

**LE CENTRE DE RESSOURCES POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE,
STRUCTURE D'APPUI AUX TERRITOIRES DE LA REGION PACA,
ENTRE NIVEAU DECISIONNEL ET EQUIPES OPERATIONNELLES**



**- Aider à l'élaboration des Contrats Urbains de Cohésion Sociale en PACA-
Quels rôles et quelles perspectives pour l'observation des territoires prioritaires ?**

Rapport de stage individuel – Mag 3

Pauline Barbou

Septembre 2006

Centre de Ressources pour la Politique de la Ville
– Provence Alpes-Côte-d’Azur
4c, place Sadi Carnot
13 002 Marseille
Tel : 04.96.11.50.41
Mail : crpv-paca@wanadoo.fr

Ecole Polytechnique de l’Université de Tours
Département Aménagement
35, allée Ferdinand de Lesseps
37 200 Tours Cedex
Tel : 02.47.36.14.52
Mail : polytech.da@univ-tours.fr

**LE CENTRE DE RESSOURCES POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE,
STRUCTURE D’APPUI AUX TERRITOIRES PRIORITAIRES DE LA REGION PACA,
ENTRE NIVEAU DECISIONNEL ET EQUIPES OPERATIONNELLES**

[Images de couverture : Réalisation personnelle]

**- Aider à l’élaboration des Contrats Urbains de Cohésion Sociale en PACA -
Quels rôles et quelles perspectives pour l’observation des territoires prioritaires ?**

Rapport de stage individuel de formation professionnelle
1er juin - 30 septembre 2006

Troisième année de Magistère « aménagement »

Tutrice : Mme Frédérique HERNANDEZ, maître de conférence à l’université de Tours
Maître de stage : M. Mustapha BERRA, chargé de mission au CRPV-PACA

Avant-propos

Deux éléments doivent être mentionnés au préalable pour une lecture appropriée des quelques pages qui suivent :

D'une part, il ne faudra pas s'étonner de trouver mentionnés quelques travaux non achevés car ce rapport a été rédigé près de quatre semaines avant la fin effective du stage.

D'autre part, il est essentiel de se rappeler que ces quelques pages ont été écrites début septembre 2006. L'actualité mouvante de la politique de la ville à cette date et les incertitudes qu'elle suppose laissent place à de nombreuses suppositions et avis personnels, qui ne sont en aucun cas des vérités.

Sommaire

Introduction	1
I) SAISIR PLEINEMENT LE CONTEXTE GENERAL POUR ETRE PERTINENTE EN TANT QUE MEMBRE DE L'EQUIPE DU CRPV.	3
I.1) Connaître et comprendre le contexte local du stage : la structure d'accueil.	3
I.2) Appréhender le contexte national : vers une « politique de la ville renouvelée »	8
II) AIDER A L'ELABORATION DES CUCS EN PACA	16
II.1) Anticiper la future géographie prioritaire	16
II.2) Participer aux groupes de réflexion sur l'élaboration des CUCS	21
II.3) Réfléchir à l'intégration des thématiques transversales	29
II.4) Synthétiser et partager l'ensemble des réflexions régionales	30
III) ETRE A L'INITIATIVE D'UNE REELLE INGENIERIE REGIONALE EN MATIERE D'OBSERVATION DES TERRITOIRES PRIORITAIRES	32
III.1) Le contexte national	32
III.2) Le dispositif d'observation du CRPV	33
III.3) Monter et animer un groupe de travail « observation »	37
III.4) Faire partager les expériences d'observation pour catalyser les initiatives locales	40
III.5) Qualifier les acteurs pour une observation juste et pertinente	41
III.6) Vers la mise en place d'un cahier des charges de l'observation locale	42
IV) PRODUIRE UN DOCUMENT SYNTHETIQUE ADOSSE AUX DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES POUR UNE CONNAISSANCE PLUS QUALITATIVE	52
IV.1) La commande : le portrait de quartier	52
IV.2) La méthodologie employée : entre méthodologie voulue et méthodologie imposée	53
IV.3) La maquette aujourd'hui	57
IV.4) Faisabilité et mise en œuvre	57
Conclusion	59
Annexes	
Bibliographie indicative	
Table des matières	

Introduction

La troisième année de magistère d'Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours (EPUT) - Département Aménagement - prévoit la réalisation d'un stage individuel de fin d'études. Ce rapport a pour objet de relater les missions qui m'ont été confiées durant ce stage, d'une durée totale de quatre mois, par le Centre de Ressources pour la Politique de la Ville de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Le CRPV-PACA est un Groupement d'Intérêt Public, inscrit dans le contrat de plan Etat-Région 2000-2006. Il a pour objet d'appuyer les équipes opérationnelles, les acteurs institutionnels et les porteurs de projets dans la mise en œuvre de la politique de la ville sur les 268 quartiers prioritaires de la région PACA.

La période dans laquelle mon stage s'inscrit est charnière pour la politique de la ville : les contrats de ville arriveront à échéance à la fin de l'année et les nouveaux Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) prendront le relais. Depuis ses origines, la politique de la ville a connu de nombreuses appellations : Développement Social Urbain au début des années 80, Mission Banlieues en 1989 puis Zones de Revitalisation Urbaine, Zones Franches Urbaines, Grand Projet de Ville... la liste est longue. Mais cette fois, il semble que la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ne se contente pas de modifier le nom de la politique de la ville : ce sont ses fondements même en tant que droit spécifique qui sont remis en cause.

Dans ce contexte, mon stage au CRPV s'est orienté autour de quatre missions principales qui découpent ce rapport, assez logiquement, en quatre parties.

Les missions ne sont pas indépendantes mais bien liées les unes aux autres.

La première mission, qui est aussi la plus spécifique et précise, est celle qui a été initialement formulée par le CRPV dans la convention de stage : étudier la faisabilité de mise en œuvre d'un document synthétique de connaissance des quartiers, appelé provisoirement « portrait de quartier », pour les 268 territoires prioritaires de la région.

La contextualisation d'une telle mission laisse place à la suivante qui est relative à l'observation locale plus généralement et à son accompagnement.

La loi instaurant les CUCS précise que ceux-ci devront prévoir les moyens de leur évaluation, dont l'observation est, à l'évidence, un des outils majeurs. La troisième mission de ce stage a donc constitué à participer à l'élaboration des CUCS en PACA.

Enfin, la dernière « mission », qui n'en est pas une à proprement parler puisqu'elle ne provient pas d'une commande précise de la structure d'accueil, a consisté à se saisir, comprendre et analyser les évolutions de la politique de la ville, et ce afin d'être pertinente en tant que membre de l'équipe du CRPV.

Pour être très synthétique, on pourrait résumer l'emboîtement de ces quatre missions de la manière suivante : Politique de la ville → CUCS → Evaluation / Observation → Portrait de quartier. Et c'est dans cet ordre précis que vont se présenter les quatre parties qui composent ce rapport, et ce afin de permettre au lecteur de se saisir, au préalable, du contexte général.

I) SAISIR PLEINEMENT LE CONTEXTE GENERAL POUR ETRE PERTINENTE EN TANT QUE MEMBRE DE L'EQUIPE DU CRPV

S'il ne s'agit pas là d'une commande directe de la part du CRPV, il est évident que connaître le contexte général du stage, c'est-à-dire à la fois la structure d'accueil et l'actualité de la politique de la ville, est essentiel pour son bon déroulement.

Cette partie n'a pas pour ambition d'être exhaustive pour la simple raison que mes propres connaissances ne le sont évidemment pas au regard des vingt années de politique de la ville qui se sont écoulées. Elle se contente de relater les faits qui m'ont réellement été utiles durant ce stage, et qui sont donc souvent les plus récents.

I.1) Connaître et comprendre le contexte local du stage : la structure d'accueil

En prenant mes fonctions de stagiaire au CRPV, j'ai rencontré individuellement tous les membres de l'équipe afin de connaître leur travail bien sur, mais surtout afin de savoir en quoi leur travail pourrait un jour être utile au mien et réciproquement. Les propos qui suivent synthétisent ce qu'il est essentiel de connaître sur le centre de ressources.

I.1.1) Historique

Si la création du Centre de Ressources pour la Politique de la Ville (CRPV) est récente (17/05/2002), son histoire remonte à 1998. En effet, à cette époque, un premier centre de ressources a été porté par l'association Villes et Territoires Méditerranéens (VTM). Pour différentes raisons, VTM a été contrainte, au bout de quelques mois, de cesser ce portage. Cette vacance a rapidement généré la mobilisation d'un collectif interpellant les différentes administrations pour la refonte d'un centre de ressources. C'est dans cette perspective que la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), la Préfecture de Région, la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et l'Association Régionale des Organismes HLM (AROHLM) ont missionné un bureau d'études de 1999 à 2001 en préalable au montage du projet. Ses conclusions ont confirmé l'intérêt de créer un espace d'échanges et de rencontres, d'information et de qualification, structure régionale d'appui aux territoires. Inscrit au contrat de plan, le CRPV-PACA a été créé sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) par arrêté ministériel du 25 février 2002 et publié au JO le 7 mars 2002.

I.1.2) Statut

Le CRPV est un GIP composé de :

- ✗ L'Etat (3 membres), la Région (3 membres), la CDC (2 membres), l'AROHLM (1 membre). La présidence du conseil d'administration est assurée alternativement par le SGAR (Secrétariat Général pour les Affaires régionales) et la Région.
- ✗ Deux instances statutaires, complémentaires au conseil d'administration : le Comité consultatif, composé de professionnels, et la Conférence des villes et des agglomérations, composée d'élus.

I.1.3) Territoire

En avril 2006, 268 territoires sont inscrits dans un dispositif politique de la ville en région PACA, répartis sur 46 communes. Le littoral concentre l'essentiel de ces territoires.

La carte qui suit localise ces villes et les modalités de contractualisation qui y sont associées.

Cartographie des sites de la Politique de la Ville en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Avril 2006

Quelques éléments indicatifs :

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur , c'est 46 villes qui sont inscrites en politique de la ville. Elles se répartissent de la manière suivante : 16 contrats de ville (25 villes) ; 9 conventions régionales (9 villes) ; 11 conventions d'objectifs (11 villes).

L'ensemble de ces villes correspond à 268 territoires prioritaires dont 48 ZUS (dont 3 ZFU) et 2 GPV. Il faut souligner que deux nouvelles ZFU ont été créées : Avignon (Monclar) et Toulon (centre ville).

Selon le dispositif d'observation des quartiers prioritaires en Politique de la Ville mis en place par le CRPV en partenariat avec l'INSEE et après réactualisation de l'ilotage, les 48 ZUS représentent 153.375 ménages (+2,0% entre 90 et 99) soit environ 400.000 hbts en 1999 (+3,8% entre 90 et 99). ce nombre correspond à 9% de la population totale régionale (4.506.151 hbts en 1999).

A ce total de population en ZUS, il faut ajouter celle des ZQP (Zones Quartiers Prioritaires hors ZUS). Ce décompte, îlot par îlot, est actuellement en cours par l'INSEE-PACA.

Légende

●

16 Contrats de Ville

●

dont 4 avec conventions ANRU signées :
Avignon, Marseille (2), Nice et La Seyne sur Mer

■

2 Grands Projets de Ville

■

2 Opérations de Renouvellement Urbain

●

ZUS hors Contrat/Convention (Tarascon)

★

9 Conventions régionales de Politique de la Ville

▲

11 Conventions d'objectifs

◆

1 Plan d'action publique (Orange)

○

Procédure Intercommunale (Contrat de Ville)

○

Procédure Intercommunale (GPV)

■

Agglomération sans territoire prioritaire

■

Agglomération ayant un(ies) territoire(s) prioritaire(s)

■

Commune en agglomération ayant un(ies) territoire(s) prioritaire(s)

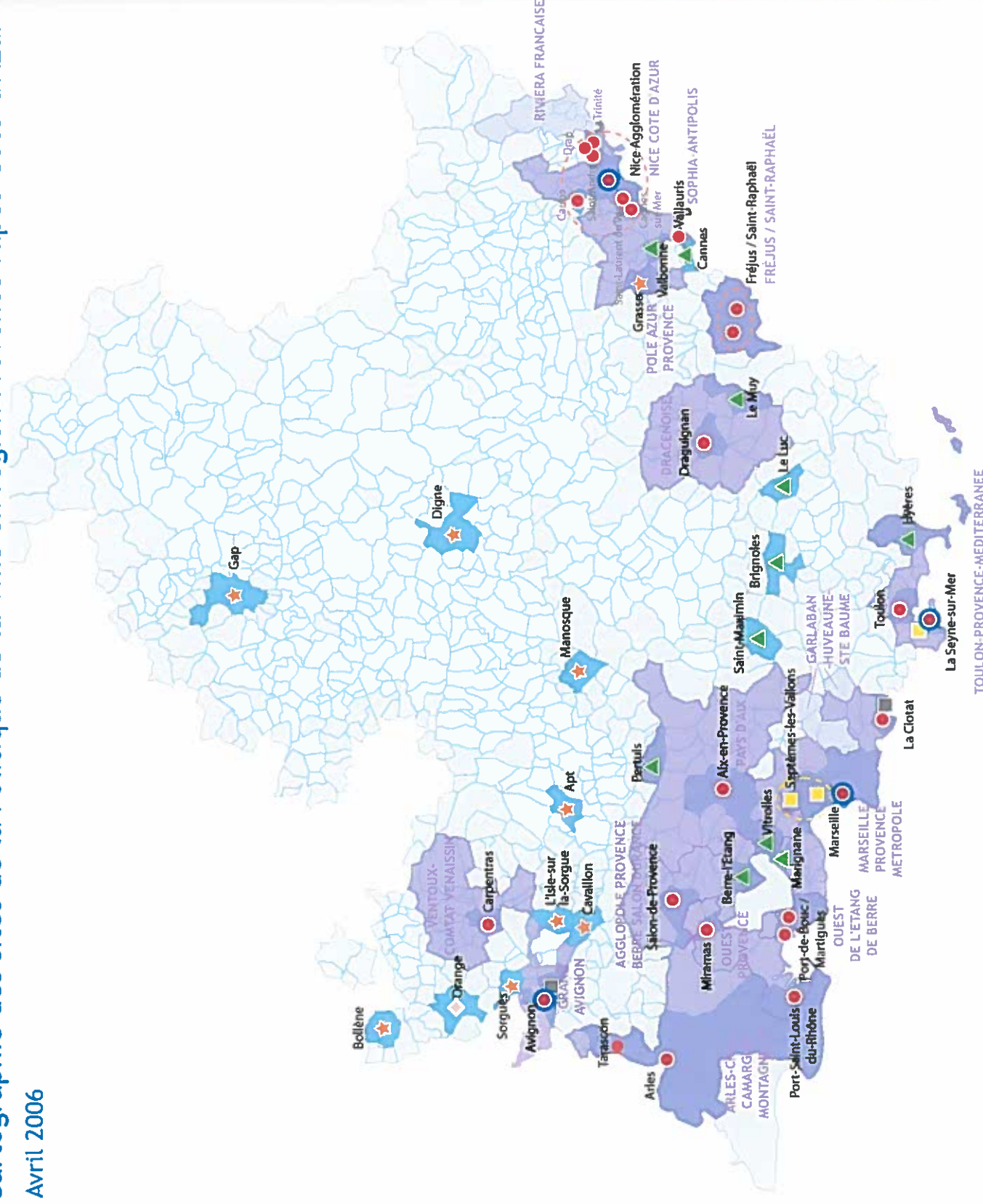
■

Commune hors agglomération ayant un(ies) territoire(s) prioritaire(s)

0 10 20 Kilomètres
Cartographie : Berra M., CRPV-PACA, Avril 2006



Centre de Ressources pour la Politique de la Ville - PACA



I.1.4) Missions et actions

Structure d'appui aux territoires, le CRPV est un lieu d'échanges et de confrontation, d'information et de formation, pour les différents acteurs de la Politique de la Ville. Dans cet esprit, ses missions officielles consistent de façon prioritaire à :

- ✗ organiser les échanges d'expériences sur les savoirs et les savoir-faire, élaborer et promouvoir des outils de capitalisation ;
- ✗ susciter la réflexion et le débat autour des questions clés de la Politique de la Ville ;
- ✗ favoriser la circulation de l'information par une veille informative et la facilitation de l'accès aux sources et aux ressources documentaires ;
- ✗ contribuer au développement des fonctionnements en réseau.

Toujours en théorie, les actions sont conduites en s'attachant au respect des principes suivants :

- ✗ impliquer l'ensemble des acteurs (partenaires institutionnels, équipes opérationnelles, associations, universitaires, consultants) de la politique de la ville dans le fonctionnement du CRPV-PACA ;
- ✗ permettre au centre de ressources d'être un lieu d'expression des acteurs en capacité d'interpeller les institutions et les collectivités publiques en charge de la politique de la ville ;
- ✗ rechercher les synergies et les coopérations avec les autres lieux ressources ou observatoires ;
- ✗ inscrire le centre de ressources dans le réseau constitué par le centre de ressources de la DIV et les autres centres de ressources régionaux.

La visibilité du CRPV passe principalement par la lettre d'information (bi-mensuelle), le site Internet et bien sur les actions qu'il organise, dont les principales sont :

- ✗ Les *Ateliers Régionaux de la Ville* (ARV) : trois fois par an est organisée une rencontre thématique régionale qui permet à des acteurs de la ville de se retrouver, hors de leur terrain d'action ou de réflexion quotidien. Un ARV se déroulera durant mon stage, le 28 septembre 2006 à Fréjus, sur le thème : « Comment élaborer de nouveaux projets de développement social et urbain ? ».
- ✗ Une *journée d'initiation* est organisée annuellement afin de permettre aux professionnels venant de prendre leurs fonctions dans la région de mieux connaître le contexte local.

✕ Des *cycles de qualification* sont organisés afin de permettre à des professionnels de la politique de la ville ou à leurs partenaires d'acquérir ou d'approfondir des connaissances dans des domaines qu'ils ne maîtrisent pas complètement (actuellement sur les financements européens, en partenariat avec le CNFPT).

✕ *L'Appui sur sites* : à partir de demandes exprimées par des équipes locales, le CRPV peut organiser une journée de travail sur un site avec les différents partenaires de la politique de la ville, ce qui fût notamment le cas lors de l'évaluation des contrats de ville (villes d'Apt, Bollène, Cavaillon, L'Isle sur la Sorgue, Pertuis, Sorgue...)

✕ Les *Journées des équipes opérationnelles* sont des rencontres trimestrielles permettant des échanges d'information entre les professionnels, l'identification de besoins communs entre les équipes, l'approfondissement de thématiques.

✕ Les *Relevés d'expérience* : partage des connaissances, diffusion et transmission des savoirs et savoir-faire sur des thèmes divers (rénovation urbaine, auto-réhabilitation...).

✕ Organisés deux fois par an, les *Ateliers d'échange de pratiques professionnelles*, axés sur la transférabilité des savoir-faire pourront conduire (ou contribuer) à terme à la production de guides méthodologiques.

✕ Les *Chantiers permanents* sont des cycles de travail de « longue durée » qui accompagnent la mise en oeuvre d'une politique publique. Ils consistent, à partir d'un thème identifié, à le traiter sous différents aspects pendant deux à trois ans de façon à donner aux équipes locales/de terrain un appui méthodologique. Trois chantiers permanents sont actuellement en préparation : l'économie sociale et solidaire, la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances Hommes/Femmes. Un quatrième est en gestation sur la rénovation urbaine en PACA.

✕ *L'observation des territoires prioritaires* est une base de données statistiques pour les professionnels, conduite par le CRPV en partenariat avec l'INSEE-PACA, et sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans ce rapport.

I.1.5) Moyens humains

L'équipe du CRPV est composée de cinq personnes (4,3 équivalents temps plein) :

- ✕ Dominique MICHEL, directeur ;
- ✕ Annie BER, attachée de direction ;
- ✕ Isabelle MARGUERITE, responsable du centre documentaire ;
- ✕ Laure PORTALE, chargée de mission capitalisation ;
- ✕ Mustapha BERRA, webmaster.

Pour autant, dans la pratique, les rôles ne sont pas si distinctement différenciés. La petite taille de la structure impose en effet à chacun davantage de souplesse en fonction de l'actualité de la Politique de la Ville et des échéances qu'elle suppose.

I.1.6) Budget

Le budget de base du CRPV s'élève à 278 000 € pour l'année 2005-2006, selon la répartition suivante : Etat 121 000 €, Région 121 000 €, CDC 30 000 €, AROHLM 4 500€ qui sont contractualisés dans le CPER. A cette dotation, il convient d'ajouter un budget complémentaire de 100 000 € environ, variable d'une année sur l'autre sur des actions particulières.

I.1.7) Public

Le public cible est le suivant : les chefs de projet et chargés de mission des contrats de ville (et futurs CUCS), des conventions régionales politique de la ville et des conventions d'objectifs de pays, des agents de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes HLM ainsi que les partenaires associatifs. Des actions spécifiques devraient démarrer en 2007 en direction des élus.

I.2) Appréhender le contexte national : Vers une « politique de la ville renouvelée »

Après avoir écarté l'idée d'un énième plan pour les banlieues, c'est sous le titre évocateur de « Pour une politique de la ville renouvelée » que le Comité Interministériel des Villes (CIV) a arrêté les priorités et les moyens affectés à cette politique et les contours du nouveau Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS), qui se substitue au contrat de ville, dès le 1er janvier 2007. Considérons que les contrats de ville incarnent la politique de la ville « classique » et que les CUCS ouvrent la page de la « politique de la ville renouvelée », même si celle-ci est en réalité engagée depuis trois ans (loi du 1er août 2003 sur la politique de la ville et la rénovation urbaine). La période durant laquelle j'ai effectué ce stage est donc charnière puisqu'elle correspond au moment où s'élaborent les CUCS en PACA. Ainsi, cette partie a pour objet de souligner les évolutions principales de la politique de la ville, et notamment celles qui sont le plus souvent revenues dans les échanges et débats.

I.2.1) L'objectif principal de la nouvelle politique de la ville : faire voler en éclat la politique de la ville

L'objectif principal, déjà énoncé dans le rapport Sueur « Demain la Ville » de 1998, c'est que la politique de la ville ne soit plus une politique dérogatoire et exceptionnelle.

a) La séparation de plus en plus nette de la dimension urbaine et de la dimension sociale

Tout concourt à cet éloignement : les objectifs poursuivis dans le cadre de la politique urbaine sont parfois à l'opposé de la politique sociale. J'ai pu entendre deux types de discours à ce sujet. Pour certains on assiste à une politique sociale de redistribution des populations dans l'espace urbain (en raison des risques de communautarisme, d'économie parallèle, de zones de non droit...), pour d'autres, on assiste à l'émergence de nouveaux quartiers par une politique active de recomposition urbaine des quartiers.

b) Les politiques de droit commun sont invitées à prendre leur part dans les objectifs d'équité sociale et territoriale

Hier, la politique de la ville avait tendance à s'investir dans tous les champs de l'action publique, en lieu et place des politiques de droit commun, au risque d'apparaître comme responsable de l'insuffisance de résultats dans les quartiers notamment en matière d'éducation, d'emploi et de santé. Aujourd'hui, les politiques de droit commun sont invitées à prendre toute leur part pour réduire les écarts de développement entre les quartiers et le reste de la ville (volet territorial), et pour permettre l'égalité des chances (volet social).

En effet, les politiques spécifiques ne peuvent pas être la première porte d'entrée de l'action publique sur les territoires en difficulté. Une volonté est exprimée par l'ensemble des acteurs institutionnels de s'assurer de la mobilisation maximum du droit commun, afin d'éviter toute substitution de ce droit commun par du droit spécifique.

De fait, une question principale est toujours revenue dans les débats en PACA, comme ailleurs j'imagine : que reste-t-il à la politique de la ville comme champ d'action autonome ? Cette question inquiète plus particulièrement les équipes opérationnelles dont tout le travail repose, justement, sur cette autonomie. Mais si la politique de la ville (au sens « classique » du terme) disparaît, les difficultés des quartiers, elles, sont toujours présentes.

Ainsi, il est plutôt question de solidarité locale : si la commune dispose des moyens suffisants pour réduire les inégalités territoriales et sociales sur son territoire, alors elle se doit de les mettre en œuvre. [D'autant que l'Etat n'est pas totalement désengagé. Il faut ici rappeler que la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) avait, à la base, été créée à cet effet.]. L'Etat n'interviendrait alors que de manière ponctuelle sur les territoires où les moyens de droit commun locaux ne suffisent pas, et ce afin d'assurer l'équité territoriale nationale.

Deux villes des Bouches-du-Rhône sont systématiquement revenues dans les débats relatifs au droit commun, car leur comparaison est très illustrative. De façon schématique, on a d'un côté Marseille, ville pauvre aux difficultés sociales et urbaines prégnantes, et de l'autre côté Aix-en-Provence, ville riche aux difficultés sociales et urbaines certes présentes mais toutes relatives. Pour ces deux villes, les écarts territoriaux et sociaux entre les quartiers prioritaires et les autres quartiers de la ville sont du même ordre de proportion. Une intervention spécifique est donc justifiée dans les deux cas. Mais, Aix-en-Provence doit-elle faire partie du dispositif spécifique politique de la ville alors que la commune dispose à elle seule des moyens suffisants pour réduire les écarts de développement sur son territoire, ce qui n'est évidemment pas le cas de Marseille ?

Se pose alors une nouvelle question : Est-il seulement possible d'évaluer la place des dispositifs de droit commun dans les quartiers prioritaires ? Bien évidemment, les moyens de droit commun sont d'ores et déjà à l'œuvre au sein des quartiers prioritaires. Il ne faut pas considérer ces quartiers comme déconnectés du reste de la ville. La loi de 2003 précise qu'il est nécessaire, dans un premier temps, de recenser les moyens de droit commun existant sur les quartiers et ce afin de pouvoir, par la suite, les adapter, c'est à dire les renforcer si cela s'avère nécessaire. Au travers de l'aperçu régional que ce stage m'a offert, ce « recensement » apparaît difficile à mettre en œuvre. Seule Marseille a initié une démarche dans ce sens début 2006 et espère pouvoir être en mesure de fournir une liste complète des dispositifs de droit commun à l'œuvre dans ses quartiers zonés politique de la ville fin 2007. A ma connaissance, une seule ville en France a déjà effectué ce travail : il s'agit de Paris, avec qui Marseille travaille en étroite collaboration pour appui méthodologique.

c) Une nouvelle répartition des compétences et des pouvoirs entre le niveau communautaire et le niveau communal

Pour cette nouvelle génération de contrats, il semble qu'une clarification de fait, qui s'est déjà engagée, serait confirmée entre ce qui est porté par le niveau intercommunal (rénovation urbaine, habitat, transports, équipements, emploi, prévention) et le niveau communal pour des politiques sociales dites de proximité (santé, éducation, égalité des chances, citoyenneté, enfance).

Finalement, reste maintenant à savoir si ces politiques coopéreront (et particulièrement en région PACA, loin d'être en avance dans l'intercommunalité) pour produire des effets et des résultats qui satisfassent, en premier lieu, les habitants des villes et des quartiers.

d) Un désengagement de l'Etat dans les programmes à caractère social avec une relance de la solidarité nationale au bénéfice des villes

Faute de réforme courageuse pour réduire les disparités de richesses entre les communes, au titre de la politique de la ville, on est aujourd'hui face à des politiques d'attente comme la réforme de la DSU. Si elle a le mérite d'améliorer la situation, elle ne règle en rien, sur le fond, la question qui constitue pourtant une des clefs pour permettre aux communes en difficulté de sortir durablement de la crise de développement.

Dans le même temps, l'Etat se désengage du financement des programmes sociaux estimant :

- ✗ Qu'il a déjà donné au travers de la rénovation urbaine (GUP, ingénierie, concertation),
- ✗ Qu'il donne au travers de la DSU et qu'il suffirait de l'orienter vers le financement de ces programmes initiés et portés par les communes,
- ✗ Qu'il appartient maintenant aux communes de s'engager résolument dans le traitement social des difficultés auxquelles elles sont confrontées.

II.2.2) L'évolution du paysage institutionnel et réglementaire

J'avoue ici, comme bon nombre d'acteurs en charge de la politique de la ville, ne pas maîtriser parfaitement les transformations profondes du paysage institutionnel et réglementaire qui sont en train de s'opérer. Les choses sont en effet encore bien incertaines et ont été relativement peu débattues durant ce stage. Il ne s'agit pas là de retranscrire les textes réglementaires mais plutôt d'apporter une lecture opérationnelle et personnelle, même si incomplète.

a) De nouveaux outils remplacent ceux qui ont structuré la politique de la ville depuis plus de 15 ans

De manière non exhaustive on peut relever :

- ✗ La disparition du FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations),
- ✗ La création d'une nouvelle agence : l'Agence de Cohésion Sociale et de l'Égalité des Chances (ANCSEC),
- ✗ L'apparition de nouveaux préfets pour l'égalité des chances,
- ✗ La refonte de la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires),
- ✗ La refonte de la délégation interministérielle à l'expérimentation et à l'innovation sociale...

b) Une réforme importante de l'appareil administratif de l'Etat

Une nouvelle impulsion a été donnée pour rendre effective l'interministérialité au niveau local : renforcement du rôle des préfets et animation de pôles départementaux, compétences affirmées au niveau régional, hiérarchisation et répartition des missions entre le niveau régional et le niveau local.

D'autre part, la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), en application depuis le 1^{er} janvier 2006, impose un mode de gestion sous forme de programmes opérationnels.

c) Des incertitudes permanentes quant au rôle et à la mission de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)

Les moyens affectés au FIV ont d'abord été réduits entre 2003 et 2006 puis augmentés en 2006. Les budgets de la ville connaissent une hausse de 67% depuis les violences urbaines de novembre 2005 et certaines lignes de financements, qui avaient presque disparues, ont été réabondées : ateliers relais, soutien à la vie associative...

Avec l'émergence de l'ANCSEC, la DIV devrait se voir dépossédée de ses moyens d'intervention (FIV, réussite, adultes relais, VVV, crédits d'investissement), lui laissant une mission d'observation, de pilotage des programmes de rénovation urbaine et un rôle de réflexion et d'animation sur certains programmes.

II.2.3) L'influence des politiques impulsées par l'Europe et leurs impacts en terme de compétitivité et de cohésion territoriale

Il m'est difficile d'aborder dans le détail les questions qui se posent pour la politique de la ville face au contexte européen car je n'en ai guère acquis les compétences durant mon stage. Face à cet environnement de plus en plus compétitif, de nombreuses interrogations ont émergé dans les débats et l'on pourrait les résumer ainsi : comment promouvoir le développement de la croissance et de l'emploi sans oublier la cohésion sociale et territoriale ?

La question de la gouvernance est également souvent revenue dans les discussions avec trois dimensions principales. D'une part, les dispositions qui agissent sur les performances et la réussite des politiques publiques et donc la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles en terme d'expertise (diagnostic et évaluation), de pilotage et de suivi des politiques locales. D'autre part, les mesures et les actions susceptibles d'améliorer la capacité à gérer et à mettre en œuvre la politique de la ville, comprenant l'aptitude des responsables de projet à concevoir et à réaliser des projets de qualité. La troisième dimension enfin, essentielle pour l'efficacité de la politique de la ville, repose sur la qualité du partenariat entre l'ensemble des parties prenantes.

II.2.4) Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale 2007-2009 comme mise en application de la « politique de la ville renouvelée »

Cette partie donne des précisions non commentées sur les CUCS. Un avis plus personnel, et surtout plus proche des difficultés de mise en œuvre rencontrées en PACA, sera donné ultérieurement.

a) Genèse et définition

Le 12 juillet 2005, le Ministère délégué à la Ville a confirmé que les contrats de ville seraient maintenus après 2006, mais « fortement rénovés, afin d'être plus simples et plus lisibles ». Plus tard, le 9 mars 2006, le CIV s'est penché sur la réforme des contrats de ville. La simplification des contrats de ville a donné lieu à la mise en place d'une série de mesures qui bénéficieront à cette nouvelle génération, et il a été décidé de rebaptiser la prochaine génération en « Contrats Urbains de Cohésion Sociale » et de le réformer en profondeur, en vue de simplifier son contenu, sa mise en œuvre, et d'améliorer ses modes d'évaluation. Suite à cela, le 24 mai 2006, le Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité a transmis aux préfets de région une circulaire relative à l'élaboration des futurs CUCS.

Elle vient fixer les objets et la géographie d'intervention des contrats, précise les conditions d'élaboration et de définition du projet urbain de cohésion sociale et rappelle les orientations prioritaires de l'État. Cette circulaire définit également les CUCS comme « le cadre de mise en oeuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires ».

Les projets de CUCS, définis conjointement par le préfet de département et le maire (ou le président de l'EPCI), devaient (et doivent toujours officiellement) être transmis avant le 31 octobre 2006 au préfet de région, qui « examinera la cohérence financière du dispositif », en vue de la signature définitive des contrats entre le 15 décembre 2006 et le 15 janvier 2007.

b) Thématiques prioritaires

Les CUCS représentent toujours « le cadre contractuel unique pour la mise en oeuvre des interventions de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté ». Leur contenu est défini selon un « programme d'actions » resserrées autour de 5 objectifs prioritaires :

- ✕ l'accès à l'emploi et le développement économique,
- ✕ l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie,
- ✕ la réussite éducative et l'égalité des chances,
- ✕ la citoyenneté et la prévention de la délinquance,
- ✕ l'accès à la santé.

c) Modalités d'élaboration

Dans la circulaire du 24 mai, peu de consignes sont données concernant les modalités d'élaborations des CUCS. En voici tout de même les principales :

- ✕ Élaboration du contrat par les maires et/ou les présidents d'intercommunalités (communautés d'agglomération en particulier) ;
- ✕ Pilotage stratégique en binôme entre le préfet de département et le maire et/ou le président de l'intercommunalité. Ces deux derniers bénéficient ainsi d'un interlocuteur unique au sein des services de l'État ;
- ✕ Association des départements (au titre de l'action sociale) et des régions (au titre de la formation et du développement économique) ;
- ✕ Coordination des CUCS avec les Contrats de Plan État-régions (CPER), assurée par le préfet de région. Le volet territorial des CPER pourra ainsi compléter l'enveloppe attribuée aux CUCS ;

- ✕ Financement des actions selon un cadre pluriannuel et non plus annuel ;
- ✕ Simplification des procédures d'attribution des subventions, grâce à la création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, qui accompagnera les actions relevant de la politique de la ville en signant des conventions pluriannuelles avec les communes. Son budget, qui s'élèvera à 500 M€ par an destinés à financer les projets, se basera sur le FIV (Fonds Interministériel d'Intervention pour la Ville) et les moyens du FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations) ;
- ✕ Mise en relation des CUCS avec les projets de rénovation urbaine (relevant de l'ANRU) ;
- ✕ Reconnaissance du rôle des associations au niveau local, ainsi que des acteurs de terrain dans leurs missions auprès de la population locale (maisons de l'emploi, missions locales, PLIE...) pour la mise en oeuvre des contrats ;
- ✕ Renforcement de la formation des professionnels de l'État et des collectivités locales afin d'améliorer leur reconnaissance ;
- ✕ Désignation de six préfets délégués à l'égalité des chances et élargissement des missions des sous-préfets ville ;
- ✕ Appui de la DIV dans la mise en place des CUCS, via des réunions interrégionales.

d) Modalités d'évaluation et de reconduction

Les CUCS seront « signés pour 3 ans entre l'État et les communes » urbaines concernées, à compter du 1er janvier 2007. La courte durée de vie de cette nouvelle génération s'explique par la volonté gouvernementale d'évaluer de façon plus rigoureuse cette contractualisation. L'évaluation des CUCS sera réalisée par l'ANCSEC, nouvellement créée, en s'appuyant sur l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS). Cette évaluation se basera sur les « objectifs précis et directement évaluables » qui auront été définis dans les programmes d'actions pluriannuels. Si cette évaluation est positive, il sera possible de reconduire la contractualisation entre l'État et la (ou les) collectivité(s).

II) AIDER A L'ELABORATION DES CUCS EN PACA

Le CRPV, en tant que structure d'appui aux territoires, a eu (et continue d'avoir) un rôle majeur dans la réflexion régionale qui s'opère sur l'élaboration des CUCS. Evidemment, cela s'inscrit dans ses missions officielles mais c'est aussi la seule structure « neutre » (au sens non engagée dans la contractualisation) qui offre une vision d'ensemble et permet de confronter les points de vue et les opinions. Ainsi, j'ai eu pour mission, au même titre que les cinq autres membres de l'équipe, de prendre toute ma part dans les débats et échanges à l'échelle régionale et locale.

II.1) Anticiper la future géographie prioritaire

Le CRPV travaille avec les acteurs d'ores et déjà engagés dans un dispositif politique de la ville. Aucune question n'a donc été formulée par des villes n'ayant jamais eu de contrat de ville ou de convention d'objectifs. On pourrait donc résumer ainsi les inquiétudes que les équipes opérationnelles ont exprimées quant à la redéfinition de la géographie prioritaire : « Mon territoire sera-t-il retenu et à quel niveau ? »

Il convient en effet de préciser ici que la circulaire prévoit de classer les territoires retenus dans les CUCS selon trois catégories :

- ✕ Catégorie 1 : Quartier d'intervention massive ;
- ✕ Catégorie 2 : Quartier de mobilisation de moyens spécifiques ;
- ✕ Catégorie 3 : Quartier de prévention.

II.1.1) Le processus de définition de la nouvelle géographie prioritaire

Entre informations officielles et informations officieuses que j'ai à présent du mal à différencier, tentons de clarifier le processus de définition de la nouvelle géographie prioritaire des futurs CUCS. Les dernières précisions dont je dispose à ce jour sont celles de Michèle Esposto, chargée de mission au service politiques territoriales et rénovation urbaine de la DIV, apportées le 1^{er} septembre 2006 lors de la réunion nationale des centres de ressources politique de la ville qui s'est tenue à Lille.

La circulaire du 24 mai 2006 apporte des informations sur la méthode de repérage et de classement des sites en difficulté employée par le DIV. Elle est ambiguë car on ignore s'il s'agit d'un classement des quartiers ou des communes.

Dix jours plus tard, le 2 juin, une nouvelle circulaire de la DIV est envoyée par courriel aux préfets de région. Elle annonce que ceux-ci devront faire remonter les territoires pressentis pour le 30 juin 2006, délais qui sera par la suite rallongé de 15 jours.

Les propositions sont émises au niveau local, puis transmises aux préfets de département et enfin aux préfets de région. Ces derniers ont effectivement fait remonter une géographie prioritaire mais Michèle Esposto souligne un problème d'hétérogénéité des territoires, qui est à l'origine des difficultés de gestion des réponses que rencontre la DIV et donc de son retard. Les préfets de région ont fait remonter les éléments des préfets de département sans forcément s'assurer de la cohérence régionale. Elle constate une inflation des quartiers proposés : 900 quartiers en catégorie 1, 750 en catégorie 2. Par rapport à ces 1600 quartiers, 750 ZUS et 750 quartiers prioritaires (en contrat de ville mais pas en ZUS), ce qui explique l'écart. L'autre explication est l'arrivée de nouveaux quartiers : article 6 de l'ANRU, centres anciens et quartiers en décrochage de villes de petite taille (10 à 15000 habitants).

Finalement, à ce jour, la délimitation des territoires des CUCS n'est pas encore arrêtée. La DIV est en train de réaliser une liste témoin afin de la confronter aux propositions des préfets. Pour établir cette liste témoin, elle se base sur 3600 IRIS (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique) dans lesquels se situent les ZUS.

L'objectif de la DIV est d'aboutir à 400 quartiers en catégorie 1 et 600 en catégorie 2 pour l'ensemble de la France. Le nombre de quartiers en catégorie 3 sera quant à lui visiblement illimité...

Une fois que la DIV aura terminé ce travail, elle enverra ses « propositions » par courrier aux préfets de région. Ils pourront alors réagir par rapport à cette liste, ce qui suppose une mise en débat. La DIV précise qu'il faudra dans tous les cas retravailler la question des périmètres avec les préfets car les territoires inscrits dans la liste correspondent à des IRIS agglomérés, des ZUS à l'îlot voire à des IRIS isolés.

Une réunion est prévue le 18 septembre 2006 avec les sous-préfets ville. La nouvelle et définitive géographie prioritaire devrait être stabilisée fin septembre.

II.1.2) « La méthodologie du repérage géographique » de la DIV

La DIV a transmis, par circulaire du 2 juin 2006 adressée aux préfets de région, une « méthodologie du repérage géographique » accompagnée des cartographies correspondantes. Cette méthode, présentée ci-dessous, a soulevé bon nombre de controverses en PACA. Elle n'est pas simple, notamment parce qu'il faut avoir bien saisi la notion d'îlot et d'IRIS pour la comprendre.

Un îlot correspond globalement à un pâté de maison. Un IRIS, comme son nom l'indique, est plus grand et correspond à un regroupement d'îlot opéré par l'INSEE.

a) « Repérer les populations à faible revenu »

- ✗ Indicateur mis en œuvre : le revenu des ménages par unité de consommation en 2002.
- ✗ Méthode : Comparaison du revenu médian des ménages du territoire analysé (IRIS) au revenu médian de l'agglomération (unité urbaine).
- ✗ Seuil retenu : un écart d'au moins 25% ou des revenus inférieurs à 11 000€.

2609 IRIS ont ainsi été retenus à l'intérieur des 455 unités urbaines de plus de 10 000 habitants (soit une population analysée de 37,3 M d'habitants). Cette première phase a donné lieu à la production de cartographies à l'unité urbaine indiquant les IRIS retenus.

b) « Appliquer aux îlots des IRIS sélectionnés, un indicateur de risque d'exclusion »

- ✗ Indicateur mis en œuvre : « Risque d'exclusion » = taux de chômage x taux de moins de 25 ans x taux de sans diplômes.
- ✗ Méthode : Calcul du « risque d'exclusion » à l'échelle des îlots présents à l'intérieur des IRIS sélectionnés.
- ✗ Seuils retenus :
 - Risque d'exclusion < 50 000 : « Autre » ;
 - 50 000 < Risque d'exclusion < 148 000 : « Très élevé » ;
 - Risque d'exclusion > 148 000 : « Particulièrement élevé ».

Ces trois catégories de risque font penser aux trois catégories des futurs CUCS...

Cette seconde phase a permis de repérer les îlots les plus sensibles et a donné lieu à la production de cartographies à l'échelle communale.

Critiques formulées à l'égard de la « méthode DIV » :

- ✗ Il est évidemment impossible de réduire les difficultés rencontrées au sein de ces territoires à ces seuls indicateurs,
- ✗ Elle ne prend pas en compte les communes de moins de 10 000 habitants,

- ✗ La méthode ne précise pas d'où proviennent les données (taux de chômage, taux de moins de 25 ans et taux de sans diplômes) et ce probablement parce qu'il s'agit de données désuètes du recensement général de la population de 1999,
- ✗ Les poches de précarité sont diluées à l'échelle de l'IRIS,
- ✗ Le choix des seuils n'est pas justifié,
- ✗ Elle est dans tous les cas incompréhensible par un non initié.

Certes, la méthode est contestable mais elle a le mérite d'exister. C'est en effet la première fois que l'Etat se dote de moyens propres pour essayer de comprendre et d'analyser les situations locales. De plus, la DIV a toujours précisé que cette méthode n'était qu'un outil d'aide à la décision et qu'elle ne devait en aucun cas se suffire à elle seule.

Par ailleurs, elle a permis d'alerter quelques communes de PACA qui n'étaient pas inscrites dans le dispositif politique de la ville et dont les îlots sont apparus au travers de la méthode de la DIV : Antibes, Cannes, Menton...

II.1.3) Appliquer la « méthode DIV » aux actuels quartiers zonés politique de la ville en PACA

Le premier travail a consisté à comprendre les subtilités de la méthode pour être en mesure d'aider les équipes opérationnelles soit à s'en saisir soit, au contraire, à s'en dessaisir, selon les situations.

D'autre part, le CRPV dispose, par le biais de son dispositif d'observation régional, des indicateurs utilisés par la DIV, et ce à l'échelle même des quartiers prioritaires de PACA. L'échelle est donc plus précise (infra-îlot) et toutes les villes, quelle que soit leur taille, peuvent être prises en compte (donc même celles qui comptent moins de 10 000 habitants).

J'ai donc procédé au calcul des indicateurs des deux phases de la méthode DIV (revenus et risque d'exclusion) afin d'évaluer leur pertinence. Les résultats ne sont pas comparables car, encore une fois, l'échelle n'est pas identique et certaines données manquent.

Les résultats obtenus ont été présentés lors du coloc organisé conjointement par le CNFPT et le CRPV sur l'observation des territoires, qui s'est tenu le 29 juin 2006 à Salon-de-Provence.

✗ **Populations à faible revenu :**

La DIV avait sélectionnés 274 IRIS en PACA.

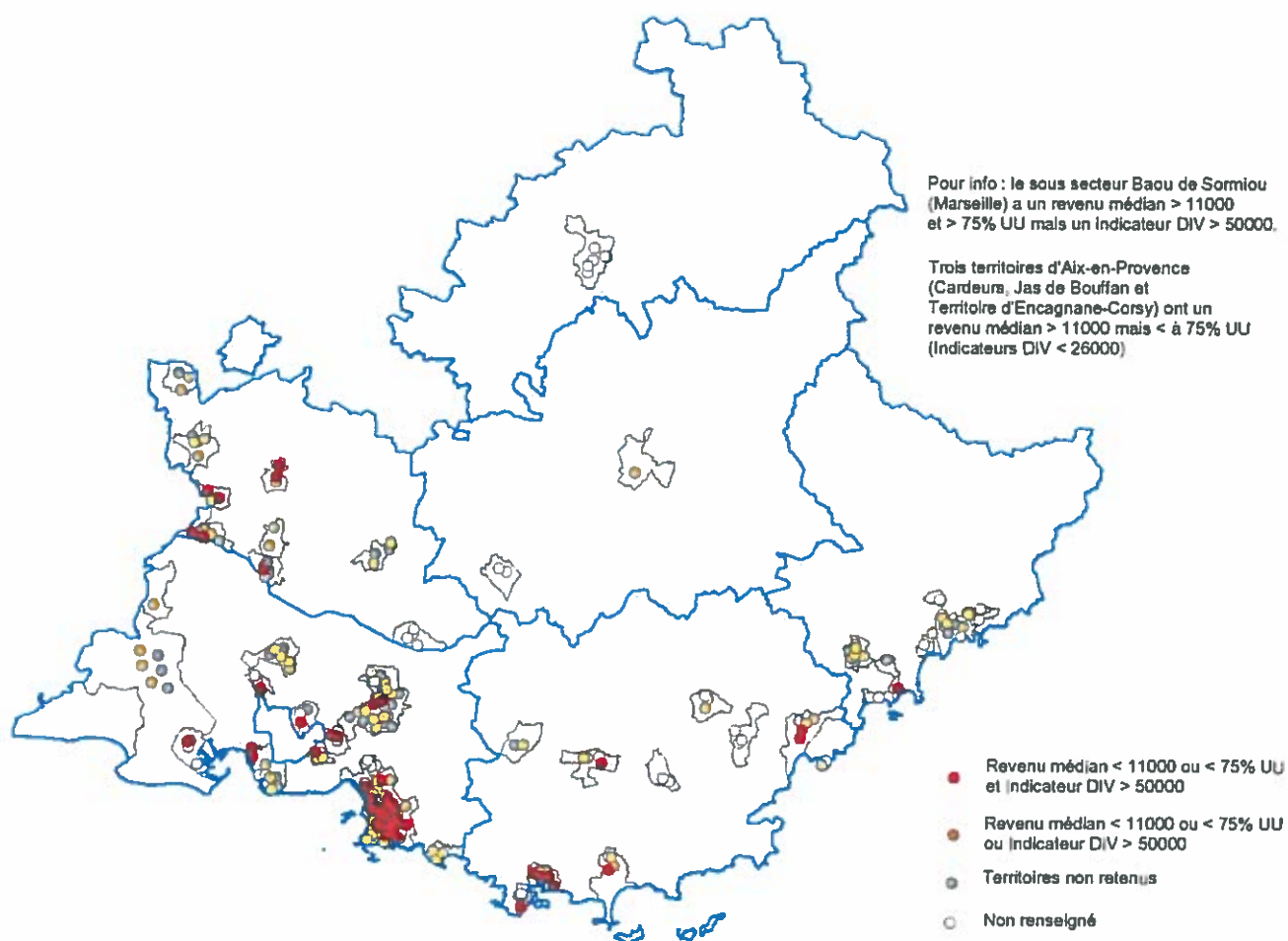
Sur les 202 territoires pour lesquels nous avons des données (66 territoires n'ont pas de données pour des raisons de confiance statistique), 145 sont sélectionnés selon la méthode DIV.

✗ **Calcul de l'indicateur de risque d'exclusion :**

Selon la méthode DIV toujours, pour les 246 territoires pour lesquels nous avons des données, les risques d'exclusion se répartissent comme suit :

- 1 « particulièrement élevé » (La solidarité à Marseille) ;
- 68 « très élevé » ;
- 187 « autres ».

En synthétisant, on obtient la carte suivante, soit 69 quartiers retenus sur 202.



Cartographie des quartiers actuellement zonés politique de la ville en PACA qui seraient retenus pour les CUCS selon la « méthode du repérage géographique de la DIV »

[Réalisation personnelle – Source : Dispositif d'observation CRPV-PACA – Juin 2006]

II.2) Participer aux groupes de réflexion sur l'élaboration des CUCS

De nombreuses réunions se sont tenues et continuent de se tenir au sujet de l'élaboration des CUCS en PACA. Elles sont variables quant à l'échelle territoriale à laquelle elles s'inscrivent et quant aux acteurs qui en sont à l'initiative et qui y sont conviés. Pour permettre une certaine continuité dans la réflexion et afin que puisse naître une complicité avec les acteurs locaux, nous nous sommes répartis ces réunions au sein de l'équipe du CRPV. M'ont ainsi été « attribués » trois groupes de travail.

II.2.1) Présentation des groupes de réflexion

Il est important de présenter les groupes de travail car leurs membres, l'acteur institutionnel qui en est à l'initiative et les lieux où se sont tenues les réunions ne sont pas neutres.

a) Groupe de travail à l'échelle des Bouches-du-Rhône et à l'initiative du CRPV

Le premier groupe de travail auquel j'ai eu l'occasion de participer à été créé à l'initiative, et animé par, Dominique Michel, directeur du centre de ressources. Il était constitué :

- ✗ Des chefs de projets des villes de Salon-de-Provence, St-Maximen et Aix-en-Provence ;
- ✗ Des directeurs des services politique de la ville de Marseille et d'Aix-en-Provence ;
- ✗ D'une chargée de mission politique de la ville au Conseil Régional PACA ;
- ✗ Du directeur du service insertion du Conseil Général des Bouches-du-Rhône ;
- ✗ Des délégués de l'Etat de Porc-de-Bouc et de Vitrolles ;
- ✗ Du directeur de la CAF des Bouches-du-Rhône.

Il s'agit donc de réunions qui se veulent techniques mais qui ont dépassé le cadre de la co-élaboration Maire-Préfet défini par la loi. Les réunions avaient lieu au CRPV. Elles ont débutées au mois de mai 2006 et se sont tenues toutes les 3 semaines.

b) Groupe de travail à l'échelle des Alpes-Maritimes et à l'initiative de la préfecture

Ce groupe de travail a pris forme dans un contexte particulier. Il est monté à l'initiative de la préfecture des Alpes-Maritimes et plus précisément de M. Jean-Claude Faure, directeur de la mission Solidarité Insertion Ville, et non pas du sous-préfet ville.

Sont officiellement invités à y participer toutes les équipes opérationnelles des 12 villes du département concernées par la politique de la ville et les services de l'Etat. La distinction qui suit est importante : peuvent y participer les services techniques du Conseil Régional, du Conseil Général, de la CAF et des organismes HLM. On est donc bien là dans l'opérationnel, c'est-à-dire la définition d'une méthodologie d'élaboration des CUCS pour et par ceux qui seront chargés de le rédiger et de le mettre en œuvre : l'Etat et les communes.

Ce groupe de travail est celui qui, à mon sens, a le plus avancé dans la réflexion. Au travers des réunions (trois au total), il m'a été possible de percevoir une certaine habitude à travailler ensemble.

c) Groupe de travail à l'échelle de la ville de Nice

La ville de Nice a mis en place cinq groupes thématiques et un groupe transversal, appelé groupe « gouvernance », chargé de faire le lien entre ceux-ci. C'est à ce dernier groupe que j'ai eu l'occasion d'être associée. Quatre réunions ont été prévues à un rythme hebdomadaire entre le 15 août et le 15 septembre 2006. Les trois premières associent les services techniques des principales institutions contractualisant dans le cadre de la politique de la ville. La dernière, quant à elle, consiste à faire valider le travail des trois séances précédentes auprès des élus.

II.2.2) Des questions récurrentes...

a) Quelle géographie prioritaire et quel classement ?

Il apparaît difficile aux équipes techniques de se lancer dans la rédaction des CUCS alors qu'elles ignorent si leurs territoires seront effectivement retenus et, le cas échéant, à quel niveau. En effet, la circulaire relative à l'élaboration des CUCS prévoit le chiffrage de toutes les actions qui y seront inscrites. Mais il est évident que ce chiffrage dépend des moyens qui seront alloués au territoire, qui eux-mêmes dépendent de la catégorie dans lequel il sera inscrit.

D'autre part, comment est-il possible de faire participer les habitants, de les intégrer à la démarche de conception d'un projet pour leur territoire quand, justement, on ne connaît pas ce territoire et donc, logiquement, pas ses habitants ?

b) Une réelle co-élaboration Préfet - Maire ?

Officiellement, les maires n'ont pas été informés de la mise en œuvre des CUCS. La nuance est subtile : la circulaire leur a été transmise mais elle ne leur est pas adressée. Or, les équipes opérationnelles soulignent à juste titre la nécessité d'avoir un réel portage politique : les maires doivent missionner clairement leurs services techniques pour qu'ils élaborent les CUCS. A l'heure actuelle, les maires ignorent toujours (officiellement) que le préfet a proposé leurs territoires comme prioritaires. Face à ces réticences des services techniques, les réponses des préfets sont claires : il leur est difficile d'alerter les maires tant que la géographie prioritaire n'est pas arrêtée.

c) Quand faut-il associer les partenaires ?

De la même manière, la question se pose pour les partenaires traditionnels de la politique de la ville. Que ce soit officiellement ou officieusement, rien n'a été transmis aux Conseils Généraux, Conseils Régionaux, CAF, organismes HLM... La circulaire fait bien état d'une co-élaboration Maire – Préfet mais elle ne fait en aucun cas allusion à ces derniers. Leurs services techniques sont présents dans les réunions auxquelles j'ai pu assister mais ils manquent cruellement de légitimité politique, leurs élus n'ayant pas statué. Il leur est donc difficile de participer aux débats.

d) Le droit commun

La question du droit commun est sans cesse soulevée, notamment par les villes ayant des territoires inscrits en catégorie 3 car elles savent pertinemment que ces seuls crédits seront mobilisés et trouvent donc peu d'intérêt à contractualiser dans le cadre d'un CUCS.

La question du droit commun soulève également de véritables interrogations de fond quant à la légitimité même de la politique de la ville, ses champs d'autonomie, la solidarité communale... Comment seront évalués les moyens de droit commun des villes ? Auront-ils un impact dans la catégorisation des quartiers ? Comment les mettre en œuvre ? Comment créer un véritable partenariat avec les autres services municipaux ? Quelle réorganisation interne cela suppose-t-il ?

e) L'évaluation

La circulaire indique clairement que les CUCS devront prévoir les moyens de leur évaluation. Ils sont reconductibles en 2009 à condition que celle-ci soit jugée positive. Or, si un certain savoir-faire en matière de politique de la ville se dessine, on ne peut en revanche pas parler de culture de l'évaluation, et sans doute encore moins en PACA qu'ailleurs. Une certaine inquiétude transparaît donc au travers des échanges et se traduit par un engouement massif, parfois disproportionné, envers les démarches d'observation.

II.2.3) D'ores et déjà des certitudes

a) Ne pas attendre la géographie définitive pour commencer le travail

Il faut à présent clore la démarche d'évaluation du contrat de ville pour les sites qui en ont enclenchée une et, pour les autres (étant donnés les délais), se focaliser sur le diagnostic territorial, l'élaboration partagée du projet de cohésion sociale et la définition des futures méthodes d'évaluation des CUCS. Les délais sont en effet extrêmement courts : trois mois officiellement (fin novembre), cinq probablement (fin janvier 2007). Les questionnements que se pose actuellement la DIV et qui entraînent des retards dans la définition des quartiers prioritaires se jouent uniquement sur les catégories 1 et 2. Aucun des quartiers de catégorie 3 ne sera « éjecté » du dispositif CUCS. De même, aucun nouveau territoire n'entrera dans le dispositif car l'objectif est bien d'augmenter les moyens sur certains territoires tout en gardant l'enveloppe constante. Le conseil que j'ai pu donner aux équipes opérationnelles est donc de commencer la préparation de leurs CUCS, sans attendre la validation définitive des territoires retenus et de leur catégorie.

b) La DIV ne surclassera pas

Si le nombre d'habitants concernés par le dispositif CUCS reste environ identique à celui relatif aux ZUS, ce qui est modifié ce sont les interventions différenciées (cat 1 et 2) et le fait que l'on tient compte, désormais, des moyens des communes.

10% des crédits seront destinés aux quartiers de catégorie 3, qui correspondront certainement aux quartiers que les préfets auront fait remonter mais que la DIV ne retrouve pas dans sa liste. Pour les autres catégories, on sait qu'il y aura deux fois plus d'euros par habitant en catégorie 1 qu'en catégorie 2.

c) Les territoires ayant une opération de renouvellement urbain en cours ou à venir conserveront leur classement

L'enveloppe augmentera certainement pour les quartiers ayant signé une convention avec l'ANRU. Leur classement ne subira donc pas de changement car les CUCS sont l'outil qui porte la rénovation urbaine.

d) Les délais ne seront pas respectés

La DIV devait transmettre la liste officielle des territoires retenus le 31 juillet 2006. On sait à présent que ce sera fin septembre. La DIV s'étant autorisée un délai supplémentaire de deux mois, il est probable que celui-ci soit répercuté. La copie des CUCS devrait donc être rendue fin janvier 2007, et non plus fin novembre 2006, comme cela était initialement prévu. Cette information n'a pas été répercutée auprès des équipes opérationnelles afin que, stratégiquement, elles continuent à penser leur méthodologie en fonction des délais officiels.

e) La rédaction des CUCS n'est pas préoccupante

Si le partenariat et les échéances nécessaires à une validation politique inquiètent les équipes opérationnelles, la rédaction pure du document ne semble pas être préoccupante. Le CUCS est en effet un document qui se veut léger et opérationnel. De plus, il n'est pas figé : des actions pourront y être ajoutées en cours. Finalement, le CUCS sera ce qu'en feront les acteurs locaux.

f) Le projet de territoire doit primer sur les dispositifs contractuels

Selon nous, comme le stipule la circulaire du 24 mai 2006, l'initiative est à prendre par les élus locaux (maires et présidents des EPCI), qui deviennent de plus en plus les garants d'une démarche de développement territorial durable et intégré, liant développement social, économique et urbain, de l'îlot à l'agglomération. Face aux enjeux de la paupérisation de certaines collectivités et de la ségrégation sociale et spatiale, cette montée en responsabilité est essentielle. Aussi, cette mise en cohérence n'avancera qu'à condition que la démarche de « projet de territoire » prime sur les dispositifs contractuels, qu'il s'agisse des CUCS ou des autres contrats. Il faudrait donc profiter de cette courte période de révision des contrats, mais aussi des deux années qu'il reste avant les élections municipales pour lancer une démarche d'élaboration de projets de territoires (quartiers, villes et agglomération) écrits, globaux et partagés avec les acteurs locaux dont les habitants, et inscrits dans la durée.

g) Ne pas s'enfermer sur le territoire prioritaire

Il est important de ne pas s'enfermer sur une intervention sur les quartiers, les réponses à certains problèmes doivent être trouvées au niveau communal ou intercommunal. De même, il faut croiser l'approche par territoire avec l'approche par public pour piloter les politiques publiques favorisant la « cohésion sociale ».

II.2.4) Les méthodologies employées

a) Le socle méthodologique commun à l'élaboration des CUCS

A l'exception des « grosses » (Aix-en-Provence, Marseille et Nice), la majorité des villes avec lesquelles j'ai pu échanger au cours des séances de travail n'ont pas commencé à proprement parler l'élaboration de leurs CUCS.

Marseille a commencé le travail il y a plus de deux ans et la méthode est complexe, notamment parce qu'il s'agit de recenser les dispositifs de droit commun à l'œuvre sur les quartiers prioritaires et que ceux-ci sont particulièrement nombreux. Je ne la développerai pas ici car Marseille n'a pas besoin de l'appui du CRPV et les échanges que nous avons pu avoir n'en étaient pas : ils étaient à sens unique, et ce à juste titre.

De ce que j'ai pu en apercevoir (je n'ai pas participé à toutes les réunions de la région), il y a toujours un socle commun à l'élaboration des CUCS : la réflexion s'opère au niveau technique et des validations politiques sont prévues aux étapes clefs. Il y a donc bien deux niveaux de réunions : un niveau avec les acteurs de terrain pour faire émerger les problématiques et un niveau avec les élus pour les faire valider. Finalement, jamais je n'ai assisté ni entendu parler de réunions avec les porteurs de projets, notamment les associations. Certes, ils interviennent après la définition des actions à mettre en œuvre mais il pourrait également être intéressant de les associer en amont, justement car en définitive ce sont eux les plus proches du terrain...

D'autre part, ce qu'il y a de commun en PACA c'est aussi le retard. On l'a vu, les délais sont courts. Certes, la circulaire est arrivée tardivement et la DIV a pris du retard dans la définition de la géographie prioritaire. Mais ne sait-on pas depuis six ans que les contrats de ville arrivent à échéance en 2006 ? De même, cela fait maintenant trois ans que la « politique de la ville renouvelée » se dessine... Il y a là clairement un manque d'anticipation, qui peut être imputé à l'ensemble des acteurs institutionnels, CRPV inclus.

Enfin, il est dommage de ne pas avoir davantage de CUCS intercommunaux en PACA. A Nice, il y aura six CUCS au lieu d'un seul avec la Communauté d'Agglomération Nice – Côte d'azur.

Quant aux méthodes mises en place, on peut globalement en distinguer deux principales. Appuyons nous sur l'exemple du CUCS Ville de Nice – Préfecture des Alpes Maritimes pour les comprendre.

b) Les méthodes d'élaboration du CUCS de Nice

✕ La méthode adoptée par la ville de Nice :

La ville de Nice a adopté, tardivement, la méthode suivante pour élaborer son CUCS :

1) Une réunion de présentation de la méthode s'est tenue début août et tous les acteurs institutionnels, associations, porteurs de projets... étaient conviés.

2) Six groupes thématiques ont été montés, y associant le technicien référent de chaque institution :

- ✕ Accès à l'emploi et développement économique,
- ✕ Amélioration de l'habitat et du cadre de vie,
- ✕ Réussite éducative et égalité des chances,
- ✕ Citoyenneté et prévention de la délinquance,
- ✕ Accès à la santé,

On retrouve ici les cinq champs privilégiés de contractualisation de l'Etat.

- ✕ Gouvernance.

Ces groupes se réunissent chacun une fois par semaine durant un mois, soit une réunion tous les jours. Une validation politique est prévue à l'issue de ce travail.

3) Ensuite, cinq groupes territoriaux seront montés début octobre pour décliner les enjeux définis par les groupes thématiques sur les quartiers prioritaires. De la même manière, ils se réuniront quatre fois chacun durant un mois et une validation politique est prévue.

4) Réunion de présentation finale du projet à l'ensemble des acteurs.

✕ La réponse de l'Etat à la méthode employée par la ville de Nice

La réponse formulée à la ville de Nice par les services de l'Etat lors des réunions collectives à la préfecture a été la suivante :

- La méthode a été élaborée par la ville de Nice seule, alors que les CUCS reposent sur un partenariat préfet – maire ;
- Cette méthode se rapproche de celle qui avait été employée pour élaborer le contrat de ville sauf qu'à l'époque (en 1999), il y avait un an de délai et qu'aujourd'hui, il n'y en a officiellement que trois ;
- Le document CUCS n'est pas le document contrat de ville : c'est une fiche synthétique, un document opérationnel et vivant qui est fait pour s'enrichir et évoluer au fur et à mesure ;

- Le nombre de réunions pour les partenaires est extrêmement important en un temps très condensé. Si cette méthode était adoptée par toutes les villes, cela représenterait environ 200 réunions pour les services de l'Etat ;
- Puisqu'elle ressemble à la méthode employée en 1999, l'Etat craint que les mêmes effets produisent les mêmes résultats, et en l'occurrence un bon diagnostic mais des propositions limitées.

Finalement, l'Etat a l'impression que la ville de Nice agit comme si elle n'avait jamais pris part à la politique de la ville. Cette méthode ressemble à un commencement : on réunit tous les acteurs, on repart de zéro, on met tout à plat...

La préfecture des Alpes-Maritimes a fait l'analyse suivante : le CUCS est un document court, léger, synthétique et non figé. De plus, les délais sont courts et il est impossible de produire en trois mois ce qui était auparavant demandé en un an. Il propose donc la méthodologie suivante :

- 1) Analyser le fond documentaire existant, c'est-à-dire partir de toutes les études qui ont été payées : PEL, PRE, PLH, OPAH, rénovation urbaine... Mais aussi des connaissances des équipes opérationnelles qui sont, pour la plupart, à l'œuvre sur ces quartiers depuis maintenant plusieurs années.
- 2) Ajuster en produisant les données manquantes, éventuellement en faisant appel à un cabinet d'études.
- 3) Faire valider cette base de travail par le comité de pilotage.
- 4) Travailler avec les porteurs de projets potentiels pour faire remonter les actions.
- 5) Chiffrer les actions puis présenter l'ensemble du travail afin de le faire valider.

✕ **La réponse de la ville de Nice à la méthode proposée par l'Etat :**

La réponse est simple : ce n'est pas parce que le CUCS est un document léger et simple que la réflexion doit l'être aussi. Ainsi, la méthode adoptée est bien celle de la ville de Nice et l'Etat s'est engagé à y prendre toute sa part.

II.3) Réfléchir à l'intégration des thématiques transversales

II.3.1) La transversalité est satisfaisante en théorie mais risquée en pratique

La circulaire du 24 mai 2006 précise : « Pour l'ensemble du contrat, il vous est demandé de veiller à prendre en compte, dans chacune des thématiques, des objectifs en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et de l'égalité des chances ». Mon travail a consisté à réfléchir plus particulièrement sur ces quelques lignes de la circulaire, qui distingue trois thématiques transversales : l'intégration, la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances. En théorie, cette transversalité est satisfaisante mais dans la pratique, le risque de dilution est grand. Comment est-il possible d'intégrer concrètement une thématique transversale dans un CUCS ?

II.3.2) Un travail spécifique sur les discriminations en partenariat avec la HALD

Pour répondre à cette question, nous avons travaillé plus spécifiquement sur la question des discriminations, en collaboration avec Yolande Eskenazi, déléguée régionale de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE).

a) Saisir la notion de discrimination

Si discriminations et problèmes d'intégration ou d'insertion socio-professionnelle, scolaire... se cumulent souvent, il ne faut pas pour autant les confondre. La discrimination a un fondement juridique : ce n'est pas un jugement de valeurs. La discrimination apparaît justement quand il y a, à la base, intégration. Par exemple, on peut parler de discrimination s'il y a quatre fois plus de jeunes diplômés dans un quartier que dans le reste de la ville et qu'il y a en parallèle trois fois plus de chômage.

La loi a établi 17 critères selon lesquels on ne peut pas faire de distinction : âge, sexe, origine, situation de famille, orientation sexuelle, mœurs, apparence physique, handicap, opinions politiques, croyances religieuses...

Remarquons que l'adresse et l'origine sociale ne sont pas dans la liste des 17 critères prohibés pour discrimination.

b) Intégrer la lutte contre les discriminations dans les CUCS

La lutte contre les discriminations n'est pas (ou ne devrait pas) être une nouveauté dans la mise en œuvre des CUCS, le FASILD ayant déjà initié le travail en 2000. Aussi, le travail que nous avons effectué avec Yolande Eskenasi a consisté à repérer les conditions ayant permis à des actions de lutte contre les discriminations d'être efficaces. Elles sont les suivantes :

- ✗ Les actions de lutte contre les discriminations doivent être portées politiquement ou, à minima, légitimées institutionnellement.
- ✗ Elles doivent disposer de moyens financiers et humains propres : équipe dédiée, groupe de travail spécifique...
- ✗ Il ne faut pas chercher à supprimer toutes les discriminations mais plutôt mettre en œuvre une action spécifique sur une discrimination précise.
- ✗ La notion d'acteur collectif est bien adaptée à la lutte contre les discriminations systémiques. En cela, la politique de la ville, parce qu'elle est contractuelle, apparaît pertinente.
- ✗ L'échelle territoriale « de réussite » est souvent communale, parfois intercommunale.
- ✗ La lutte contre les discriminations démarre souvent par des actions de sensibilisation et d'information en direction des professionnels et des publics. Elles sont ensuite suivies par des démarches de qualification des acteurs et, enfin, par la mise en place des outils.
- ✗ Enfin, l'expression de la parole des victimes et leur accompagnement au droit apparaissent essentiels.

II.4) Synthétiser et partager l'ensemble des réflexions régionales

Chaque membre de l'équipe du CRPV a participé à des groupes de travail distincts sur l'élaboration des CUCS à l'échelle de la région PACA. Il est à présent important d'échanger et de partager les réflexions afin de réaliser une « synthèse régionale » qui puisse profiter à l'ensemble des acteurs de la politique de la ville.

En cours de réalisation :

- ✗ Organisation du prochain Atelier Régional (ARV) de la Ville du 28 septembre 2006 à Fréjus portant le titre « Comment élaborer de nouveaux projets de développement social et urbain ? » et animé par Antoine Anderson.
- ✗ Réponse à la DIV, qui a transmis au CRPV un guide méthodologique de l'élaboration des CUCS (projet non validé) pour avis.
- ✗ Choix du thème du prochain ARV, probablement sur la prise en compte de la lutte contre les discriminations dans les CUCS, en partenariat avec la HALDE.

Remarque : Le travail que j'ai réalisé au CRPV pour répondre à cette seconde mission, « aider à l'élaboration des CUCS en PACA », comporte un autre volet majeur relatif à l'évaluation et à l'observation. Si ces deux thèmes sont davantage précisés dans les parties qui suivent, ils sont éminemment en lien avec celle qui se termine ici.

III) ETRE A L'INITIATIVE D'UNE RELLE INGENIERIE REGIONALE EN MATIERE D'OBSERVATION DES TERRITOIRES PRIORITAIRES

Si les missions qui précèdent étaient celles de l'équipe du CRPV en général, celle présentée dans cette partie m'est spécifique. Elle est relative à l'observation des territoires prioritaires en PACA : le dispositif d'observation du CRPV mais aussi, plus généralement, l'observation locale dans la région PACA.

III.1) Le contexte national

Outre la création de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), pour la première fois dans une loi (1er août 2003) s'inscrit une exigence d'observation nationale et locale, pour répondre aux besoins d'information et de compréhension des phénomènes urbains.

Cette exigence se traduit par :

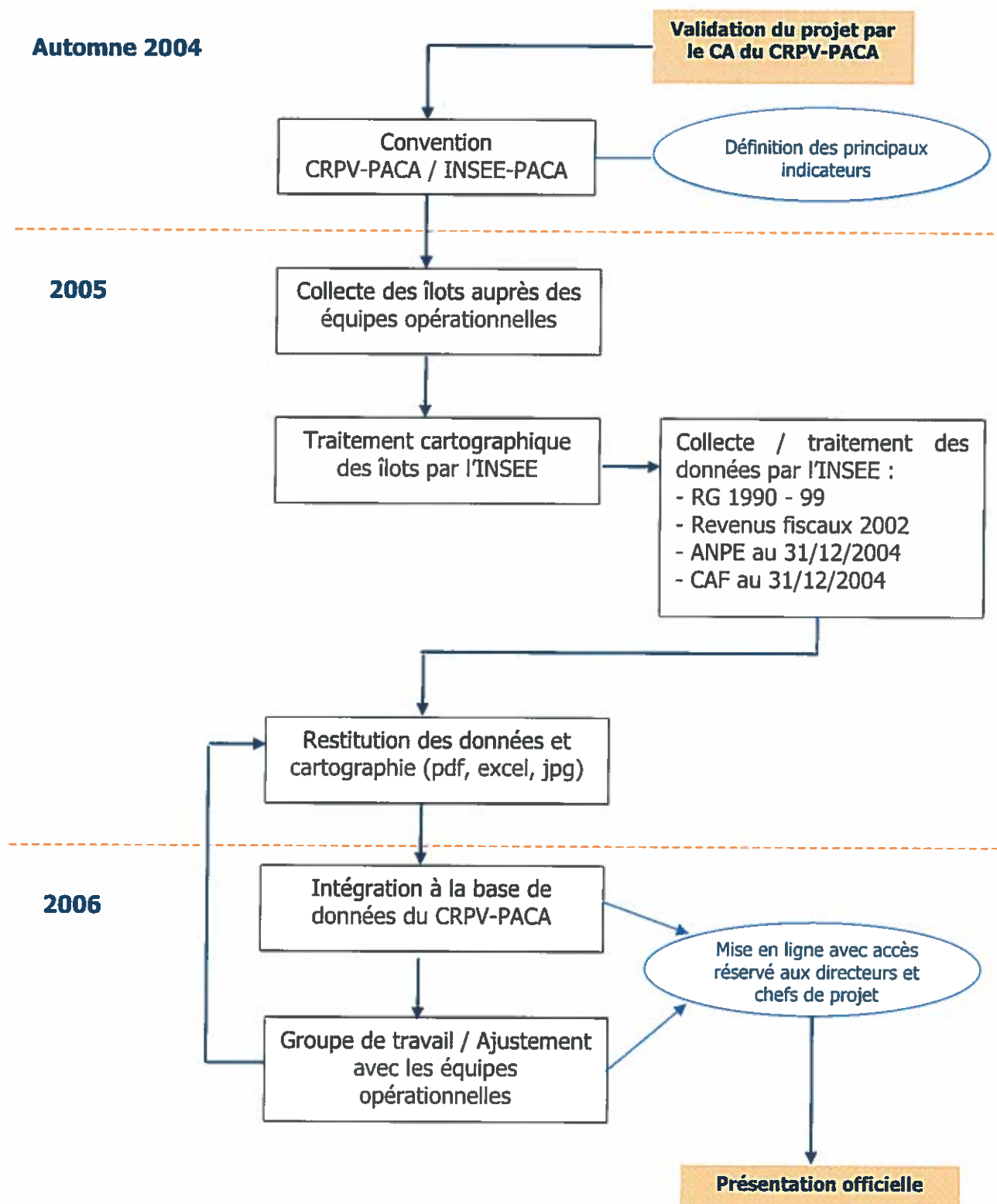
- ✗ La participation de l'Etat au développement de l'observation locale : mise à disposition des analyses de l'ONZUS et des données du SIG-ville (Système d'Information Géographique de la DIV),
- ✗ L'obligation pour les communes ou les intercommunalités de produire un rapport annuel d'observation ;
- ✗ La mise en débat public des résultats de l'observation.

Pour répondre à cette exigence d'observation nationale et locale inscrite dans la loi, l'Etat déconcentré et en particulier les préfectures de région, avec le soutien des préfectures de département, apportent leur concours à la collecte d'indicateurs. Cette démarche s'inscrit dans la continuité des tableaux de bords régionaux que plusieurs préfectures mettent déjà à disposition des acteurs locaux : Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Aquitaine, Midi-Pyrénées...

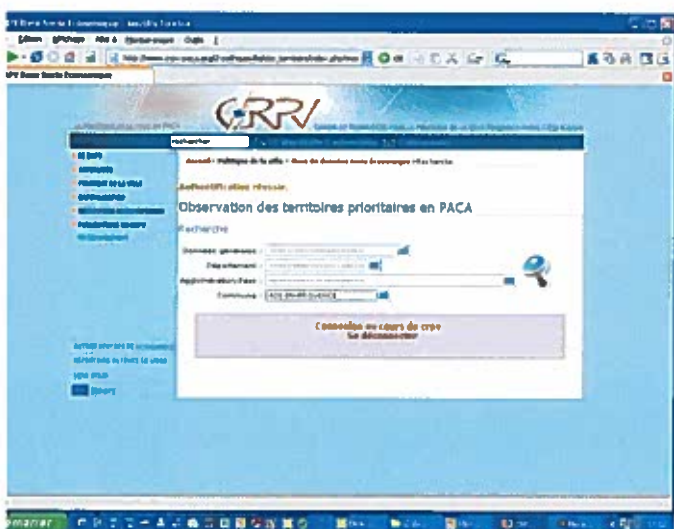
En PACA, c'est le CRPV, en partenariat avec la direction régionale de l'INSEE, qui est à l'initiative de ce tableau de bord.

III.2) Le dispositif d'observation du CRPV

III.2.1) Présenter et expliquer le dispositif existant pour permettre aux équipes opérationnelles de s'en saisir pleinement



Le CRPV et l'INSEE ont donc mis en place un dispositif d'observation à l'échelle des quartiers prioritaires. Ils ont défini les indicateurs pertinents des recensements généraux de la population, de l'ANPE, des revenus fiscaux et de la CAF. Le travail le plus long a consisté à délimiter les territoires, en relation avec les équipes opérationnelles : ne s'agissant pas d'IRIS ou d'îlots, il a fallu géocoder toutes les adresses. Ces données sont aujourd'hui disponibles sur l'extranet du CRPV et, pour des raisons de confidentialité statistique (certains territoires comptent très peu d'habitants), chaque acteur dispose d'un code d'accès aux données ne concernant que son territoire d'intervention. Pour chaque quartier, les indicateurs sont comparés avec le total des ZUS de la ville, l'unité urbaine et le département.



Figures 3 et 4 : Accès au dispositif d'observation du CRPV via le site Web

Finalement, je suis arrivée au CRPV au moment où tout se travaille de préfiguration était terminé. Je me suis donc modestement contentée de participer aux présentations officielles qui se sont tenues en préfectures et lors du coloc de Salon-de-Provence sur l'observation.

III.2.2) Réfléchir aux perspectives et enrichissements futurs

En revanche, j'ai eu l'occasion durant ce stage de réfléchir aux perspectives de ce dispositif d'observation.

a) Elargir aux quartiers à surveiller

Le CRPV, dans le cadre de sa convention avec l'INSEE, devrait élargir la production des données, actuellement disponibles et à venir, aux quartiers qui ne rentrent pas dans le dispositif « politique de la ville » pour le moment mais qu'il convient de surveiller. Il s'agirait en définitive des quartiers sortant ou potentiellement entrant dans le droit spécifique. Reste à définir la méthode de repérage de ces quartiers « sensibles » : d'une part, l'option qui consisterait à recevoir la proposition des villes présente un risque d'influence politique et, d'autre part, celle qui consisterait à définir des critères objectifs de classement, un peu à l'instar de la démarche de le DIV, n'est pas non plus exempt de biais. On ne peut pas non plus se fier aux quartiers pressentis par les chefs de projet car les communes qui ne prennent pas (encore) part au dispositif politique de la ville et qui connaissent pourtant des problèmes de paupérisation seraient exclues.

b) Mettre à disposition de nouvelles sources statistiques

Sont actuellement à l'étude pour intégrer le dispositif d'observation du CRPV les sources statistiques suivantes :

- ✗ L'enquête Parc Locatif Social
- ✗ Le répertoire SIRENE (base de données sur les entreprises et les établissements économiques).

c) Veiller à l'actualisation des données existantes

Il est important de veiller à actualiser les données et de prendre du recul vis à vis, notamment, du dernier recensement de la population. En réalité, nous ne connaissons pas des choses élémentaires telles que le nombre d'habitants ou le taux de chômage dans les quartiers puisque les seules données disponibles datent de 1999.

Le nouveau recensement général de la population ne produira de données qu'à partir de 2008. Une actualisation des données CAF et ANPE est possible et prévue chaque année. En revanche, l'actualisation annuelle des données revenus ne présente pas d'intérêt étant donnée leur stabilité. Elles seront donc mises à jour tous les 3 ans.

d) Contextualiser les données « brutes » et les enrichir par du qualitatif

Le CRPV a évidemment conscience que les indicateurs statistiques qu'il fournit via son dispositif d'observation sont insuffisants pour une connaissance juste et approfondie des quartiers prioritaires.

Il est donc question de réaliser un document synthétique plus qualitatif, qui serait adossé aux données socio-économique. Ce document porte le nom provisoire de « portrait de quartier » et sera développé dans la dernière partie de ce rapport.

e) Mettre à disposition la littérature grise

Les contrats de ville et les conventions d'objectif 2000-2006 constituent une source importante de connaissance des quartiers et de leur environnement qu'il ne faut pas négliger. Ils sont, pour la plupart, téléchargeables sur le site du CRPV. Il faudra donc veiller à collecter l'ensemble des CUCS lorsqu'ils seront signés afin de les rendre disponibles.

f) Articuler le dispositif d'observation du CRPV avec les dispositifs existants

Certes, le CRPV a fait preuve d'anticipation lorsqu'il a décidé de mettre en place son dispositif d'observation à l'automne 2004. Aujourd'hui opérationnel, il s'est avéré très utile pour la définition de la nouvelle géographie prioritaire et l'élaboration des CUCS en PACA. Mais cette démarche manque, à mon sens, de positionnement. Il est donc utile à présent de réfléchir à l'articulation entre le dispositif du CRPV et les autres outils d'observation existants ou en cours de création. D'autre part, si ce « dispositif d'observation » a vocation à s'enrichir et à perdurer, il conviendrait alors de parler d'« observatoire » et de faire suivre les moyens qui vont avec.

Finalement, si le positionnement du CRPV est flou sur ce sujet, c'est sans doute parce que celui de la DIV l'est tout autant. Une clarification au niveau national serait, à mon sens, nécessaire. En effet, les démarches d'observation se multiplient et sont impulsées à différents niveaux institutionnels. L'Etat a créé l'ONZUS en 2003 ; les départements et les régions se mobilisent autour de cet enjeu souvent au travers de structures plus souples que des observatoires pérennes. Les agglomérations et même les villes elles-mêmes commencent à créer leurs propres observatoires locaux. Il est effectivement essentiel de créer une culture de l'observation mais pourquoi est-ce plus essentielle aujourd'hui qu'hier ? Pourquoi et comment faut-il observer ? Ces questions sont valables pour le CRPV et plus largement pour tous les acteurs locaux et institutionnels qui observent. J'ai donc cherché à y apporter des réponses durant ce stage pour le CRPV lui-même, mais aussi pour tous les acteurs dont il a pour mission l'accompagnement et la qualification.

III.3) Monter et animer un groupe de travail « observation »

III.3.1) Objectifs généraux : pourquoi monter un groupe de travail

Pourquoi monter un groupe de réflexion sur l'observation des territoires...

- ✗ D'abord parce que je ne suis moi-même pas assez qualifiée sur le sujet pour me poser toutes questions et y apporter les réponses seule ;
- ✗ Afin de créer du partenariat et de construire une culture commune d'observation en amenant les acteurs à se rencontrer. Pour remplir cet objectif, les membres du groupe doivent avoir, autant que faire se peut, une répartition territoriale la plus large possible. Le piège est toujours de se limiter aux Bouches-du-Rhône pour des questions de commodité.
- ✗ Parce que le CRPV n'a pas pour mission de dicter les bonnes pratiques, ni même de les connaître, mais bien d'amener les acteurs locaux à prendre du recul et à se poser des questions. En cela, la confrontation est nécessaire.
- ✗ Parce que les CUCS doivent prévoir les moyens de leur évaluation, dont l'observation est évidemment un des outils majeurs. Le groupe « observation » est donc aussi un groupe utile à l'élaboration des CUCS.
- ✗ Pour une raison plus terre à terre : parce que le « portrait de quartier » se veut être un document de connaissance partagée. Son contenu doit donc être défini collectivement.
- ✗ Enfin, parce que pour étudier la faisabilité de mise en œuvre de ce document il est nécessaire de le tester sur quelques quartiers. Les chefs de projet collaboreront plus volontiers sur un outil qu'ils ont co-conçu.

La constitution de ce groupe de travail s'attache donc au respect des principes suivants :

- ✗ Si le groupe est nécessairement limité pour que la production soit effective, il est important que l'ensemble des acteurs régionaux soient tenus informés de sa constitution et de l'avancement de ses réflexions. La diffusion est élargie au-delà des membres du groupe, via le site web du CRPV.
- ✗ Le groupe de travail ne doit pas se contenter d'exister au travers de quelques réunions mais le dialogue doit pouvoir être constant : téléphone, e-mail...

III.3.2) Etapes de constitution du groupe

a) Cibler les acteurs potentiellement intéressants et intéressés

La fine connaissance du réseau d'acteurs de la politique de la ville en PACA de Dominique Michel, directeur du centre de ressources, s'est avérée essentielle dans la définition des membres du groupe. Pour autant, nos points de vue ne se sont pas toujours accordés car, évidemment, nos intérêts ne sont pas les mêmes : d'un côté une volonté de constituer un groupe opérationnel, productif et le moins politisé possible et, de l'autre côté, une recherche de visibilité et de positionnement. Font partie du groupe :

- ✗ M. Rehda CALIFANO, directeur adjoint du service politique de la ville de la mairie de Salon-de-Provence ;
- ✗ M. Hervé CASTELLI, chargé de mission capitalisation et diffusion à Pays et Quartiers d'Aquitaine (homologue du CRPV-PACA en Aquitaine) ;
- ✗ M. Nicolas D'ANDREA, chargé d'études socio-économiques à l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise ;
- ✗ Mme Carina DECKER, chargée de mission politique de la ville au Conseil Régional PACA ;
- ✗ M. Cyril DELFOSSE, chargé de mission sécurité et prévention de la délinquance à la mairie de Miramas ;
- ✗ M. Robert DE VITA, chef de projet (secteur Notre-Dame-Limite) à la mairie de Marseille ;
- ✗ M. Marc ESPONDA, responsable observation et études socio-économiques à l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise ;
- ✗ Mme Suzanne FAUDON, chef de projet à l'INSEE-PACA ;
- ✗ Mme Amina LARBI, chef de projet sectoriel (Nice-Nord) à la mairie de Nice ;
- ✗ M. Laurent SAINT AMAN, chargé de mission évaluation à la mairie de Marseille ;
- ✗ Mme Liza THORN, agent de développement économique à la mairie d'Aix-en-Provence ;
- ✗ Mme Cécile VASQUEZ, agent de développement (secteur Notre-Dame-Limite) à la mairie de Marseille.

b) Rencontrer individuellement chacun d'eux

La liste de noms qui précède est en fait la résultante des entretiens individuels que j'ai pu mener durant le mois de juin. Ces entretiens m'ont permis de cibler les acteurs intéressés par la démarche et intéressants pour la démarche.

J'avais au préalable rencontré les services techniques de la préfecture du Vaucluse, de la CAF des Bouches-du-rhône et de l'agence d'urbanisme de Marseille. Ils avaient également pour objet de laisser les acteurs s'exprimer librement, sans contrainte de temps, afin de cerner leurs positionnements et de rendre les réunions collectives plus efficaces.

c) Se réunir : ordres du jour

Une première réunion de groupe s'est tenue le 7 juillet 2006 au CRPV, le compte-rendu, diffusé par e-mail à l'ensemble des membres du groupe et téléchargeable sur le site Internet du CRPV, est joint en annexe 1 de ce rapport. A la base, cette réunion avait été prévue en deux temps : d'une part, arrêter le contenu du portrait de quartier et, d'autre part, réfléchir aux perspectives d'évolution des dispositifs locaux d'observation (CRPV compris). Dans la pratique, le temps consacré au portrait de quartier fût très court. Quant au deuxième axe, deux types de discours ont émergé. Pour les uns, le renforcement des besoins d'expertise locale est une nécessité pour répondre à l'accroissement des responsabilités politiques locales. Pour d'autres, il y a suffisamment d'observatoires, pour ne pas dire trop, et il ne saurait être question d'en rajouter. Aussi, à l'heure actuelle, le débat n'est pas véritablement tranché quant à l'opportunité de fonctions d'observation au niveau local. Ainsi, avec le recul, il m'apparaît aujourd'hui que l'objet d'un référentiel de l'observation locale est d'abord de contribuer à porter à ce débat des éléments d'appréciation susceptible de le faire évoluer. De quoi parle-t-on d'abord ? De dispositifs qui existent déjà ? Ou de fonctions qui restent à construire ?

A l'issue de la réunion, chaque acteur s'est vu confier une « tâche » concrète qu'il réalise avec l'appui du CRPV :

- ✗ Suzanne Faudon (INSEE) et Nicolas D'Andrea (AUDAT) co-élaborent une grille d'analyse des indicateurs statistiques du dispositif d'observation du CRPV (leur lecture, leurs limites,...) et seront mobilisés afin de repérer les besoins en qualification;
- ✗ Hervé Castelli (PQA) est chargé d'évaluer les moyens que la mise en œuvre de l'observation locale suppose (humains, budget, temps) et de recenser les partenariats et financements mobilisables ;
- ✗ Liza Thorn (Aix-en-Provence) doit évaluer le travail supplémentaire que l'élargissement du dispositif d'observation aux quartiers à surveiller suppose ;
- ✗ Rheda Califano (Salon-de-Provence) et Cyril Delfosse (Miramas) ont accepté de partager leurs expériences locales d'observation et de tester le portrait de quartier ;
- ✗ Robert de Vita, Cécile Vasquez (Marseille) et Amina Larbi (Nice) testeront également le portrait de quartier sur leurs secteurs respectifs.

Une seconde réunion est prévue fin septembre. Le rythme des rencontres n'a pas été fixé d'avance, il dépendra de l'actualité et de l'état d'avancement des travaux en cours. L'ordre du jour reste encore imprécis tant sont nombreux les sujets qu'il conviendrait d'aborder. Il est certain que la première partie de la réunion consistera à valider la maquette des premiers portraits de quartier actuellement en phase de test, le mode de remplissage et les modalités de diffusion. Il faudra également faire un bilan de l'état d'avancement des travaux respectifs de chacun des membres.

La seconde partie de la réunion devrait selon moi s'inscrire dans l'actualité pressante des CUCS et s'orienter vers une discussion autour de « l'observation-action ». L'objectif c'est de permettre à l'observation locale de s'inscrire et d'être financée au titre de la politique de la ville :

- 1) Organiser et construire la démarche d'observation locale : impliquer les acteurs locaux (sans oublier les autres services internes), construire un projet qui s'inscrit dans la durée, moyens et outils à mobiliser pour disposer des connaissances.
- 2) Développer et mutualiser : construire un partenariat d'études, partager et diffuser pour rendre publique l'information.

III.4) Faire partager les expériences d'observation pour catalyser les initiatives locales

Rares sont les agglomérations ou les communes de PACA où il n'existe aucune démarche d'observation, qu'il s'agisse de celles conduites dans le cadre :

- ✗ d'études ponctuelles préalables à la mise en œuvre de projets ou évaluant leurs pertinences,
- ✗ de dispositifs contractuels,
- ✗ d'observatoires permanents, le plus souvent thématiques (économie, habitat ...)

Aussi, pour satisfaire les missions de mise en réseau et de capitalisation du CRPV, il m'est apparu nécessaire de faire partager certaines de ces expériences d'observation locale. Ce partage est un appui méthodologique, certes, mais il permet également de catalyser les initiatives locales. Les plus pertinentes expériences locales intéressant notre problématique sont, à ma connaissance, celles des villes de Miramas et de Salon-de-Provence (le choix d'intégrer ces villes dans le groupe de travail observation n'est donc pas anodin). Le CRPV dispose d'un outil de capitalisation défini par Laure Portalé, le relevé d'expérience. Neuf relevés d'expérience ont été à ce jour réalisés et sont téléchargeables sur le site du CRPV. J'ai pour ma part rédigé le relevé d'expérience n°10 intitulé « Création d'un observatoire local de la vie des quartiers à Miramas » (annexe 2).

Deux relevés d'expériences sont actuellement à l'étude :

✗ L'observatoire des quartiers prioritaires de Salon-de-Provence : le document est rédigé mais deux points me freinent pour le diffuser : d'une part, une démarche d'accumulation (récupérer le maximum de données sans savoir à quelle problématique elles répondront) et, d'autre part, une observation isolée et peu partenariale.

✗ En cours de rédaction : une action d'accompagnement des jeunes diplômés issus des ZUS vers l'accès aux concours de la fonction publique dans les Alpes-Maritimes, intéressante car impulsée à l'initiative de l'Etat et efficace, si l'on en croit les chiffres.

III.5) Qualifier les acteurs pour une observation juste et pertinente

Un besoin de qualification dans le domaine statistique a été très clairement formulé au cours de mon stage, notamment par les équipes opérationnelles. La qualification entre dans les missions du CRPV. On peut distinguer deux niveaux de réalisation de ce projet, qui devront être plus clairement identifiés. Il convient en effet de distinguer la détermination des besoins de qualification et la mise en place de la formation.

1) La détermination des besoins est en soi une tâche conséquente. Il s'agit de dresser l'état des lieux du capital humain en recensant les profils et les postes, afin de cerner les besoins en formation de chacun. Qui dans l'organigramme politique de la ville est susceptible d'être informé et sur quoi ? Les effectifs et les niveaux de besoin peuvent être considérables et assez contrastés. Par exemple, pour certains, faire un tableau croisé ou un graphique est un problème, pour d'autres il y aurait des besoins sur les notions de statistique élémentaire... On ne peut pas faire des calculs à la louche sur le nombre de personnes, la structure des besoins et le niveau de connaissance des individus. Le CRPV, ou des relais locaux comme les agences d'urbanisme, peuvent se positionner pour auditer les institutions concernées.

2) La formation en elle-même, conçue comme réponse à ces besoins segmentés, prendra probablement plusieurs formes en fonction d'un référentiel à établir (le programme) : à tel besoin, on répond par tel outil. Il faut alors se demander qui coordonne, qui finance, qui réalise certains outils, qui assure les formations et sous quelle forme... Il pourrait être utile pour le CRPV d'entrer en contact avec le CNFPT pour savoir s'ils réalisent des formations appropriées, et voir dans quelle mesure ils pourraient participer à notre projet.

III.6) Vers la mise en place d'un cahier des charges de l'observation locale

Cette partie synthétise l'ensemble des éléments que j'ai pu retenir au travers de lectures théoriques, d'échanges avec les groupes de travail (observation et CUCS) et de participations à des formations ou événements sur ce thème. Ces quelques réflexions ou certitudes devraient amener le CRPV à élaborer un référentiel d'observation régionale, à condition qu'elles soient validées et complétées.

III.6.1) Pourquoi observer ?

Toutes les observations locales ont pour but de faciliter et d'initier la concertation, de produire du partenariat local, de participer à la définition des enjeux, de capitaliser sur la connaissance du territoire et de rendre la connaissance locale opérante. Dépassons ces objectifs généraux pour nous concentrer sur la politique de la ville à proprement parler et sur les questions pratiques qui ont réellement émergées durant mon stage.

a) Observer pour définir la géographie prioritaire

Dans un monde idéal au budget illimité, l'observation devrait avoir pour premier objet de déterminer où il est nécessaire d'agir spécifiquement. En effet, si les quartiers sont prioritaires c'est qu'ils le sont par rapport à des quartiers qui le sont moins. Mais comment savoir qu'ils le sont moins si on ne les observe pas ? Bien sur, dans la pratique, ce premier objectif est difficile à mettre en œuvre : on ne peut pas tout observer, c'est évident.

Pourtant, l'observation entre les quartiers d'une même ville ou d'une même agglomération est essentielle et renvoie à la question du droit commun et de la solidarité territoriale. Dans l'idéal toujours, la « politique de la ville » devrait être une politique locale et l'Etat, lui, interviendrait pour s'assurer que les villes disposent des mêmes moyens.

L'observation entre les quartiers prioritaires, quant à elle, doit être, à mon sens, la plus large possible. Il est en effet question de cohésion territoriale nationale : un quartier prioritaire en PACA ne l'est peut-être pas comparativement aux quartiers de l'ensemble du territoire national. Et c'est précisément ce que la DIV a tenté de savoir en élaborant sa méthodologie de repérage géographique (qui est aussi, bien sur, un moyen de se désengager progressivement). Certes elle est critiquable, on l'a vu, mais n'a t-elle pas été plus contestée en PACA qu'ailleurs, justement parce qu'au regard du reste de la France, et notamment de Paris, les quartiers de la région sont moins en difficulté (à l'exception de Marseille et la Seyne-sur-Mer) ?

Si l'on en croit la méthode de la DIV, un quartier très en difficulté en PACA ne l'est en réalité que moyennement comparativement au reste de la France.

Discussion : La question de la géographie prioritaire renvoie également au débat mettant face à face l'approche territoriale et l'approche par publics. **Une géographie doit-elle être construite à partir d'éléments territoriaux ou d'éléments sociaux ?** Doit-on observer un territoire ou une population ?

La politique de la ville peut-être considérée comme une discrimination positive territoriale. Ne pouvant agir directement sur les populations en difficulté, le législateur a créé la politique de la ville comme moyen d'agir sur les territoires où ces populations sont concentrées. Cela avait, jusque là, un sens car les populations « fragiles » étaient effectivement concentrées. Certes, il y a toujours eu de nombreuses personnes en difficulté diluées parmi des individus mieux « intégrés » mais cet « éparpillement » territorial est croissant. Il est la résultante des opérations de rénovation urbaine et du succès remporté par le principe de mixité territoriale et sociale. La politique de la ville, la gentrification des centres-villes et l'étalement urbain déplacent les populations les plus en difficulté vers les périphéries. La moyennisation des classes appelle même à reconsidérer le terme de « population en difficulté » car elles ont évolué depuis « l'invention » de la politique de la ville. Finalement, la politique de la ville est-elle toujours valable dans sa forme actuelle, en tant que politique inscrite territorialement ? Est-elle toujours en accord avec les principes qui l'ont fondée ? La politique de la ville saura-t-elle s'adapter ? Le risque est aujourd'hui grand de penser que, parce qu'elles ne sont plus (ou moins) concentrées territorialement et qu'on ne peut donc plus les « repérer », les populations en difficulté ont disparues. Cette « dilution » incarne donc à la fois le succès, pour la première fois visible, de la politique de la ville autant que son revers.

b) Observer pour apporter une réponse adaptée

L'observation devrait idéalement avoir pour vocation d'alimenter continuellement la réflexion et le débat autour de la décision et de l'action publique. La collecte et la production d'indicateurs devraient permettre la problématisation et l'analyse en vue de définir, mettre en œuvre et suivre les actions.

En définissant des objets d'observation pertinents, l'observation peut effectivement mettre en exergue la situation d'un territoire et d'une population. D'autre part, un suivi dans la durée peut aider à identifier les mécanismes et les processus à l'œuvre dans l'évolution des situations. Au-delà d'une photographie périodique des quartiers qui donne à voir, l'observation peut afficher une ambition plus large, celle de comprendre.

Cette ambition suppose évidemment une grande technicité, qui va au-delà de la statistique : l'enjeu est bien ici la capacité à croiser les données, à les problématiser et à les interpréter afin de comprendre les spécificités et les processus à l'œuvre pour, in fine, être en mesure d'élaborer une stratégie de développement spécifique. La connaissance affinée des situations (incluant la situation sociale, territoriale et la situation de l'action publique) permise par l'observation doit ainsi constituer une base pour la décision et la conduite de l'action publique. L'actualité de la politique de la ville et la redéfinition des modes d'action offrent l'opportunité de réfléchir à cette relation de l'observation à l'action.

L'importance du qualitatif : Le qualitatif n'est pas essentiel à la définition des CUCS car les équipes opérationnelles, qui les rédigent, connaissent très bien le territoire sur lequel elles interviennent. Mais le qualitatif est nécessaire à la contractualisation : il s'agit d'apporter des éléments de compréhension aux partenaires afin qu'ils signent en connaissance de cause. Mais qui apporte le qualitatif ? Cette question n'est pas neutre. Ce sont les équipes opérationnelles (les plus proches du terrain) qui le détiennent et, en cela, il n'est jamais neutre mais toujours politisé. Or l'objectif, au niveau local, est bien d'alerter les partenaires pour les mobiliser. On rentre alors dans le champ de la comparaison entre quartiers du département, de la région... Les équipes opérationnelles sont toujours partagées entre la volonté d'afficher un travail efficace et la crainte qu'à être trop efficace il ne soit plus nécessaire...

L'observation permet donc de définir les actions des futurs CUCS, mais elle pourrait même, si l'on en croit la circulaire du 24 mai 2006, devenir une action à part entière des CUCS. Finalement, la question de l'évaluation et de l'observation sera-t-elle autre chose qu'une injonction de suivi et de mesure et pourra-t-elle devenir vraiment un thème de contractualisation ?

c) Observer pour évaluer les CUCS

Cette question est essentielle et ne doit pas être négligée dans l'élaboration des CUCS. Certains évoquent la « politique de la ville renouvelée » comme le passage d'une politique de projet à une politique de guichet. L'Etat contractualise sur des actions relatives aux thèmes prioritaires qu'il a définis. Ces actions seront évaluées chaque année et les CUCS ne seront reconduits en 2009 qu'à la condition que ces actions aient été efficaces et que les villes soient en mesure de justifier de cette efficacité. Il est donc essentiel que les collectivités locales se dotent d'un outil d'évaluation permanent.

III.6.2) Comment observer ?

Là non plus, cette partie n'a pas pour but de répéter des généralités valables pour tous les observatoires locaux : définir une problématique, organiser un portage politique effectif, ne pas se focaliser sur l'observation statistique, recenser les besoins en information et les usages qui en seront fait, s'assurer de la fiabilité des données et de leur mise à jour...

Elle se contente de proposer une réflexion autour d'un de ces principes : le partage de la connaissance. Travailler sur des outils partagés pour une analyse partagée est loin d'être simple. L'observatoire national des ZUS et son utilisation qui semble assez descendante, font partie des mécanismes qui peuvent fragiliser et réduire la confiance que l'on peut avoir à travailler sur des outils partagés. L'information et la connaissance sont aussi un enjeu de pouvoir et d'influence. Cette manière d'utiliser les outils d'un observatoire dans la mise en œuvre des politiques d'évaluation, cela vient après l'observatoire. Le SIG de la DIV a souvent bien moins de données que les villes, et particulièrement que les villes de PACA depuis que le dispositif d'observation du CRPV existe. On peut alors se demander s'il est judicieux de remonter les informations pour que, au final, le nombre de ZUS ou CUCS soit réduit...

Et finalement, on voit que localement les interlocuteurs font des efforts pour travailler en commun et dépasser l'esprit « boutique ». Au niveau national pourtant, il me semble que l'ONZUS a peu de relations avec l'observatoire de la grande pauvreté, l'observatoire de la décentralisation, l'observatoire de la petite enfance et l'observatoire du logement...

Quand je vois les difficultés que les acteurs de la région PACA rencontrent pour collecter les données relatives à la thématique « Citoyenneté et éducation » (de la circulaire), il serait assez logique que l'Etat demande à l'Education Nationale d'avoir un traitement à l'adresse des élèves, de manière à ce que l'on puisse répondre à la question, non pas du nombre d'élèves par établissement, mais où sont les élèves et quel est leur taux de réussite.

III.6.3) Observer quoi ?

Au sein du groupe de travail sur l'observation, nous nous sommes mis d'accord sur des thèmes indispensables qui seraient identiques à tous les territoires. Ce n'est pas une certitude, cela doit rester adaptable. Ça n'est évidemment qu'une base de travail : chaque observation locale devra se demander si les indicateurs présentés ci-dessous sont pertinents au regard de leurs propres objectifs.

Les données et problématiques locales sont tellement hétérogènes que partir d'un tronc commun est difficile, mais l'exercice est intéressant si l'on veut effectivement arriver à une connaissance partagée. Il s'agissait donc de se mettre d'accord sur un certain nombre de données, sans pour autant déployer une batterie d'indicateurs. Et c'est le travail que nous avons mené dans notre groupe de travail : se mettre d'accord sur quelques indicateurs pertinents, partagés et efficaces.

Concrètement, nous avons sans cesse navigué entre trois questions que l'on peut résumer ainsi :

1) Quelle est la question... qu'est ce que je veux savoir... qu'est ce que cela va m'apprendre... en quoi c'est utile.

En effet, la connaissance n'a d'intérêt que par sa finalité et son sens. D'une certaine manière, on peut faire dire aux chiffres ce qu'on veut, ou du moins ne retenir que les chiffres qu'on veut. La connaissance est une construction, ainsi nous avons défini des problématiques ou des thèmes qui correspondent à des objectifs de la politique de la ville. Par exemple, sur l'emploi, nous avons affiché l'intérêt de mesurer les difficultés particulières d'accès à l'emploi ; ou encore pour l'habitat social : la connaissance de son peuplement.

Cette première question a permis de faire prendre conscience à certaines villes qu'elles observent tellement qu'elles finissent par manquer de recul : il faut avoir conscience des difficultés rencontrées ailleurs, ne serait-ce que pour voir les réponses qui ont été apportées.

2) Le choix d'indicateurs n'est pas anodin.

Pour chaque problématique, nous avons voulu ne retenir que quelques indicateurs pour un maximum de lisibilité (ce que la multiplicité ne permet pas) mais aussi hiérarchiser, chercher le ou les bons, c'est-à-dire ceux qui expriment le mieux ce que nous cherchons à comprendre. Le danger, c'est toujours l'accumulation, et, ensemble nous sommes parfois tombés dans ce penchant naturel qui consiste à dire, sur ce thème, il y a aussi ceci et cela... Sur le logement par exemple, on peut trouver intérêt à aligner 50 indicateurs mais, à ce moment, on inverse les choses, on fait parler des indicateurs. L'intérêt c'est donc bien de choisir les indicateurs en fonction de ce que l'on veut mesurer, c'est-à-dire pertinents par rapport aux objectifs énoncés.

Il faut être très précis quant à la définition des indicateurs. Les indicateurs de l'ONZUS sont parfois obscurs : il fournit, par exemple, des données concernant les élèves favorisés, élèves défavorisés et élèves moyens. Personne ne semble savoir ce que cela signifie, pas même l'inspecteur de l'Education Nationale ni l'inspection académique.

3) La source est-elle disponible et en quel état ?

Il ne faut pas minimiser l'importance de cette question. Toutes les informations, tous les indicateurs dont on parle, même dans l'ONZUS, ne sont pas disponibles aux échelles qui nous sont indispensables, de façon régulière (rythme annuel par exemple).

La mobilisation des sources est aussi fonction des relations que l'on peut avoir avec les institutions qui les détiennent. Il est possible, à priori, de compter sur les services de l'Etat et sur les organismes outillés tels que la CAF, l'INSEE, mais chacun sait que ce n'est pas si simple qu'on veut bien le dire.

Finalement, voici, pour chacune des thématiques, les indicateurs que nous avons retenus :

a) Données générales

Quelques réflexions préalables :

✗ Il est nécessaire, pour les données générales comme pour toutes les autres, de définir clairement le ou les territoires sur lesquels les données vont être mobilisées : ZUS, territoire prioritaire politique de la ville, quartier, ville, agglomération...

✗ Les données doivent être mobilisées à date régulière (souvent en fin d'année) ou concerner une période identique chaque année pour pouvoir suivre les évolutions.

✗ On peut, en fonction d'objectifs définis, décider d'appliquer une distinction (homme/femme par exemple) pour tous les indicateurs où cela a un sens.

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Connaissance minimale des populations d'un territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Population totale - Répartition par tranche d'âge - Niveau de formation - CSP - Répartition des ménages - Nombre et part des étrangers 	INSEE, disponible sur l'extranet du CRPV Mais attention, données datant de 1999
Connaissance « sociale » des territoires	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaires du RMI - Personnes couvertes par le RMI - Nombre d'allocataires dont au moins 50% des revenus sont constitués de prestations - Bénéficiaires de l'API 	CAF, prochainement disponible sur l'extranet du CRPV (courant septembre ?) Mise à jour annuelle
	<ul style="list-style-type: none"> - Données revenus des habitants 	DGI, disponible sur l'extranet du CRPV Données datant de 2002 qui seront actualisées tous les 4 ou 5 ans.

b) L'emploi

Quelques réflexions préalables :

- ✗ On ne connaît pas le taux de chômage dans les quartiers : les seules données datent du recensement général de la population de 1999.
- ✗ Les taux de demandeurs d'emploi dans les ZUS sont habituellement beaucoup plus élevés que sur les autres territoires,
- ✗ L'emploi des jeunes est un enjeu d'exemplarité,
- ✗ La lisibilité de ce qui est mis en œuvre pour l'emploi est une nécessité pour que la thématique emploi ne se réduise pas au chômage.

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Réalité du chômage dans les ZUS ou territoires prioritaires	- Nombre de chômeurs	ANPE, disponible sur l'extranet du CRPV
	- Taux de chômage	Taux de chômage difficile à connaître sur un territoire restreint. Les données du RG de 1999 sont désuètes. Absence de connaissance du nombre d'actifs, non fourniture du taux par ANPE/INSEE.
	- Répartition homme / femme et âge	
Difficultés particulières d'accès à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Niveau de formation des DE en ZUS - Nombre et part des DE étrangers - Nombre et part des DE de moins de 25 ans - Nombre et part des DE depuis un an et plus 	ANPE, disponible sur l'extranet du CRPV
Efficacités des dispositifs et des actions menées	- Nombre et taux de couverture des contrats en alternance	Nécessite une connaissance par territoire d'intervention
	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de jeunes suivis par la mission locale - Nombre ou part des CLD pris en charge par l'ANPE - Nb de personnes dans les dispositifs (PLIE, mesures diverses) - Nb d'offres d'emploi disponibles - Nouveaux emplois créés sur le territoire 	Données fournies par la Mission Locale, l'ANPE, organismes de formation, DDTEFP...

c) L'habitat

Quelques réflexions préalables :

- ✗ Quand on pense habitat, on pense naturellement au logement social : il n'est pourtant pas le seul à abriter les personnes en difficulté,
- ✗ La mobilité est l'une des préoccupations majeures partagées (nouveaux accédants, rotations, expulsions, mutations, parcours résidentiels)

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Connaissance de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> - Nb de logements - Type de logements - Taille des logements - Prix des logements 	INSEE RG 1999, disponible sur l'extranet du CRPV Actualisation par observatoire local du logement ?
L'habitat social et son « peuplement »	<ul style="list-style-type: none"> - Nb de logements sociaux - Part du logement social - Taille des logements - Connaissance des occupants (actifs, retraités, ressources) - Aides au logement - Taux de rotation et vacance - Nb de réhabilitations : dans l'année, cumul sur 5 ou 10 ans - Nb de nouveaux entrants dans le logement social (caractéristiques) 	Enquête triennale du parc social + données annuelles des organismes HLM et des services logements des villes ou agglomérations A l'étude par le CRPV
La demande en logement	- Nd de demandes de logements HLM avec taille des ménages	CLH (Charte Intercommunale du Logement)
	- Nb de demandes de mutations (changement de logement dans le parc social)	Données des organismes HLM
Le parc privé	<ul style="list-style-type: none"> - Personnes ayant bénéficié d'un prêt à taux zéro - Mutations immobilières sur le territoire - Logements aidés 	Services des hypothèques ? ANAH

d) La santé

Malgré l'importance des questions de santé signalées par tous les membres du groupe observation, cette thématique a donné lieu à un nombre limité de propositions. Plusieurs membres du groupe estiment que l'action de la politique de la ville sur ce thème pèse peu sur les institutions susceptibles de fournir des indicateurs intéressants.

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
L'offre de soin	- Ration de praticiens effectivement présents sur le territoire (médecins généralistes, spécialistes, infirmières...)	Disponible auprès des CPAM mais localisation à négocier
L'utilisation de l'offre	- Bénéficiaires utilisateurs de la CMU	CPAM
	- Données épidémiologiques (maladies soignées, addictions...)	Observatoire de la santé
	- Intervention d'urgence mobile (SAMU, urgence hôpital, hospitalisation psychiatrique d'urgence)	
Prévention	- Bilans de santé scolaire	
	- Bilans de santé	CPAM
	- Actions menées (ex : ateliers santé)	

e) L'école

Quelques réflexions préalables :

✗ L'analyse des données concernant la scolarité est difficile, en particulier quand les cartes scolaires et les territoires de la politique de la ville ne correspondent pas.

✗ On n'oubliera pas les stratégies de certaines familles pour éviter les établissements dans lesquels leurs enfants devraient aller...

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Résultats, difficultés scolaires	- Taux de retard scolaire en primaire et secondaire (6 ^{ème} et 3 ^{ème} ?) - Nb d'enfants bénéficiant d'accompagnement scolaire - Orientations après la 3 ^{ème}	Données Education Nationale
Données générales	- Part d'élèves boursiers en collège - Taux de participation aux élections des conseils d'école - Absentéisme scolaire et décrochage - Signalements violence et autres - Classes relais et dispositifs spécifiques	

f) La sécurité et la tranquillité publique

Si le titre de cette thématique évoque plutôt une « situation positive », les données ci-dessous, elles, décrivent plutôt la délinquance constatée.

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Présence humaine, médiation	- Nb de médiateurs, éducateurs, animateurs, autres agents (à préciser) - Nb de « gardiens » dans les HLM	
Vigilance concernant les mineurs	- AEMO-AEME - Atteintes aux biens, dégradations	Département Police et justice
Connaissance de la délinquance constatée	- Taux de délinquance - Nature de la délinquance (analyse données Police-Gendarmerie)	CLSPD

g) Les services publics

« Mesurer » la présence des services publics sur un territoire donné ne signifie pas assigner ses habitants à résidence. Certains services peuvent être accessibles et relativement éloignés... Leur localisation en ZUS n'est toutefois pas sans signification.

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Présence de services publics dans le territoire politique de la ville	- Poste, EDF-GDF - Police - Equipements sportifs - Equipements socio-culturels - Equipements sociaux - Bibliothèque - CLSH, halte-garderie...	La fréquentation des équipements de proximité et d'équipements plus éloignés peut justifier une étude qualitative
Impact sur les habitants	- Nb/part des habitants du territoire qui fréquentent la bibliothèque, le centre social...	Equipements / Ville

h) Vie de quartier – Vie citoyenne

Thématique	Indicateurs	Source, disponibilité
Participation, implication des habitants	- Taux de participation aux instances locales	
	- Taux de participation électorale	Marie - Préfecture
	- Nb de participants à des instances associatives (responsabilités) - Initiatives habitants - Initiatives de jeunes	Mairie
	- Baromètre ?	A construire
Appréciation de la qualité de la vie urbaine, image		

IV) PRODUIRE UN DOCUMENT SYNTHETIQUE ADOSSE AUX DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES POUR UNE CONNAISSANCE PLUS QUALITATIVE

Cette dernière mission est en fait la plus précise de ce stage. Elle correspond à la commande initiale formulée par le CRPV pour l'EPUT-DA (élargie par la suite) et sa mise en œuvre tient compte du contexte évoqué dans les trois parties qui précèdent.

IV.1) La commande : le portrait de quartier

« **×** **Intitulé du projet** : Portraits de quartiers.

× **Objet du stage** : Conception, étude de faisabilité et expérimentation d'un outil d'observation synthétique adossé aux données socio-économiques des territoires prioritaires de la politique de la ville en région PACA.

× **Contexte du projet** : Pour répondre à un besoin des acteurs de la politique de la ville en région PACA en matière d'observations et de mesures des évolutions socio-économiques, le CRPV-PACA, en partenariat avec l'INSEE-PACA, le SGAR-PACA et la DIV, a élaboré un dispositif d'observation annuel de l'évolution socio-économique des territoires prioritaires de la politique de la ville en région PACA. Le présent projet intitulé « portraits de quartiers » vise à remettre dans leur contexte, de manière synthétique et en tenant compte des moyens dont dispose le CRPV-PACA, ces données socio-économiques « brutes » afin d'articuler connaissances statistiques et connaissances de terrain. En effet, il nous semble difficile de réduire les populations, le cadre bâti, les acteurs, les actions et évolutions qui sont à l'œuvre au sein de ces territoires à ces seules données, très importantes et utiles certes, mais forcément très réductrices.

× **Contexte du stage** : Au sein d'une équipe de cinq personnes, le stagiaire aura pour mission, en collaboration avec les autres membres de l'équipe, de concevoir et d'expérimenter un outil d'observation synthétique en lien avec les données statistiques dont dispose le CRPV-PACA. Cette conception et expérimentation nécessitera d'une part des rencontres et/ou prises de rendez-vous téléphoniques avec des équipes opérationnelles de la région PACA notamment celles engagées dans des démarches de constitution de mini-observatoire local et, d'autre part, une analyse des données statistiques en vue d'en extraire les indicateurs les plus pertinents.

L'objet du stage a donc pour finalité, à partir d'une démarche collaborative et expérimentale, d'étudier la faisabilité de mise en oeuvre d'un outil opérationnel (forme et fond restant à définir) en capacité d'appuyer ces données existantes tout en tenant compte de son intégration parmi les autres outils développés par le centre de ressources, notamment en matière de capitalisation, de documentation et / ou de communication. »

IV.2) La méthodologie employée : entre méthodologie voulue et méthodologie imposée

Le CRPV avait certes pressenti un besoin de connaissance plus qualitatif des quartiers prioritaires, mais celui-ci restait à définir. Je me suis demandée, en premier lieu, pour qui et pour quoi, précisément, le portrait de quartier était conçu. Le contenu d'un tel outil dépendant évidemment de la personne pour qui on le met en place et du rôle de cette personne dans la politique de la ville. Le tableau qui suit synthétise ce que devrait être, dans « l'idéal », le portrait de quartier.

	Etat	Ville ou aggro.	Partenaires institutionnels (CR, CG, CAF, Org. HLM...)	Equipes op.	Porteurs de projets (assos...)	CRPV	Habitants
Outil de connaissance partagée	X	X	X	X	X	X	X
Outil de capitalisation						X	
Outil de comparaison	X	?	X				
Outil d' évaluation	X	?	X				
Outil de décision	X	?	X				
Outil de mise en réseau				X	X		
Outil de démocratie locale	X	X	X	X	X	X	X
Outil de communication		X		X			

Utilité du portrait de quartier : Pour qui ? Pour quoi ?

En développant chacun de ces « objectifs » de manière plus spécifique, la méthode employée se dessine. Elle est le fruit d'un consensus entre méthodologie « idéale » et prise en compte des moyens dont dispose le CRPV. Et, finalement, le différentiel entre les deux constitue les perspectives.

IV.2.1) Un outil de connaissance partagée

Le portrait de quartier ne deviendra un outil de connaissance partagée qu'à la condition qu'il soit co-élaboré. Sur ce premier point, et en raison de la méthodologie imposée par le CRPV, le portrait de quartier se contentera d'être un outil de connaissance commune, à condition tout de même qu'il soit bien diffusé à l'ensemble des acteurs. Pour des raisons pratiques en effet, la connaissance apportée dans un premier temps sera celle des équipes opérationnelles, les plus proches du terrain.

IV.2.2) Un outil de capitalisation

Le portrait de quartier est clairement un outil qui répond à la mission de capitalisation du CRPV.

IV.2.3) Un outil de comparaison

Ne soyons pas dupes, si l'Etat et les partenaires financiers de la politique de la ville disposent d'un outil identique sur l'ensemble des quartiers prioritaires, alors ils procéderont à une comparaison entre ceux-ci. Se posent deux questions méthodologiques :

✕ Produire un document identique revient, dans les faits, à produire un portrait de quartier « type » autrement dit d'une maquette. Mais est-ce le quartier qui doit s'adapter au portrait de quartier ou le portrait de quartier qui doit s'adapter au quartier ? J'avais en effet, au départ, imaginé le portrait de quartier comme un document synthétique, certes, mais qui serait un résumé d'un diagnostic de quartier. Dans l'idéal, la méthode consisterait à réaliser un diagnostic complet du quartier puis à le synthétiser en quatre pages, comme stipulé dans la commande du CRPV. La démarche inverse, qui consiste à réaliser en premier lieu une maquette puis à la remplir pour chaque quartier est en effet moins pertinente. Puisque tous les quartiers ne se ressemblent pas, logiquement tous les portraits de quartiers ne devraient pas se ressembler, dans la mesure où ils sont censés être le reflet du quartier. Comment définir des indicateurs types face à la diversité des situations et des problématiques ? Il est évidemment impossible, si l'on se base sur les moyens humains du CRPV, de réaliser 268 diagnostics de quartiers. La méthode adoptée est donc la suivante : réaliser une maquette, certes, mais dont le contenu permet une certaine liberté. Le portrait de quartier n'est pas un questionnaire à choix multiples, mais bien la restitution des opinions des équipes opérationnelles. Identique dans sa forme peut-être, mais pas dans son fond.

✗ Puisque le portrait de quartier sera identique, ou du moins apparaîtra comme tel, alors l'Etat et les partenaires de la politique de la ville s'en serviront pour opérer une comparaison entre les quartiers. Il est donc probable que cet outil perde en objectivité, dans la mesure où les équipes opérationnelles pourraient avoir tendance à assombrir la réalité.

IV.2.4) Un outil d'évaluation

Le portrait de quartier n'a pas vocation à être une photographie d'un quartier à un instant t. Il devra être mis à jour. Cela ne signifie pas que l'opération doit être renouvelée toutes les x années, mais bien que son contenu doit pouvoir s'adapter aux transformations que connaît le quartier : changement des équipes opérationnelles, nouvelle contractualisation, nouvelle action mise en œuvre, construction d'un équipement... En théorie toujours, il se veut donc souple. Mais, dans la pratique, cette mise à jour dépendra du bon vouloir des équipes opérationnelles qui transmettront, ou non, les modifications au CRPV. Si elle est effective, alors le portrait de quartier pourra devenir un outil d'aide à l'évaluation des politiques publiques.

IV.2.5) Un outil de décision

Le portrait de quartier, au même titre que les autres moyens d'observation, est un outil d'aide à la décision : géographie prioritaire, définition des projets et des actions mais aussi choix de les reconduire.

IV.2.6) Un outil de mise en réseau

Le portrait de quartier, s'il ne se réduit pas à un document papier, pourrait également constituer un outil de mise en réseau des acteurs opérationnels. Pour le rendre dynamique, il faut imaginer deux entrées : une par territoire évidemment, mais aussi une par thématique ou problématique. Cela permettrait aux chefs de projet d'entrevoir quelle réponse a été donnée ailleurs. Le portrait de quartier devra donc comporter les noms et moyens de contacter les équipes opérationnelles à l'œuvre sur le territoire.

IV.2.7) Un outil de démocratie locale

Dans l'idéal toujours, le portrait de quartier étant un document simple et accessible, il devrait permettre aux habitants des quartiers de connaître les réelles problématiques qui les concernent, mais surtout les dispositifs qui sont en place.

Pourrait alors naître un débat, basé sur un socle commun de connaissances. Mais, pour devenir cet outil de démocratie locale, le portrait de quartier se heurte à trois difficultés :

✕ La première est politique : Pour que le portrait de quartier puisse être qualifié d'outil de démocratie locale, les habitants doivent participer à sa conception. Dès lors, on ne pourra éviter le contrôle politique, ce qui entraînera une perte d'autonomie et de l'objectivité qui va avec.

✕ La seconde est technique : La diffusion aux habitants renvoie à des questions de secret et de seuil statistiques. Tous les indicateurs ne sont pas diffusables à toutes les échelles : pour les plus petits territoires, certaines données ne pourraient pas être inscrites dans un portrait de quartier « grand public ». Ceci relève donc clairement du positionnement et du choix : pour qui fait-on le portrait de quartier ? Pour les acteurs institutionnels, qui disposent par ailleurs de l'ensemble des données via le dispositif d'observation du CRPV, ou pour les habitants ? La réponse est claire : le public du centre de ressources est bien institutionnel et ses actions n'ont pas vocation à être tournées vers les habitants.

✕ La dernière est pratique : il serait difficile de faire participer l'ensemble des habitants des 268 quartiers prioritaires de la région à la conception des portraits de quartiers.

IV.2.8) Un outil de communication

Si l'on oublie la question de confidentialité statistique, le portrait de quartier pourrait être un outil de communication, à condition qu'il soit diffusé et qu'il reste accessible. Cet instrument, c'est en effet (utopiquement je m'en rends compte) un moyen de lutter, à son échelle bien sur, contre l'image que renvoient les masses médias des « banlieues » : zones de non-droit, délinquance à outrance, jeunes errants, trafics de toutes natures, ghettos, ... Ainsi, le portrait de quartier se veut être aussi le moyen, pour les équipes opérationnelles, de contrecarrer ces discours en écrivant, tout simplement, la vérité. C'est pourquoi j'ai tenu à ce que le portrait aborde les points positifs du quartier, autant que les points négatifs.

Résumons nous : A ce jour, le portrait de quartier est un document « standard » mais au contenu adaptable selon les problématiques propres du quartier. Il est réalisé en collaboration avec le groupe de travail « observation » qui a validé la pré-maquette. Ce portrait de quartier a été conçu de manière à respecter les contraintes pratiques : sur les 4,3 équivalents temps plein du CRPV, je suis la seule à travailler sur l'observation et, pour le moment, aucun moyen spécifique n'est alloué à cette thématique. D'autre part, il s'agit de réaliser 268 portraits de quartiers (dans l'attente de la nouvelle géographie prioritaire).

C'est donc un document synthétique et accessible, qui aidera les acteurs institutionnels et les porteurs de projet à concevoir des actions et à les évaluer en se basant sur un référentiel commun de connaissances. Mais c'est aussi un document ayant une marge de perfectionnement importante : les perspectives sont nombreuses.

IV.3) La maquette aujourd'hui

La maquette n'est pas terminée à ce jour, essentiellement pour des questions de mise en forme. Celle-ci sera opérée par Mustapha Berra, le webmaster du CRPV. Une pré-maquette est toutefois jointe à ce rapport, en annexe 3, et permet de saisir le contenu et l'organisation du portrait de quartier, qui, je le rappelle, s'est voulu le moins directif possible.

IV.4) Faisabilité et mise en oeuvre

IV.4.1) Mise en oeuvre

On l'a vu, les chefs de projet sont les interlocuteurs privilégiés du CRPV dans la mise en oeuvre des portraits de quartiers. Il a été décidé, afin de permettre une homogénéisation des portraits de quartiers, de leur transmettre un questionnaire précis plutôt que de les laisser remplir eux-mêmes le document. Le CRPV se chargera ensuite de retranscrire les réponses dans le portrait de quartier, puis le chef de projet validera le rendu final. Ce travail de retranscription sera sans doute réalisé par un autre stagiaire, prenant la suite de mon travail. Les cartes du portrait de quartier seront produites par les services communaux. Le CRPV se contente de définir leurs contenus et les échelles.

IV.4.2) Faisabilité

L'objectif, dans un premier temps, c'est bien de réaliser un document papier qui serait également mis en ligne sur l'extranet du CRPV. La faisabilité de mise en place d'un tel document pour l'ensemble des quartiers de la région reste à préciser durant les quelques semaines qu'il me reste à effectuer au sein du CRPV. La maquette est actuellement en phase de test par quatre villes : Salon-de-Provence, Miramas, Marseille et Nice. Au-delà du « remplissage » brute de la pré-maquette, il est demandé à ces équipes :

- ✗ De modifier ou compléter le questionnaire joint ;
- ✗ D'évaluer le temps et les moyens que cela leur demande, au sein de leur service comme pour l'ensemble des services mobilisés (cartographie) ;
- ✗ De critiquer, transformer, inverser... la pré-maquette car, justement, elle ne se veut pas définitive ;

✗ De faire part de toutes les difficultés qu'elles rencontrent, des questionnements ou des incohérences qu'elles perçoivent vis-à-vis de leur propre quartier ;

Restera ensuite à évaluer le temps et les moyens que cela demande au CRPV d'appuyer les équipes opérationnelles, de réaliser le portrait de quartier, de le mettre en forme et de le diffuser. D'autre part, la mise en œuvre du portrait de quartier ne repose que sur le bon vouloir des équipes opérationnelles. Si certaines refusent de se soumettre à l'exercice, le CRPV pourrait alors envisager de remplir lui-même le portrait de quartier, en utilisant la littérature grise, et notamment les diagnostics réalisés en vue de la contractualisation des futurs CUCS. D'autre part, au-delà des perspectives d'évolution du portrait de quartier évoquées précédemment, il serait bon que le CRPV s'approprie l'outil en réalisant, par exemple, une synthèse ou un atlas régional.

Cette phase de configuration du portrait de quartier apparaît un peu prématurément. D'une part, les équipes opérationnelles qui testent actuellement l'outil ont du mal à se mobiliser pour un projet qui porte sur une géographie incertaine et qui ne sera, dans tous les cas, diffusé que tardivement. Sans compter qu'elles ont pour le moment d'autres priorités (CUCS). D'autre part, certaines données manquent toujours (CAF), difficile dans ces conditions de contextualiser des données que l'on a pas...

Il me faudra enfin déterminer un calendrier précis de la suite des opérations. Le 1^{er} janvier 2007 apparaît être une date opportune pour lancer la mise en œuvre des portraits de quartiers, c'est-à-dire envoyer les questionnaires aux équipes opérationnelles. Les CUCS seront en théorie signés à cette date et cela laisse le temps suffisant pour réaliser une maquette et un questionnaire fiable, définitif et validé. La collecte des données pourrait s'étaler jusqu'à l'été 2007. La totalité des portraits de quartiers pourrait donc voir le jour dans un peu moins d'un an.

Conclusion

Au moment où ce rapport est écrit, le stage n'est pas terminé. Difficile donc de prendre le recul nécessaire à la rédaction d'une conclusion qui se voudrait être, dans l'idéal, un bilan. Aujourd'hui, je dirais que la force de ce stage tient à trois choses.

D'une part, la structure en elle-même, entre niveau décisionnel et équipes opérationnelles. Structure qui se veut neutre puisqu'elle ne décide ni n'applique la politique de la ville. Elle permet donc de prendre du recul sur l'actualité de la politique de la ville, ses changements profonds, son application, ses objectifs, sa pertinence... Idéal donc pour une transition entre milieu universitaire et vie professionnelle.

D'autre part, la diversité des publics et des territoires. C'est une vision d'ensemble de la politique de la ville que ce stage m'a offerte : les territoires prioritaires ne se réduisent pas à une ville, une communauté d'agglomération, un département... C'est donc un regard distant sur plusieurs orientations politiques, diverses stratégies, problématiques, histoires, façons de voir les choses... Et c'est aussi une rencontre avec la totalité de l'organigramme politique de la ville : du porteur de projet à la DIV.

Enfin, la mission qui m'a été confiée mais surtout la liberté qui m'a été donnée pour la comprendre dans son ensemble. La commande, qui se voulait spécifique à la base (portraits de quartier) s'est élargie de manière cohérente, en tenant toujours compte du contexte qui la fait naître.

Quant aux perspectives relatives à l'observation, elles sont de deux ordres.

Il y a d'une part les perspectives personnelles et de court terme, qui correspondent au travail qui me reste à accomplir avant que mon stage ne se termine : évaluer précisément la faisabilité de mise en œuvre du portrait de quartier, construire un calendrier, offrir une maquette et un questionnaire définitifs, rédiger un document permettant à celui qui reprendra ce travail de comprendre la réflexion qui en est à l'origine. Il me faut également réunir à nouveau le groupe de travail « observation » et passer le relais afin de s'assurer de sa pérennité. A cela s'ajoute les missions quotidiennes d'équipe : participer aux réunions sur les CUCS, ARV du 28 septembre, guide méthodologique d'élaboration des CUCS de la DIV, produire des relevés d'expérience, appuyer les équipes techniques...

Il y a, d'autre part, les perspectives à plus long terme : faire du portrait de quartier un document co-élaboré, dynamique, réactif, diffusé au grand public. Un document d'aide à la décision et à l'évaluation. Et, finalement, positionner clairement le dispositif d'observation du CRPV au regard des dispositifs existants. S'il a vocation à être pérennisé, alors il serait temps de l'appeler observatoire et de lui attribuer les moyens en conséquence.

Annexes

Suivent, dans l'ordre :

✕ **Annexe 1** : Compte-rendu de la première réunion du groupe de travail observation du 7 juillet 2006

✕ **Annexe 2** : Relevé d'expérience « Création d'un observatoire local de la vie des quartiers à Miramas »

✕ **Annexe 3** : Pré-maquette du portrait de quartier

Compte-rendu de la première réunion du groupe de travail du vendredi 7 juillet 2006

Etaient présents :

- ◆ Mlle Pauline BARBOU, mission observation au CRPV-PACA ;
- ◆ M. Mustapha BERRA, mission observation au CRPV-PACA ;
- ◆ M. Rehda CALIFANO, directeur adjoint du service politique de la ville de la mairie de Salon-de-Provence ;
- ◆ M. Nicolas D'ANDREA, chargé d'études socio-économiques à l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise ;
- ◆ Mme Carina DECKER, chargée de mission politique de la ville au Conseil Régional PACA ;
- ◆ M. Cyril DELFOSSE, chargé de mission sécurité et prévention de la délinquance à la mairie de Miramas ;
- ◆ M. Robert DE VITA, chef de projet (secteur Notre-Dame-Limite) à la mairie de Marseille ;
- ◆ M. Marc ESPONDA, responsable observation et études socio-économiques à l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise ;
- ◆ Mme Suzanne FAUDON, chef de projet à l'INSEE-PACA ;
- ◆ Mme Amina LARBI, chef de projet sectoriel (Nice-Nord) à la mairie de Nice ;
- ◆ Mlle Carole LOUPIAC, mairie de Salon-de-Provence ;
- ◆ Mme Isabelle MARGUERITE, documentaliste au CRPV-PACA ;
- ◆ Mlle Laure PORTALE, chargée de mission capitalisation au CRPV-PACA ;
- ◆ Mme Liza THORN, agent de développement économique à la mairie d'Aix-en-Provence ;
- ◆ Mme Cécile VASQUEZ, agent de développement (secteur Notre-Dame-Limite) à la mairie de Marseille.

S'excusent :

- ◆ M. Hervé CASTELLI, chargé de mission capitalisation et diffusion à Pays et Quartiers d'Aquitaine ;
- ◆ M. Laurent SAINT AMAN, chargé de mission évaluation à la mairie de Marseille ;

Contexte :

Le Centre de Ressources pour la Politique de la Ville en région PACA a initié, en partenariat avec l'INSEE-PACA, une démarche d'observation des quartiers prioritaires depuis novembre 2004. Cette collaboration a donné lieu à la mise en ligne de données statistiques sur l'extranet du CRPV, et ce pour chacun des quartiers zonés politique de la ville de la région :

- ◆ RGP 1990-99
- ◆ Revenus fiscaux 2002
- ◆ ANPE au 31 décembre 2004
- ◆ Et prochainement CAF au 31 décembre 2004

Ceci n'est qu'une première étape. La rencontre du 7 juillet dernier était l'occasion de réfléchir à la suite de cette démarche d'observation des territoires prioritaires. Il est en effet nécessaire qu'elle perdure au-delà de l'actualité des CUCS et de la redéfinition de la géographie prioritaire, dans les trois années à venir notamment pour évaluer les politiques publiques mises en place.

Le groupe de travail ainsi constitué n'est donc pas uniquement un groupe chargé de définir les outils et les moyens d'observation : il aura pour mission de les suivre.

De cette première rencontre sont globalement ressortis trois éléments :

- 1- La nécessité de disposer de davantage d'outils de connaissance des quartiers ;
- 2- Le besoin d'être qualifié pour les comprendre et les exploiter au mieux ;
- 3- L'envie d'échanger et le besoin d'être accompagné pour l'observation locale...

1- Continuer à produire des outils de connaissance des quartiers prioritaires

Les données d'ores et déjà disponibles sur l'extranet du CRPV doivent être comprises comme le premier résultat de la démarche d'observation initiée par le CRPV et comme un appui à l'initiative locale. Le dialogue a permis de faire ressortir cinq lignes directrices pour la suite :

a- Elargir la géographie prioritaire

Le CRPV, dans le cadre de sa convention avec l'INSEE, devrait élargir la production des données, actuellement disponibles et à venir, aux quartiers qui ne rentrent pas dans le dispositif « politique de la ville » pour le moment mais qu'il faut surveiller. Concrètement, il s'agirait des quartiers pressentis par le chef de projet pour intégrer les CUCS et qui ne seraient pas retenus (quartiers sortant ou potentiellement entrant dans le droit spécifique).

Pour évaluer la faisabilité d'une telle proposition, il a été convenu que certaines villes définiraient les quartiers concernés afin que le CRPV et l'INSEE évaluent la charge de travail supplémentaire que cela représente. On estime qu'une quarantaine de quartiers seraient concernés (soit environ un par ville), venant s'ajouter aux 268 déjà inscrits dans le tableau de bord.

b- Veiller à l'actualisation des données existantes

Il est important de veiller à actualiser les données. Il a été souligné lors de cet échange tout le recul qu'il faut prendre vis à vis, notamment, du dernier recensement de la population. En réalité, nous ne connaissons pas des choses élémentaires telles que le nombre d'habitants ou le taux de chômage dans les quartiers puisque les seules données disponibles datent de 1999.

Le nouveau recensement général de la population ne produira de données qu'à partir de 2008. Une actualisation des données CAF et ANPE est possible et prévue chaque année. En revanche, l'actualisation annuelle des données revenus ne présente pas d'intérêt étant donnée leur stabilité. Elles seront donc mises à jour tous les 3 ans.

c- Mettre à disposition de nouvelles sources statistiques

L'apport de nouvelles sources statistiques dans la connaissance des quartiers ainsi que leur pertinence ont été discutés ce jour. Sont ressorties les sources suivantes, reste à étudier la faisabilité de leur collecte :

- ♦ Enquête sur le Parc Locatif Social, réalisée annuellement par les bailleurs sociaux ;
- ♦ Données SIRENE ;
- ♦ Données ANAH sur le parc privé ;
- ♦ Données Filocom, pour les disparités des revenus des ménages,
- ♦ Données de l'éducation nationale.

d- Mettre à disposition la littérature grise

D'autre part, la littérature grise est une source importante de connaissance des quartiers et de leur environnement qu'il ne faut pas négliger, et notamment : Les contrats de ville, PLU, PDU, PEL, études préalables à la réalisation d'OPAH...

e- Contextualiser ces données « brutes »

Il est évidemment impossible de réduire les populations, le cadre bâti, les acteurs, les actions et évolutions qui sont à l'œuvre au sein de ces territoires aux seules données statistiques, très importantes et utiles certes, mais forcément très réductrices. Les données « brutes » doivent être contextualisées. Pour aller dans ce sens, il a été convenu d'élaborer un document synthétique (environ 4 ou 5 pages) portant le nom provisoire de « portrait de quartier », dont le but est d'articuler les connaissances statistiques et les connaissances de terrain. La question de l'utilité d'un tel document a été soulevée, et notamment par les chefs de projets car ils connaissent très bien les territoires sur lesquels ils interviennent, et évidemment davantage que ce qui sera écrit en quelques pages. Pour autant, le tableau suivant a été arrêté, il synthétise l'intérêt et l'utilité du « portrait de quartier » pour chacun des acteurs de la politique de la ville en région PACA.

	Etat	CR – CG	Coll. Locales	Equipes op.	Autres acteurs locaux (assos..)	CRPV	Habitants
Outil de connaissance partagée	x	x	x	x	x	x	x
Outil de capitalisation						x	
Outil de comparaison (si identique)	x	x	?				
Outil d' évaluation (si mis à jour)	x	x	?				
Outil de décision	x	x	?				
Outil de mise en réseau (si dynamique)				x	x		
Outil de démocratie locale (si diffusé)	x	x	x	x	x	x	x
Outil de communication (si accessible)			x	x			

**Utilité du « portrait de quartier »
Pour qui ? Pour quoi ?**

♦ **Le contenu du « Portrait de Quartier » :**

Il est composé de deux parties :

D'une part, la synthèse des données statistiques existantes et produites par l'INSEE. Il s'agit d'effectuer une sélection parmi les indicateurs du document de l'INSEE intitulé « diagnostic de quartier », sachant que la totalité de ce document sera mis à disposition. Les indicateurs retenus pour le moment pour intégrer le « portrait de quartier » sont, toujours comparés avec la commune et le total des quartiers prioritaires de la commune, les suivants (provenant de sources multiples) :

DEMOGRAPHIE	Population totale Nombre moyen de personnes par logement Taux de couverture des fichiers CAF
REVENUS	Part des ménages imposés Revenu médian des ménages Revenu médian des allocataires CAF Nombre d'allocataires CAF dont à bas revenus (%) dépendants à 50% et + des prestations (%) dépendants à 75% et + des prestations (%) dépendants à 100% des prestations (%) Taux de bénéficiaires de minimas sociaux (RMI, API, AAH) Nombre d'allocataires CAF à bas revenus dont familles monoparentales (%) dont personnes seules (%) dont familles nombreuses (%)
LOGEMENT	Nombre de logements Taux de logements locatifs HLM Nombre moyen de personnes par pièce Statut d'occupation des résidences principales Taux de vacance de longue durée dans le parc social Taux de mobilité dans le parc social Période de construction des logements sociaux Part d'allocataires CAF en situation d'impayés
EMPLOI, CHOMAGE, QUALIFICATION	Déplacements travail / domicile Taux de chômage Part des demandeurs d'emploi sans formation ni qualification Taux de moins de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi cat.1 Taux de chômeurs de longue durée parmi les demandeurs d'emploi cat.1
TISSU ECONOMIQUE	Nombre d'établissements Nombre d'établissements créés Taux d'emploi sur place

Toutes ces données seront contextualisées dans le « portrait de quartier ».

D'autre part, la production de données d'ordre plus qualitatif telles que :

- L'histoire du quartier
- Une photographie
- Une carte de situation problématisée : localisation du quartier par rapport au centre ville, axes principaux de communication, voies piétonnes, arrêts de bus, de tramway...
- Un plan masse : occupation du sol, principaux équipements...
- La typologie du logement : public/privé, hauteur du bâti, état...
- Les commerces et services présents sur le quartier ou le cas contraire, la distance ou le temps pour y accéder s'ils sont répartis dans d'autres quartiers de la ville
- Le tissu associatif : associations en présence et rôle
- L'image du quartier : qualité de vie, lien social, sécurité...
- L'historique de l'intervention publique
- Les enjeux principaux (deux ou trois) et les actions correspondantes
- Les équipes opérationnelles en place
- Les dispositifs en œuvre sur le quartier (ZEP, ASV, plan de sauvegarde...)

♦ ***Le mode de remplissage du « portrait de quartier »***

L'idée c'est de produire un « portrait de quartier » type, c'est à dire identique pour l'ensemble des territoires zonés politique de la ville dans la région. Diverses sources seront mobilisées pour remplir cette maquette :

- L'INSEE bien sur, pour la production des indicateurs statistiques ;
- Les chefs de projet, par l'intermédiaire d'un entretien ou d'un questionnaire ;
- La littérature grise...

Afin de déterminer précisément la manière dont seront remplis les « portraits de quartier » et les moyens humains et financiers que cela suppose, la maquette type sera testée sur quelques quartiers de la région. Les villes de Miramas, Salon-de-Provence, Marseille et Nice se sont proposées. Reste à déterminer avec les chefs de projet les quartiers en question.

♦ ***Le format et la diffusion du « portrait de quartier »***

Deux modes de diffusion ont été envisagés :

Une diffusion dynamique, probablement par mise en ligne sur l'extranet du CRPV. Dynamique car il serait intéressant de pouvoir accéder aux « portraits de quartier » par territoire bien sur mais aussi par thématique. Cela présente plusieurs avantages : une possibilité de mise à jour régulière, une mise en réseau des acteurs et la protection des données non diffusables par un code d'accès (secret statistique).

Pour autant, le « portrait de quartier » doit rester un outil de démocratie locale et de communication. Ainsi, il est essentiel de prévoir une sortie papier pour le grand public, en tenant alors compte des modalités de confidentialité. On peut donc envisager la création de deux « portraits de quartier » : un pour les acteurs de la politique de la ville et un autre pour les habitants. Cette sortie papier pourra être une fiche par quartier, un atlas communal, départemental ou régional.

Dans tous les cas, pour rester un outil accessible de connaissance, de démocratie, de comparaison, de décision et de communication, le « portrait de quartier » ne devra pas excéder les quatre pages.

♦ ***La mise à jour du « portrait de quartier »***

Compte tenu de la charge de travail que la création de 268 « portraits de quartier » représente et des moyens dont le CRPV dispose, il n'apparaît pas réaliste, ni même pertinent, de l'actualiser tous les ans. Ainsi, l'idéal serait de réaliser l'ensemble des « portraits de quartier » l'année prochaine, au temps 1 des CUCS et de les actualiser dans 3 ans, avant la reconduction des contrats.

2 – Comprendre les outils pour les exploiter au mieux

Un besoin de qualification a été très clairement formulé. Il s'agit de comprendre les indicateurs statistiques afin de pouvoir les exploiter au mieux : comprendre leur définition, leur pertinence, leur limite, leur utilité, leur portée, leur traitement, leurs possibilités d'analyse. Dans ce sens, une grille d'analyse des indicateurs statistiques doit être créée.

En parallèle, le premier travail pour le CRPV consiste à déterminer précisément les besoins. La qualification pourrait être assurée, entre autres, par l'INSEE et l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise. L'idée est de réaliser trois journées de formation selon les niveaux de connaissance dans le domaine statistique. Celui dont les compétences dans ce domaine sont très limitées participerait aux trois journées. Celui qui possède déjà un bon bagage théorique ne participerait qu'à la troisième journée, portant davantage sur l'analyse.

3 – Etre accompagné dans la mise en œuvre de l'observation locale

La démarche d'observation des territoires prioritaires initiée par le CRPV à l'échelle régionale doit permettre de catalyser les initiatives locales. En effet, l'appui proposé est double : d'une part, le CRPV fournit des données à l'échelle infra-communale et, d'autre part, il offre un soutien méthodologique au montage d'un observatoire. Le partage des expériences locales et des difficultés rencontrées doit permettre de faire émerger une culture commune d'observation.

Un guide méthodologique d'observation sera construit dans les mois qui suivent. Il sera alimenté par le partage des expériences locales : mairie de Miramas et mairie de Salon-de-Provence notamment. Au-delà des aspects techniques, seront également intégrées dans ce guide les possibilités de partenariat et de financement.

Il est également nécessaire de se pencher sur la question de l'articulation entre le dispositif régional et les dispositifs locaux d'observation. De même, on ne peut pas dissocier l'observation des territoires prioritaires de l'évaluation des politiques publiques.

Conclusion :

Cette première réunion a permis d'arrêter une ligne directrice et de délimiter le travail qui reste à accomplir pour aller vers une véritable connaissance des territoires prioritaires, à l'échelle régionale comme à l'échelle locale. La prochaine réunion est envisagée courant octobre. S'il n'est pas possible d'associer directement tous les acteurs de la politique de la ville de la région à cette démarche, il n'en reste pas moins que tous devraient être intéressés par cette question de l'observation. C'est pourquoi le débat du 7 juillet dernier doit être diffusé plus largement et que toutes les remarques, expériences et questions qui seront formulées, peu importe leur provenance, devront être intégrées et prises en compte.

Compte-rendu rédigé par :

Pauline Barbou
Tél : 04 96 11 51 23
pauline.barbou@crpv-paca.org

levé d'expérience n°10

VILLE DE MIRAMAS (13)

Création d'un observatoire local de la vie des quartiers de Miramas

Résumé

La commune de Miramas, et plus particulièrement la mission ville, fait le choix, en début l'année 2006, de mettre en place un dispositif d'observation des quartiers prioritaires du ontrat de ville. Cette démarche reste pour le moment expérimentale...

Problématique et contexte

La ville de Miramas

La ville de Miramas figure mi les 6 communes du ndicat d'Agglomération uvelle Ouest Provence AN), territoire d'environ 300 habitants. C'est la isième agglomération des uches-du-Rhône après les de Marseille et d'Aix-en- vance.

Carte de localisation de la commune de Miramas dans les Bouches-du-Rhône

La politique de la ville à Miramas

Une des originalités de la commune est son inscription très sienne dans les dispositifs exceptionnels de la Politique de la e. En effet, depuis la fin des années 70, Miramas s'est jagé dans un processus Habitat et Vie Sociale, puis de vveloppement Social des Quartiers et depuis les années 90 is les procédures de Contrat de Ville.

Carte de localisation des quartiers prioritaires dans la ville de Miramas

Trois territoires sont aujourd'hui inscrits dans le dispositif de contrat de ville : les quartiers nord (maille 1, maille2,... ?), le centre-ville et les quartiers sud.

Pourquoi observer maintenant ?

Plusieurs facteurs ont catalysé la mise en œuvre d'un spositif d'observation des territoires prioritaires :

L'évaluation à mi-parcours du contrat de ville de Miramas nte l'absence d'outils de diagnostics territoriaux partagés, La loi du 1^{er} août 2003 sur la rénovation urbaine a fait de bservation un objectif majeur des politiques publiques, Les membres du Conseil Local de Sécurité et de Prévention : la Délinquance (CLSPD) ont exprimé la volonté de se ter d'outils d'analyse en matière d'observation de la :linquance constatée et ressentie, L'élaboration des CUCS nécessite un diagnostic territorial thématique, L'expérience entre le CRPV et l'INSEE a permis de créer un fet levier.

Objectifs

Faciliter la concertation et aider la prise de décision

L'observation locale doit permettre d'alimenter la discussion préparant à la décision. Le débat entre les partenaires doit ainsi pouvoir être orienté sur les enjeux que posent les réalités socio-économiques des quartiers. La décision est ainsi prise à partir d'une meilleure connaissance des territoires et des publics en difficultés, ce qui diffère de la livraison de solutions toutes faites.

Produire du partenariat local

La connaissance accompagne le partenariat, mais peut également le provoquer car elle est susceptible de créer une prise de conscience. L'observation crée les conditions pour que les acteurs, partenaires, porteurs de préoccupations, de pratiques et de cultures différentes, dépassent le stade des enjeux institutionnels et s'engagent dans une « logique de réponse aux besoins ».

Partenariat institutionnel et associatif du contrat de ville

Il s'agit de contribuer à la production d'une culture collective du territoire, intégrée par tous, à partir d'éléments objectifs. Ce positionnement se démarque du « guichet statistique local » ou du « consultant gratuit », mobilisable par chaque partenaire sur n'importe quel sujet et à n'importe quel moment. Il est néanmoins plus difficile à mettre en œuvre.

Partenariat « inter-services »

Il s'agit de constituer un outil que les services municipaux pourront d'approprier. L'objectif est triple. D'une part, investir les services dans l'analyse des indicateurs et dégager un diagnostic partagé des territoires. D'autre part, inciter les services à élaborer des bilans et évaluations tenant compte de l'échelle « quartiers prioritaires », venant par-là même enrichir l'observatoire. Enfin, amorcer ou consolider l'effort de solidarité envers les quartiers par l'ensemble des services.

Doter les partenaires de moyens d'évaluation des politiques publiques

Les indicateurs retenus permettent de déterminer des objectifs évaluables. L'évolution des indicateurs permet d'évaluer les moyens mis en œuvre aux vues des objectifs fixés.

■ Méthodologie

■ Les thématiques

En plus d'une présentation générale des territoires, cinq thématiques ont été retenues :

- Emploi et développement économique ;
- Habitat et environnement urbain ;
- Santé et accès aux soins ;
- Réussite scolaire ;
- Sécurité et tranquillité publique

■ Les indicateurs

Le choix des indicateurs est une phase essentielle dans la conception de l'outil. Déterminer les indicateurs que l'on souhaiterait obtenir au préalable est une démarche essentielle qui permet de gagner beaucoup de temps.

Chacune des thématiques précédentes comprend des indicateurs de résultats et des indicateurs de dispositifs. Les indicateurs de dispositifs sont plus une formalisation des faits qu'un réel apport statistique. Ces indicateurs sont cependant importants car ils permettent un partage avec les services municipaux et les partenaires. Les indicateurs de résultats sont, eux, plus utiles pour la préparation des nouveaux CUCS pour l'analyse plus fine des territoires. Les indicateurs de résultats concernent :

- La population, les ménages, les familles et les revenus pour des informations générales ;
- Les logements et la demande de logements pour l'habitat et l'environnement urbain ;
- L'emploi, les chômeurs et les demandeurs d'emploi pour l'emploi et le développement économique ;
- La démographie médicale et paramédicale pour la santé et l'accès au soin ;
- La maternelle, le primaire et le secondaire pour la réussite scolaire ;
- Le type de délit, la qualité des auteurs, leur répartition sur le territoire et la réponse judiciaire pour la sécurité et la prévention de la délinquance.

Remarques :

L'observatoire de Miramas reprend, dès que possible, les indicateurs prescrits par la loi du 1^{er} août 2003. À l'heure actuelle, toutes les lignes ne sont pas remplies pour tous les indicateurs. Cette démarche n'en est qu'un commencement.

■ Les échelles de comparaison

Les indicateurs sont renseignés à différentes échelles : les quartiers prioritaires de la politique de la ville (la ZUS, le centre ville et les quartiers Sud) ; la commune de Miramas ; le SAN ; Le département des Bouches-du-Rhône, avec plus spécifiquement le total des ZUS et le total des communes hors une ZUS.

Le dispositif d'observation de la ville de Miramas, puisqu'il tient aux quartiers actuellement inscrits dans le dispositif politique de la ville, n'a pas pour objet d'aider à la définition d'une géographie prioritaire.

En revanche, la mise en œuvre d'un dispositif de veille des quartiers potentiellement entrant ou sortant du droit spécifique est en cours de réflexion, possiblement au travers d'un partenariat avec le CRPV-PACA.

■ Le recueil de données

Certaines sources sont d'ores et déjà disponibles :

- Le système d'information géographique de la DIV ;
- L'observation des quartiers prioritaires en région PACA (CRPV- INSEE)
- Le logiciel de Connaissances Académiques Partagées (CAP)

Certaines sources ont été sollicitées et sont à l'heure actuelle en attente :

- Les services municipaux (service logement, service urbanisme et CCAS) ;
- L'observatoire du SAN Ouest Provence ;
- Les bailleurs sociaux ;
- Le centre de santé ;
- Le Centre de Médecine Préventive ;
- La Protection Maternelle et Infantile ;
- La Caisse d'Allocations Familiales.

La sollicitation des données auprès de ces services ou institutions se fait majoritairement par l'intermédiaire de courriers, et plus ponctuellement par des entretiens.

■ Le tableau de suivi

Pour chaque thématique, un tableau de suivi est institué sous excel. En plus des indicateurs renseignés aux différentes échelles territoriales, il est indiqué le document source et l'année de référence. L'ensemble de ces tableaux constitue l'outil de synthèse de l'observatoire. Une observation plus exhaustive peut être effectuée à partir des documents sources regroupés au sein du service.

■ Moyens utilisés pour la création de l'observatoire

Aucun moyen financier n'a été spécifiquement dédié à la mise en œuvre de l'observatoire local.

■ Du temps pour se former et se qualifier

La création d'un observatoire local demande du temps pour former l'équipe de la mission ville dans le domaine statistique. Il est ainsi nécessaire d'assister ponctuellement à quelques journées de qualification et d'information afin de se doter des connaissances relatives au traitement informatique des données, à leur compréhension et leur exploitation. Cette formation a été débutée, de manière éparse, depuis le mois de septembre 2005.

■ Des besoins humains spécifiques

Une stagiaire, recrutée au sein du service durant trois mois, a travaillé plus spécifiquement sur la création de l'observatoire. Elle a, en collaboration avec l'ensemble de l'équipe, réfléchi au choix des indicateurs et procédé à la collecte et la saisie des données.

Zoom sur l'observation des phénomènes de délinquance

La prévention de la délinquance est un thème majeur de l'observatoire puisqu'il est à l'origine de sa création. L'observatoire de Miramas se veut généraliste, ne serait-ce que pour comprendre les causes de la délinquance, mais il est plus particulièrement centré sur cette question. Aussi, plusieurs actions ont été menées pour enrichir l'observation statistique.

L'Etat 4001

Le commissariat d'Istres fournit mensuellement, au coordonnateur CLS/CLSPD, l'Etat 4001 en tenant compte de la répartition géographique des infractions constatées. En outre, les statistiques relatives aux personnes interpellées sont fournies : répartition par sexe et par âge (mineurs/majeurs).

Une expérience avec le parquet d'Aix-en-Provence

Un partenariat avec le parquet d'Aix-en-Provence se met en place, mais il n'en est aujourd'hui qu'à un stade expérimental. Il devrait permettre d'apporter des connaissances plus précises, au-delà des infractions constatées, sur les réponses judiciaires apportées sur le territoire.

Une enquête auprès des habitants

Une enquête a été menée afin de répondre aux questions suivantes :

L'insécurité ressentie par les citoyens correspond-elle à l'insécurité réelle ?

Quel lien y a-t-il entre ce qui est perçu et l'état objectif de la délinquance ?

Cette enquête a pour but d'apporter des informations complémentaires sur la délinquance vécue et ressentie, en complément des données chiffrées. Un questionnaire a été élaboré et distribué selon la méthode de l'échantillon aléatoire : public hétérogène constitué d'habitants de différents quartiers et de différentes classes d'âges et catégories socio-professionnelles. L'échantillon est constitué de 127 personnes (50 hommes et 76 femmes).

Cette enquête porte sur plusieurs champs :

l'insécurité ressentie ;

l'insécurité vécue : recensement des agressions, actes de violence, vols, dégradation de matériel dans les quartiers concernés (notamment ceux éligibles à la politique de la ville)... Au-delà de ce recensement, cette enquête a pour ambition de mesurer la fréquence de ces actes et le moment où ils ont lieu.

Le rapport aux institutions judiciaires : confiance que les citoyens témoignent aux services chargés d'intervenir sur le terrain (justice, services municipaux, services sociaux et autres). En outre, cette enquête vise à décrire les rapports entre les victimes et les services de police par une approche complémentaire des statistiques officielles, notamment l'Etat 4001. Il s'agit de répertorier des faits qui n'ont pas été portés à la connaissance des autorités publiques et de saisir les motivations qui poussent les victimes à ne pas déposer plainte.

Perspectives

S'assurer de la pérennité de l'observatoire

Dans un service de petite taille, comme celui de la mission ville de Miramas, les initiatives locales restent avant tout celles d'une personne. Aussi, il est important de s'assurer que la démarche d'observation initiée puisse perdurer dans le temps, au-delà des mouvements de personnel. Pour se faire, l'observatoire doit être porté politiquement. Cela passe ici par son inscription dans les futurs CUCS. Le positionnement de l'observatoire comme instrument à part entière de la politique de la ville doit permettre de débloquent des crédits spécifiques, et donc à terme d'y associer un personnel dédié (évalué à moins d'un temps plein).

Consolider le partenariat et l'investissement des services municipaux

Les réunions entre services doivent être multipliées afin que ce crée un véritable partenariat. Le but étant que l'observatoire soit un outil pour l'ensemble des services, et non pas uniquement pour la mission ville.

Créer un comité de pilotage

Un comité de pilotage pourrait être créé, regroupant la ville de Miramas et ses services municipaux, l'éducation nationale, les bailleurs sociaux, la CAF, le Conseil Général, les centres sociaux, les associations, la police nationale... De même, un comité technique, procédant quant à lui à l'analyse des données, pourrait être monté.

Réfléchir à la communication et la diffusion

Les médias et les canaux de diffusion devront être réfléchis. A qui et comment doivent s'adresser les données collectées ? La question de la participation des habitants a notamment été soulevée.

Réalisation : Pauline BARBOU

Contacts :

M. Cyril DELFOSSE,
Chargé de mission Sécurité et
Prévention de la délinquance, mission
ville de Miramas
Tél. : 04 90 58 79 77
Mél : contrat.ville@mairie-miramas.fr

Laure PORTALE,
Chargée de mission Capitalisation,
CRPV-PACA
Tél. : 04 96 11 51 23
Fax : 04 96 11 50 42
Mél : laure.portale@crpv-paca.org

Vous pouvez consulter d'autres documents
liés aux relevés d'expériences sur le site
web du CRPV-PACA à la rubrique
Capitalisation à l'adresse suivante :
<http://www.crpv-paca.org>

Nombre d'habitants

Taille

Carte de localisation de la ville dans la région PACA

Carte schématique de localisation du quartier dans la ville

Echelle non précisée

L'histoire

- du quartier

Dates et motifs de construction du quartier et des équipements - Histoire du peuplement et évolutions

- de l'intervention publique

Dates d'entrée dans le dispositif politique de la ville, principaux problèmes, dispositifs ayant existés et bilan

Points forts

1 -

2 -

3 -

Points faibles

1 -

2 -

3 -

Dispositifs à l'œuvre

- CUCS, contrat d'objectifs, durée
- Renovation urbaine
- OPAH, réhabilitations
- ...

Principaux champs d'action

-
-
-
-

Equipe opérationnelle en place

- Organisation commune ou agglomération
- Nom et coordonnées du chef de projet
- Agents de développement
- ...

Discours relatifs à l'image du quartier

- Image des habitants
- Image extérieure

Carte de localisation
problématisée :

- quartier / unité urbaine
/ centre - ville

- Principaux axes de communication

Echelle :

■ Localisation et accessibilité

- Accessibilité / enclavement
- Transports et déplacements

■ Équipements

Description des
équipements du
quartier, de leur
localisation et de
leur utilisation par
les habitants du
quartier

Plan masse :

- Occupation du sol
- Localisation des principaux
équipements
- Localisation des principales zones
de commerces et de services
- Hauteur du bâti

Echelle :

Légende

■ Commerces et services

Description des
commerces et services
du quartier, de
leur localisation
et de leur utilisation
par les habitants du
quartier

■ Ossure

- Suggestive ? Adaptée ?
- A proximité du quartier ou plus loin
mais accessible

■ Bâti

- Type de bâti et état
- Architecture

Pyramide des âges

Source : INSEE

 Description
de la population
du quartier

- Démographie
- Nombre de ménages et taille moyenne

 Taux d'étrangers
Minorités

■ Emploi / Chômage

Tx d'inscrits à l'ANPE : ○ ○ ○

	Quartier	Un.urb.	Dpt
Taux de chômage			
DÉ sans forme ^o /qualif ^o			
DÉ - 25 ans			
DÉ longue durée			

Contextualisation des données :

- Nature du chômage
- Population touchée
- Tissu économique du quartier

■ Précarité / Revenus

Revenu médian : ○ ○ ○

	Quartier	Un.urb.	Dpt
Taux de couverture CAF			
Nb d'allocataires bas revenus			
Tx bénéficiaires minima soc			

Contextualisation des données

Poches éventuelles de précarité

■ Education

- Résultats, difficultés scolaires
- Orientation des élèves
- Violences
- Classes relais ou dispositifs spécifiques
- Absentéisme et décrochages
- Réussite scolaire

■ Santé

- Offre en soins
- Utilisation de l'offre : CMU, données épidémiologiques, interventions
- Prévention : bilans de santé, actions menées

I Logement

	Quartier	Un.urb.	Dpt
Nb de logements			
de logts publics / privés			
taux occupat° des RP			
b moyen pers. par pièce			
ix de vacance			
x de mobilité			

Contextualisation des données :

Parc de logement adapté ?

Mobilité résidentielle

Rehabilitations nécessaires ?

Photo libre

Expression libre :

Le chef de projet développe les sujets importants ou qui n'ont pas été abordés

C'est un regard, une opinion, un complément...

I Vie de quartier

Asso 1 : Nom du directeur, date de création
Rôle - Fonctionnement

Asso 2 :

Place des habitants dans leur quartier

Participation, implication des habitants

Appréciation de la qualité de vie

Bibliographie indicative

Le CRPV, c'est sa définition même et son rôle, est une ressource à part entière : centre de documentation, publications, lettre d'information, site Internet... Toutes les publications et informations relatives à la politique de la ville transitent par lui. De manière indicative donc, voici quelques références :

Ouvrages :

✕ Guilly C., Noye C., 2006. – Atlas des nouvelles fractures sociales en France : les classes moyennes oubliées et précarisées. – Ed : Le mémorial de Caen. – 90 p.

Lois et textes juridiques :

✕ Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. - Annexe 1 : Objectifs et indicateurs de la politique de la ville

✕ Décret n°2004-1135 du 22 octobre 2004 relatif à l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. - Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

✕ Circulaire 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale. – Délégation Interministérielle à la Ville.

Rapports :

✕ Communauté Urbaine du Grand Lyon, 2005. – Observatoire territorial du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise : Rapport 2004. – 40 p.

✕ Comité de pilotage du contrat de ville de l'agglomération bordelaise, décembre 2003. – Atlas de la politique de la ville de l'agglomération bordelaise 2003. – 194 P ;

✕ CRPV-PACA, juin 2003. – Répertoire des équipes opérationnelles de la politique de la ville en région PACA. – 199 p.

✕ CRPV-PACA, avril 2006. – Lutte contre les discriminations raciales en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : Etat des lieux et perspectives. – Actes de la journée régionale du 26 octobre 2004 organisée par le CRPV-PACA en partenariat avec la délégation régionale PACA du FASILD. – 88 p.

✕ Délégation Interministérielle à la Ville, 2004. – Rapport de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. – 254 p.

✕ Délégation Interministérielle à la Ville, 2005. – Rapport de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. – 293 p.

✕ Délégation Interministérielle à la Ville, 2005. – Synthèse du rapport 2005 de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. – 13 p.

✕ Délégation Interministérielle à la Ville, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, mars 2001. – Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises : Tome 2 : Synthèse et pistes de travail. – 68 p.

- ✕ Délégation Interministérielle à la Ville, Fédération nationale des agences d'urbanisme, novembre 2005. – Répertoire des observatoires locaux de la politique de la ville. – 120 p.
- ✕ Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2002. – Rapport 2001-2002 à la ministre de l'emploi et de la solidarité. – 89 p.
- ✕ Région PACA – Mission de développement économique régional, janvier 2005. – Panorama de l'économie de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. – 60 p.
- ✕ Réseau d'OrientatIon et de DocumentatIon pour l'InformatIon Economique et Sociale PACA, mai 2001. – Répertoire des observatoires locaux en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. – 47 p.
- ✕ RésO Villes - Centre de ressources politique de la ville Bretagne - Pays de la Loire, 2006. – L'observation : quels indicateurs pour quelle finalité ?. – Document disponible en ligne : <http://resovilles.com/>.

Articles :

- ✕ Desrosieres A., octobre 2004. – La statistique entre le langage de la science et celui de l'action ou « comment discuter l'indiscutable ? ». – Article paru dans « Correspondances » bulletin scientifique de l'Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain (IRMC).
- ✕ INSEE Picardie, avril 2001. – Vivre en zone franche : un attachement au quartier malgré les difficultés. – Article paru dans la revue « Relais » numéro 92.
- ✕ Volle M., janvier 1982. – Enjeux de la statistique. – Article paru dans la revue « Etude » de janvier 1982.

Contrats de ville :

- ✕ - GIPolitique de la ville de Marseille, 2004. – Contrat de ville de Marseille 2000-2006. – La lettre de la politique de la ville, numéro spécial. – 24 p.
- ✕ - GIPolitique de la ville de Marseille, 2000. – Contrat de Ville de Marseille 2000-2006. – Disponible sur Internet : <http://polville13.net/>. – 298 p.
- ✕ - GIPolitique de la ville de Marseille, août 2005. – Rapport d'activité 2004 : Note de Synthèse. – Documents 1 et 2. – 270 p.
- ✕ - Contrat de Ville de Miramas 2000-2006 : convention cadre. – 44 p.
- ✕ - Contrat de Ville de Salon-de-Provence 2000-2006 : convention cadre. – 82 p.
- ✕ - Convention territoriale d'objectifs de la Ville de Vitrolles – décembre 2003. – 46 p.
- ✕ - Contrat de Ville 2000-2006 de Arles. – 103 p.
- ✕ - Contrat de Ville 2000-2006 de Port-Saint-Louis-du-Rhône. – mai 2000. – 33 p.
- ✕ - Contrat de Ville 2000-2006 de Martigues Port-de-Bouc, juin 2000. – 169 p.
- ✕ - Contrat de Politique de la ville de Digne-les-Bains 2000-2006. – 257 p.

Table des matières

Avant-propos
Sommaire

Introduction 1

I) SAISIR PLEINEMENT LE CONTEXTE GENERAL POUR ETRE PERTINENTE EN TANT QUE MEMBRE DE L'EQUIPE DU CRPV. 3

I.1) Connaître et comprendre le contexte local du stage : la structure d'accueil. 3

I.1.1) Historique 3

I.1.2) Statut 4

I.1.3) Territoire 4

I.1.4) Missions et actions 6

I.1.5) Moyens humains 7

I.1.6) Budget 8

I.1.7) Public 6

I.2) Appréhender le contexte national : vers une « politique de la ville renouvelée » . . . 8

I.2.1) L'objectif principal de la nouvelle politique de la ville : faire voler en éclat la politique de la ville. 9

a) La séparation de plus en plus nette de la dimension urbaine et de la dimension sociale . . 9

b) Les politiques de droit commun sont invitées à prendre toute leur part dans les objectifs d'équité sociale et territoriale 9

c) Une nouvelle répartition des compétences et des pouvoirs entre le niveau communautaire et le niveau communal 10

d) Un désengagement progressif de l'Etat dans les programmes à caractère social avec une relance de la solidarité nationale au bénéfice des villes 11

II.2.2) L'évolution du paysage institutionnel et réglementaire 11

a) De nouveaux outils remplacent ceux qui ont structuré la politique de la ville depuis plus de 15 ans 12

b) Une réforme importante de l'appareil administratif de l'Etat 12

c) Des incertitudes permanentes quant au rôle et à la mission de la Délégation Interministérielle à la Ville 12

II.2.3) L'influence des politiques impulsées par l'Europe et leurs impacts en terme de compétitivité et de cohésion territoriale 13

II.2.4) Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale 2007-2009 comme mise en application de la « politique de la ville renouvelée » 13

a) Genèse et définition 13

b) Thématiques prioritaires 14

c) Modalités d'élaboration 14

d) Modalités d'évaluation et de reconduction 15

II) AIDER A L'ELABORATION DES CUCS EN PACA 16

II.1) Anticiper la future géographie prioritaire 16

II.1.1) Le processus de définition de la nouvelle géographie prioritaire 16

II.1.2) « La méthodologie du repérage géographique » de la DIV 17

a) « Repérer les populations à faible revenu » 17

b) « Appliquer aux îlots des IRIS sélectionnés un indicateur de risque d'exclusion » 18

II.1.3) Appliquer la « méthode DIV » aux actuels quartiers zonés politique de la ville en PACA 19

II.2) Participer aux groupes de réflexion sur l'élaboration des CUCS	21
II.2.1) Présentation des groupes de réflexion	21
a) Groupe de travail à l'échelle des Bouches-du-Rhône et à l'initiative du CRPV	21
b) Groupe de travail à l'échelle des Alpes-Maritimes et à l'initiative de la préfecture	22
c) Groupe de travail à l'échelle de la ville de Nice	22
II.2.2) Des questions récurrentes...	22
a) Quelle géographie prioritaire et quel classement ?	22
b) Une réelle co-élaboration Préfet-Maire ?	23
c) Quand faut-il associer les partenaires ?	23
d) Le droit commun	23
e) L'évaluation	24
II.2.3) D'ores et déjà des certitudes	24
a) Ne pas attendre la géographie définitive pour commencer le travail	24
b) La DIV ne surclassera pas	24
c) Les territoires ayant une opération de renouvellement urbain en cours ou à venir conserveront leur classement	25
d) Les délais ne seront pas respectés	25
e) La rédaction des CUCS n'est pas préoccupante	25
f) Le projet de territoire doit primer sur les dispositifs contractuels	25
g) Ne pas s'enfermer sur le territoire prioritaire	26
II.2.4) Les méthodes employées	26
a) Le socle commun à l'élaboration des CUCS	26
b) Les méthodes d'élaboration du CUCS de Nice	27
II.3) Réfléchir à l'intégration des thématiques transversales	29
II.3.1) La transversalité est satisfaisante en théorie mais risquée en pratique	29
II.3.2) Un travail spécifique sur les discriminations en partenariat avec la HALDE	29
a) Saisir la notion de discrimination	29
b) Intégrer la lutte contre les discriminations dans les CUCS	30
II.4) Synthétiser et partager l'ensemble des réflexions régionales	30
 III) ETRE A L'INITIATIVE D'UNE REELLE INGENIERIE REGIONALE EN MATIERE D'OBSERVATION DES TERRITOIRES PRIORITAIRES	 32
III.1) Le contexte national	32
III.2) Le dispositif d'observation du CRPV	33
III.2.1) Présenter et expliquer le dispositif existant pour permettre aux équipes opérationnelles de s'en saisir pleinement	33
III.2.2) Réfléchir aux perspectives et enrichissements futurs	34
a) Elargir aux quartiers à surveiller	35
b) Mettre à disposition de nouvelles sources statistiques	35
c) Veiller à l'actualisation des données existantes	35
d) Contextualiser les données « brutes » et les enrichir par du qualitatif	35
e) Mettre à disposition la littérature grise	36
f) Articuler le dispositif du CRPV avec les dispositifs existants	36
III.3) Monter et animer un groupe de travail « observation »	37
III.3.1) Objectifs généraux : pourquoi monter un groupe de travail	37
III.3.2) Etapes de constitution du groupe	38
a) Cibler les acteurs potentiellement intéressants et intéressés	38
b) Rencontrer individuellement chacun d'eux	38
c) Se réunir : ordres du jour	39
III.4) Faire partager les expériences d'observation pour catalyser les initiatives locales	40
III.5) Qualifier les acteurs pour une observation juste et pertinente	41

III.6) Vers la mise en place d'un cahier des charges de l'observation locale	42
III.6.1) Pourquoi observer ?	42
<i>a) Observer pour définir la géographie prioritaire</i>	<i>42</i>
<i>b) Observer pour apporter une réponse adaptée</i>	<i>43</i>
<i>c) Observer pour évaluer les CUCS</i>	<i>44</i>
III.6.2) Comment observer ?	45
III.6.3) Observer quoi ?	45
<i>a) Données générales</i>	<i>47</i>
<i>b) L'emploi</i>	<i>48</i>
<i>c) L'habitat</i>	<i>49</i>
<i>d) La santé</i>	<i>49</i>
<i>e) L'école</i>	<i>50</i>
<i>f) La sécurité et la tranquillité publique</i>	<i>50</i>
<i>g) Les services publics</i>	<i>51</i>
<i>h) Vie de quartier – Vie citoyenne</i>	<i>51</i>
 IV) PRODUIRE UN DOCUMENT SYNTHETIQUE ADOSSE AUX DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES POUR UNE CONNAISSANCE PLUS QUALITATIVE	52
IV.1) La commande : le portrait de quartier	52
IV.2) La méthodologie employée : entre méthodologie voulue et méthodologie imposée	53
IV.2.1) Un outil de connaissance partagée	54
IV.2.2) Un outil de capitalisation	54
IV.2.3) Un outil de comparaison	54
IV.2.4) Un outil d'évaluation	55
IV.2.5) Un outil de décision	55
IV.2.6) Un outil de mise en réseau	55
IV.2.7) Un outil de démocratie locale	55
IV.2.8) Un outil de communication	56
IV.3) La maquette aujourd'hui	57
IV.4) Faisabilité et mise en œuvre	57
IV.4.1) Mise en œuvre	57
IV.4.2) Faisabilité	57
 Conclusion	59
Annexes	
Bibliographie indicative	