

Note de Synthèse



Efficacity – Septembre 2017

Méthodologie d'évaluation *ex post* du PIA Ville de demain

Doté de près de 57 milliards d'euros, le Programme d'Investissements d'Avenir (PIA), piloté par le Commissariat Général à l'Investissement, a été mis en place par l'Etat pour financer des investissements innovants et prometteurs sur le territoire, avec un principe de co-financement pour chaque projet.

Dans le cadre de ces Investissements d'Avenir, l'Etat a confié à la Caisse des Dépôts la gestion du programme Ville de demain (VDD) doté d'une enveloppe de 668 millions d'euros mobilisable par le biais de subventions et de prises de participation. Il est mis en œuvre par des équipes spécialisées de la Caisse des Dépôts, qui agit en son nom et pour le compte de l'Etat.

L'objectif du programme VDD est de soutenir l'investissement dans les villes afin de faire émerger un nouveau modèle urbain, de favoriser l'évolution des usages et des pratiques en ville, de s'appuyer sur une approche intégrée et innovante des transports et de la mobilité, de l'énergie et des ressources, de l'organisation urbaine et de l'habitat.

Ce programme a pour vocation de financer des projets innovants, démonstrateurs et exemplaires de ce que sera la ville de demain. Les bénéficiaires du programme VDD sont les 31 ÉcoCités, territoires accompagnés par le ministère de la Cohésion des territoires et le ministère de la Transition écologique et solidaire. Lancée en 2008 par les ministères chargés de l'environnement et de l'urbanisme, la démarche ÉcoCité constitue une des initiatives du plan ville durable. Partenariale et exploratoire, la démarche ÉcoCité vise à accélérer la mise en œuvre de stratégies urbaines opérationnelles à l'échelle des métropoles et grandes agglomérations. Par cette politique, l'Etat contribue aux engagements internationaux fixés lors de la COP 21 ou de la conférence nationale Habitat III. Le programme soutient au total plus de 450 actions urbaines innovantes inscrites dans le cadre de projets urbains intégrés, déclinaisons opérationnelles des stratégies de territoires portées par les ÉcoCités.

Au-delà du besoin d'évaluer les politiques et programmes d'actions publics, la demande spécifique d'innovation dans l'aménagement urbain durable nécessite une évaluation *ad hoc*. En effet, comprendre les impacts et la répliquabilité des actions d'innovation permettra de conforter les trajectoires de développement durable. Un certain nombre d'actions du programme sont en effet très innovantes et mises en œuvre pour la première fois. Certaines constituent de véritables ruptures et il n'existe pas encore de manière de les évaluer.

En mars 2016, la Caisse des Dépôts a missionné Efficacy pour définir la méthodologie d'évaluation *ex post* du PIA Ville de demain. Cette note de synthèse présente la méthodologie développée dans le cadre de cette mission, et qui sera mise en œuvre en 2018.

Afin d'être au plus près des attentes des commanditaires et des porteurs de projet, la mission menée par Efficacy en 2016 et 2017 a été conduite dans une logique de concertation des acteurs de l'Etat et des ÉcoCités via des entretiens et des ateliers. Cette démarche a permis de co-construire la méthode d'évaluation et d'en assurer la pertinence, la simplicité d'appropriation et la praticité pour ses futurs utilisateurs.

Principes clés de la méthodologie

L'évaluation de l'efficacité et de l'effet de levier du programme VDD s'appuie sur une évaluation de la performance des actions financées, de leur répliquabilité et de leurs impacts sur le territoire.

Auto-évaluation & accompagnement. Les actions sont évaluées par leurs porteurs, l'évaluation des territoires est confiée aux structures porteuses des ÉcoCités. Pour faciliter cette auto-évaluation, la Caisse des Dépôts a choisi de faire appel à un prestataire accompagnateur-évaluateur qui sera en appui des ÉcoCités, garantissant un suivi proche du terrain tout au long de la démarche.

Caractérisation. Chaque action est tout d'abord caractérisée par son domaine d'intervention (énergies et réseaux, mobilités...) et les objectifs qu'elle vise. Les stratégies territoriales des ÉcoCités suivent également cette étape préliminaire de caractérisation.

Évaluation quantitative. Des indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact sont sélectionnés ou proposés par le porteur d'action, puis renseignés pour décrire les performances réellement atteintes par l'action et ses impacts sur le territoire. De même, l'ÉcoCité doit renseigner des indicateurs territoriaux permettant de mesurer l'évolution de son territoire tout en mettant en perspective les résultats des actions financées grâce au PIA-VDD.

Évaluation qualitative. Des questionnaires servent enfin de support à l'évaluation de l'innovation des actions et à la détection des facteurs de succès de leur mise en œuvre ou encore à l'identification des suites données aux études financées. Une vision territoriale est demandée pour permettre de comprendre l'effet levier du programme et la répliquabilité des actions sur le territoire.

Plateforme numérique. Les différentes étapes de cette évaluation se feront via une plateforme en ligne, constituant ainsi un moyen simple, ergonomique et interactif pour mener à bien l'évaluation *ex post* des actions et des territoires. L'[Explorateur ÉcoCités](#) permettra, grâce à cette nouvelle fonctionnalité d'évaluation, de mettre en visibilité les actions ÉcoCité en réalisant un benchmark inédit de l'innovation urbaine.

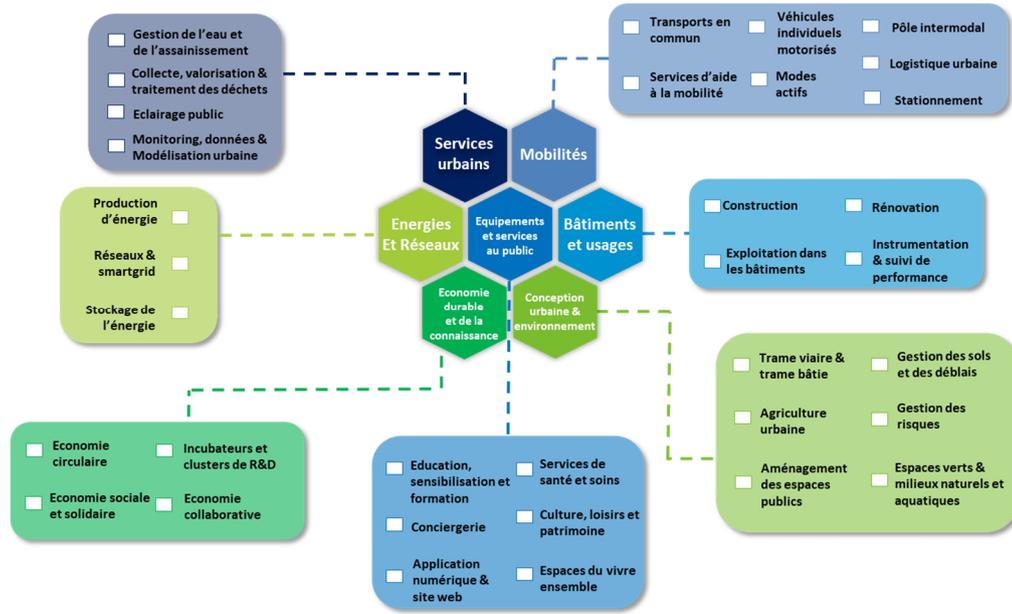
Efficacy effectuera de plus un **suivi scientifique** de l'évaluation dans le cadre d'un partenariat de R&D avec la Caisse des Dépôts.

Evaluation des actions d'investissement

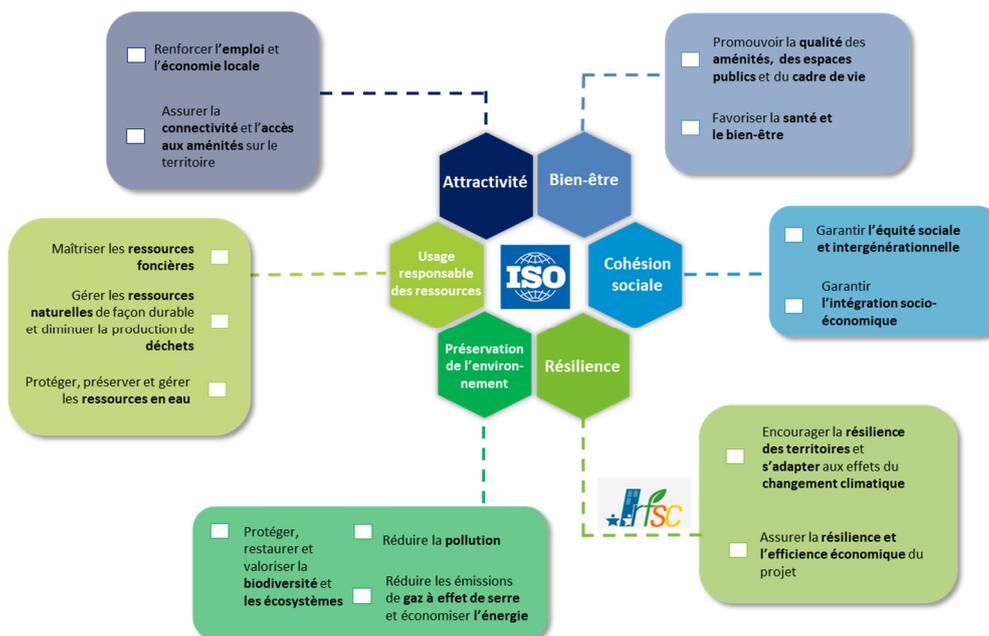
Le programme VDD cofinance, via des subventions d'investissement, la réalisation concrète d'actions innovantes (nommées « actions d'investissement ») dans les ÉcoCités.

Étiquetage. L'action est étiquetée avec un choix de mots-clés permettant de caractériser :

- Son **domaine** d'intervention : à quels domaines d'action correspond cette action ? *Par exemple : la logistique urbaine, l'éclairage public, la production d'énergie, la rénovation...*



- Ses **objectifs** : à quels objectifs de la ville durable répond cette action ? Quels sont ses objectifs prioritaires, secondaires et mineurs ? *Par exemple : gérer les ressources naturelles de façon durable et diminuer la production de déchets, garantir l'intégrations sociale, réduire la pollution...*



L'étiquetage de l'action alimente l'évaluation globale du programme en permettant d'effectuer des statistiques sur l'ensemble des actions financées, et d'obtenir ainsi un panorama général du

programme. Par ailleurs, lorsque les 450 actions seront caractérisées de manière fine et uniforme par les étiquettes, des recherches par mots-clés parmi les actions pourront être réalisées par les porteurs d'action, l'opérateur du programme, l'Etat mais aussi le grand public. On retiendra également que cette caractérisation est compatible avec le cadre d'évaluation de la norme ISO/AFNOR 37 101 (Système de management pour le développement durable dans les collectivités).

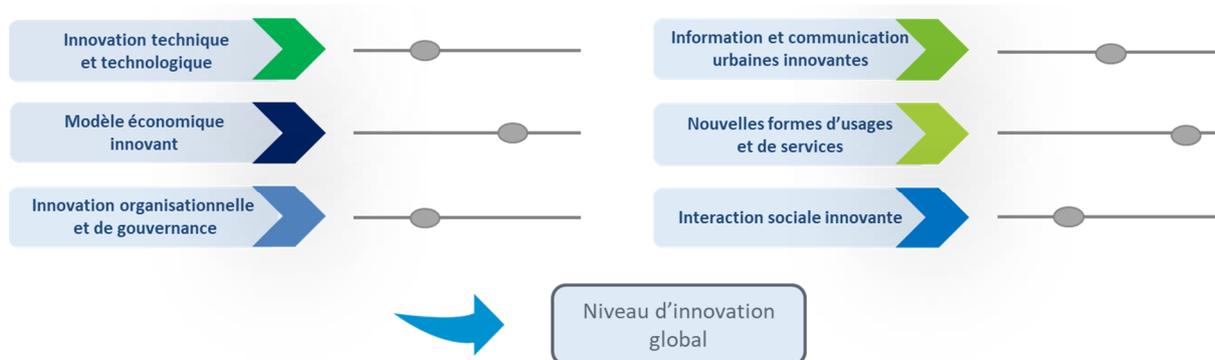
Evaluation quantitative. Le système d'étiquetage d'une action permet de proposer à l'évaluateur une sélection d'indicateurs appropriés, accompagnant ainsi la démarche d'évaluation. Cette pré-sélection n'est pas contraignante : dans le cas où les indicateurs suggérés ne correspondent pas aux spécificités d'une action, les porteurs sont libres de définir leurs propres indicateurs spécifiques tant que ceux-ci permettent de mesurer l'atteinte des objectifs visés par l'action

Les indicateurs proposés sont issus d'une bibliothèque d'indicateurs constituée à partir de référentiels ou dispositifs d'évaluation existants tels que le RFSC, CITYKeys, les PCAET... La bibliothèque a vocation à être enrichie tout au long du projet. Chaque indicateur est associé à une fiche descriptive qui précise la définition, la méthode de calcul, l'unité, les sources de données et le référentiel d'origine de l'indicateur.

Une fois renseignés, ces indicateurs permettent d'apprécier la démarche de l'ÉcoCité, les moyens qu'elle s'est donnés pour mener à bien ses intentions (indicateurs de réalisation) et dans quelle mesure elle a atteint les objectifs qu'elle s'était fixés (indicateurs de résultat et d'impact).

Evaluation qualitative. Pour finir, une évaluation qualitative de l'innovation des actions et de leurs facteurs de succès est menée.

L'innovation est évaluée selon deux aspects : la **nature de l'innovation** de l'action et son **niveau d'innovation**.



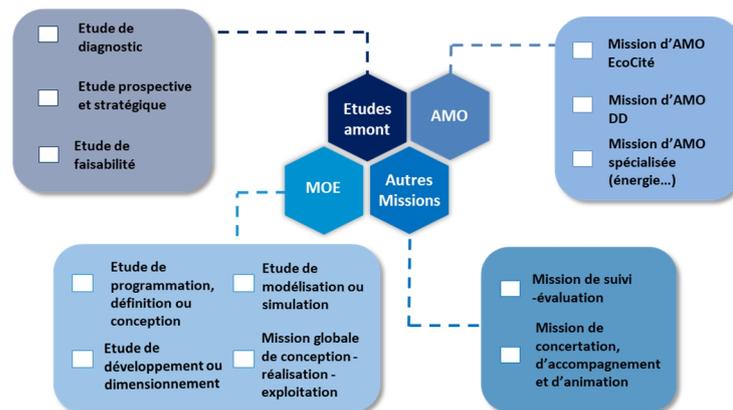
Puis un questionnaire thématique est soumis au porteur pour comprendre les facteurs de succès de l'action et les conditions à réunir pour sa réplication. Les thématiques évaluées sont par exemple les spécificités réglementaires ou la satisfaction du public.



Evaluation des actions d'ingénierie

Le programme VDD cofinance également des « actions d'ingénierie » : des missions d'expertise servant à préfigurer la réalisation de projets innovants. Les actions d'ingénierie font l'objet d'une évaluation *ad hoc*, sans indicateurs quantitatifs. Ces actions se voient attribuer des mots-clés permettant de caractériser :

- Le **domaine d'étude** de l'action (mêmes étiquettes que pour les actions d'investissement)
- Le **type de mission** d'ingénierie. *Par exemple, étude de faisabilité, mission d'AMO, mission de suivi et d'évaluation...*



Les principaux résultats de l'étude, les difficultés rencontrées, les enseignements sur les méthodes de travail, les éléments reproductibles sont explicités par le porteur dans une note de synthèse. Il est demandé en particulier d'évaluer si l'étude a permis d'atteindre les objectifs visés et de préciser si la mission d'ingénierie s'est concrétisée en une action d'investissement (financée ou non par le programme VDD).

Evaluation des territoires ÉcoCité

L'évaluation des territoires ÉcoCité commence par l'étiquetage et la priorisation des objectifs de développement durable du territoire. Ces objectifs servent à la fois à caractériser les actions et la stratégie territoriale d'une ÉcoCité, il est donc possible de projeter les actions financées dans la stratégie ÉcoCité et de visualiser comment les actions s'inscrivent dans un projet urbain intégré cohérent avec la stratégie portée par le territoire.

Des indicateurs territoriaux, renseignés par l'ÉcoCité, permettront de caractériser l'état et l'évolution du territoire et de mettre en perspective les résultats des actions avec leur contexte territorial. Ces indicateurs se calculent à l'échelle d'un périmètre réglementaire (commune, EPCI...) et sont principalement issus des documents de planification stratégique (SCoT, PCAET, PLUi...).

L'évaluation qualitative à l'échelle du territoire ÉcoCité se traduit par cinq questionnements adressés au référent de chaque ÉcoCité chargé de l'évaluation. Ces questionnements permettent d'évaluer qualitativement l'effet levier du programme VDD sur le territoire en termes d'évolution de la stratégie territoriale, de réplication d'actions Ville de demain, d'évolution et de décloisonnement de la gouvernance de la structure porteuse de l'ÉcoCité.



Mise en œuvre de l'évaluation

Afin de faciliter l'évaluation, d'obtenir l'adhésion des ÉcoCités et de favoriser la mise en réseau des porteurs d'action, il est rapidement apparu plus approprié de mettre à disposition des ÉcoCités un outil en ligne, interactif et ergonomique. Un tel outil permet d'envisager à terme de nombreuses possibilités : compatibilité avec des SIG, ouverture aux acteurs du programme et au grand public, consultation en ligne...

L'Explorateur ÉcoCités fournira les différentes fonctionnalités nécessaires à l'évaluation (caractériser une action avec des étiquettes, choisir et renseigner des indicateurs, compléter des formulaires...) et offrira à la fois de la visibilité et de la réactivité aux travaux évaluatifs.

Cet outil de marketing territorial et d'évaluation permettra la mise en valeur des actions des ÉcoCités auprès du grand public et de l'international, la simplification de la remontée des indicateurs et l'intensification de la mise en réseau des ÉcoCités.

Conclusion

L'évaluation *ex post* des projets urbains, si elle est basée sur un principe d'auto-évaluation, nécessite un accompagnement des porteurs de projet, qui sont parfois difficilement mobilisables pour évaluer leurs actions a posteriori.

Les collectivités présentent a priori un niveau d'appétence variable pour l'évaluation des actions menées sur leur territoire en raison des faibles moyens dont elles disposent. On observe un écart entre l'objet de l'évaluation (généralement un critère technique opérationnel) et les centres d'intérêts de la collectivité (finalité de la politique publique). Pour régénérer l'appétence de l'évaluation, il convient d'analyser de quelle manière ces deux dimensions (caractère opérationnel et finalité) peuvent être réconciliées et pour cela identifier les bonnes pratiques existantes et diffuser des méthodes et des schémas d'organisation appropriés et efficaces.

Les bénéfices de cette évaluation pour les porteurs de projets et les territoires (benchmark de l'innovation urbaine et partage de retours d'expérience à l'échelle nationale, marketing territorial, ou encore facilitation du dialogue entre parties prenantes) doivent permettre de faciliter l'acculturation à l'évaluation.

Pour le programme Ville de demain, qui contient un nombre d'actions importantes, le Comité de Pilotage a validé la présence d'un accompagnateur de l'évaluation à l'échelle nationale d'une part, et la signature d'un partenariat de R&D d'autre part, visant à analyser les données remontées par l'évaluation, consolider les retours d'expérience en mettant en lumière les trajectoires prises par l'innovation urbaine et ainsi faciliter la diffusion d'information à un large public.

La méthodologie mise au point pour l'évaluation du programme Ville de demain est une méthodologie souple et adaptable. Le dispositif d'évaluation, matérialisé par une plateforme en ligne, pourrait être utilisé pour l'évaluation d'autres programmes de financement de projets urbains. La diffusion d'une méthodologie similaire pourrait faciliter l'acculturation des parties prenantes et ainsi garantir dans le temps une évaluation pertinente des programmes publics.