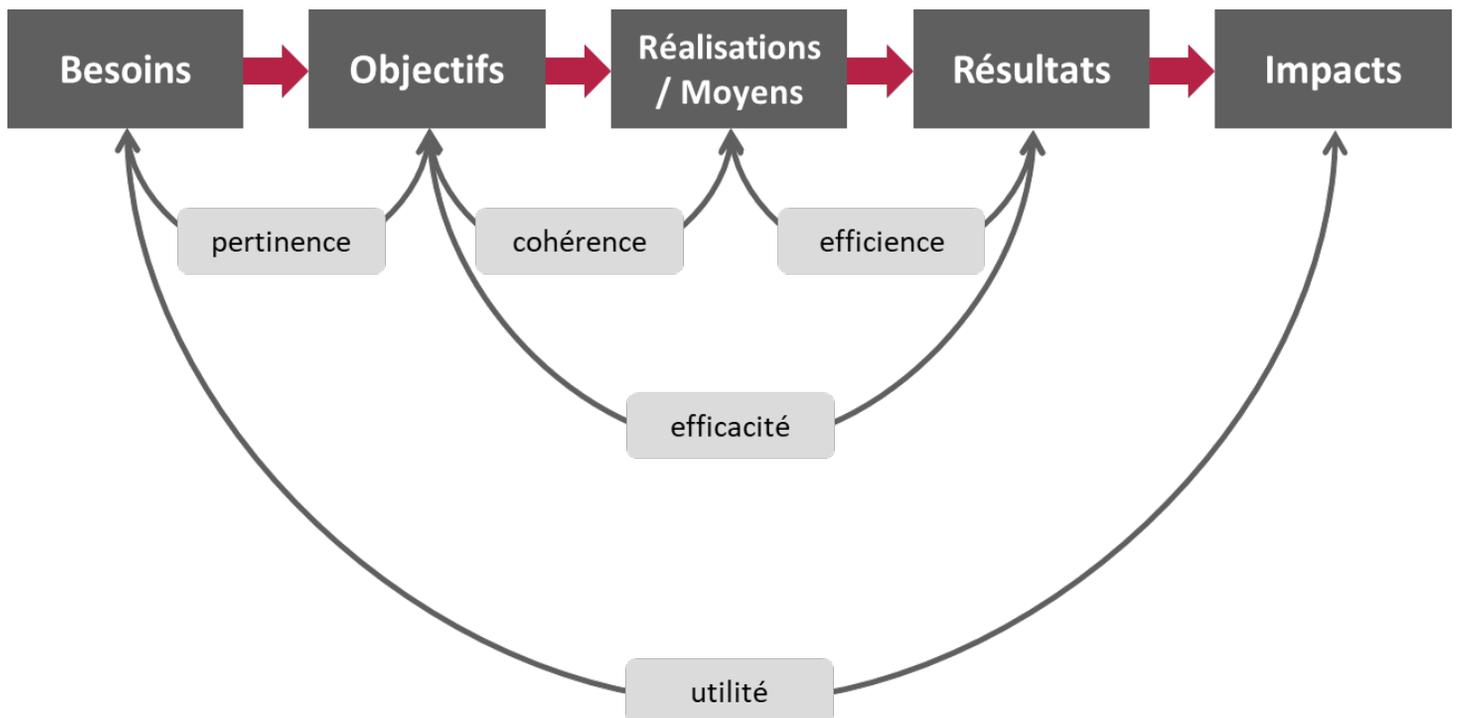
En second lieu, il importe de prévoir en amont de l'analyse de l'efficacité des **indicateurs de réalisation** (qui permettront de savoir si l'action a été réalisée (cf. conformité/effectivité et réalisation des bilans) et des **indicateurs de résultat**. Ces indicateurs de résultat doivent renseigner des résultats immédiats pour les bénéficiaires d'une action (des ménages, un territoire, un acteur), et se traduire par des éléments pouvant être mesurés.

## L'efficience

Le critère d'efficience invite à interroger le **rapport entre les moyens mobilisés et les résultats observés**. Il s'agit en quelque sorte du raisonnement inverse de l'analyse de la cohérence interne, en se demandant cette fois-ci a posteriori au regard des résultats constatés si les moyens mobilisés étaient bien adaptés à l'action. Il s'agit de s'interroger pour savoir s'il était possible de faire mieux avec les mêmes moyens (avoir de meilleurs résultats) ou aussi bien avec moins de moyens.

La notion d'efficience est parfois complexe à mobiliser dans le cadre de l'évaluation des PLH car elle implique la plupart du temps de disposer d'éléments de comparaison pour des actions similaires.

Une comparaison avec des territoires voisins peut être envisagée pour des actions comparables (par exemple le volume de subvention octroyée pour la production de 100 logements sociaux ; le taux de subvention des travaux de réhabilitation lourde de 100 logements dans le cadre d'une OPAH), mais il s'agit toutefois de procéder à ces comparaisons avec prudence, étant donné que chaque dispositif et chaque territoire dispose de son contexte partenarial, opérationnel et immobilier très particulier.



# 4

## Indicateurs quantitatifs et analyse qualitative : rôles et apports

Les **indicateurs d'évaluation** qui sont à employer pour formuler un jugement évaluatif constituent des « témoins » de l'évolution d'un phénomène. Il peut s'agir :

- D'un **indicateur de réalisation** : il témoigne du fait qu'une démarche a été entreprise (nombre de réunions conduites avec des opérateurs ; rédaction d'une délibération adoption de tel règlement d'urbanisme ; versement de telle subvention pour une OPAH).
- D'un **indicateur de résultat** : il témoigne du fait que les réalisations entreprises ont donné lieu ou non aux effets qui étaient attendus (activation d'un partenariat avec un promoteur utilisant des ressources durables ; de nouvelles opérations réalisées dans le respect d'une nouvelle règle d'urbanisme promouvant la densité ; réalisation de travaux d'adaptation du logement en lien avec les subventions versées).
- D'un **indicateur de mesure d'impact** : il témoigne de la variation du phénomène sur lequel les résultats du PLH doivent avoir des effets (amélioration de la qualité environnementale du parc de logements ; préservation de la ressource foncière ; amélioration de la qualité de prise en charge à domicile des personnes dépendantes).

Il est d'usage de considérer qu'un indicateur doit être :

- Pertinent par rapport à l'objectif concerné ;
- Compréhensible, simple et utilisable par tous ;
- Sensible, en devant refléter les variations de ce qui doit être mesuré ou synthétisé ;
- Robuste, en disposant d'une interprétation fiable dans le temps ;
- Utile, en permettant effectivement de formuler un jugement ;
- Avec un coût de mise en œuvre acceptable (considérant que l'information à collecter ne paraisse pas trop complexe ou coûteuse à collecter).

Ces différents critères sont ainsi à appliquer à la fois pour traiter des données de nature quantitative que des informations de nature qualitative.

La notion d'indicateur est souvent uniquement perçue que comme un outil de mesure construit à partir de données quantitatives, considérant qu'il s'agisse d'une preuve plus « robuste » que des éléments qualitatifs.

Il est vrai que les données quantitatives constituent les informations les plus faciles à utiliser pour une comparaison dans le temps, permettant d'objectiver des éléments factuels de réalisation, de résultat ou d'impact. Toutefois, une analyse uniquement quantitative sera fortement limitée. Sauf à employer des modèles d'analyse statistique poussés, il sera en effet complexe de se saisir des données quantitatives pour analyser les résultats de l'action d'un PLH et surtout de procéder au travail « d'attribution » des impacts.

L'analyse qualitative doit ainsi permettre de fournir des explications, des résultats à l'aide d'entretiens, de sondages ou de réunions de travail.

Il s'agit de recueillir les opinions des acteurs qui ont été associés à la mise en œuvre d'un projet, afin de synthétiser ce qui a été déterminant dans la réalisation du PLH et des effets constatés.

Sans nécessairement engager un travail très conséquent, il s'agit de constater s'il existe une convergence des avis sur certains points importants. Plusieurs techniques peuvent être employées en conséquence : réunion de synthèse ou de consensus, court questionnaire, focus group etc.

