

Quelle observation sociale pour la politique de la ville ?

Par Hervé Guéry, directeur du Compas

Le champ de l'observation reste à défricher dans le cadre du suivi des politiques publiques. Pour les professionnels en charge de la mise en œuvre de ces politiques, l'observation est souvent considérée comme liée à la seule information statistique et aux seuls indicateurs chiffrés. Il est important de s'interroger sur ces représentations et de repositionner la place de l'observation dans le cadre du suivi des dispositifs, de l'analyse des dynamiques territoriales et dans l'évaluation des politiques publiques. En particulier dans le cadre de la politique de la ville.

Beaucoup reste à faire en matière de connaissance des territoires. Quels que soient les élus ou les professionnels, le discours sur les politiques à mener au plan local prend toujours le pas sur la mesure des réalités sociales. Le débat public national, lui, est ponctué par quelques chiffres, du taux de chômage à celui de la croissance du PIB en passant par le déficit. Pourtant, les politiques publiques gagneraient à être construites à partir d'une meilleure connaissance des données territoriales. La politique de la ville en est l'illustration parfaite.

Le travail mené par le Compas auprès de plusieurs dizaines de collectivités a montré comment la démarche d'observation permet de dévoiler des situations que les acteurs locaux n'avaient pas imaginées. Il n'en demeure pas moins que nous devons nous interroger sur la faiblesse de nos systèmes d'observation, que ce soit dans le cadre de la politique de la ville comme dans l'ensemble des politiques publiques locales. Comment expliquer la défiance qui persiste vis-à-vis de ces systèmes, qui, pour certains, seraient trop réducteurs pour comprendre la situation sociale, alors que - bien au contraire - l'observation est au service de l'ouverture sur des enjeux jusque-là non encore perçus ? Est-ce la peur d'une démarche trop quantifiée dans un domaine où la perception et le ressenti doivent dominer ? Est-ce la peur de ce que l'observation pourrait montrer ? Est-ce la crainte d'une analyse réductrice de la donnée ? Il faut en tous cas répondre à ces interrogations.

L'observation : une approche parmi d'autres

Dans les quartiers de la politique de la ville comme ailleurs, l'observation ne doit pas être réduite à la seule dimension du chiffre et surtout du chiffre qui décrit. Elle se fonde sur un matériau divers, qui peut être chiffré mais aussi lié à des enquêtes, des approches qualitatives et surtout sur la confrontation des analyses : pas seulement l'analyse partagée entre acteurs des dispositifs mais aussi l'analyse confrontée (l'analyse contradictoire). L'indicateur chiffré n'est jamais suffisant. Il peut parfois poser le cadre (indicateurs de contexte) mais il doit aussi nous permettre d'explorer des champs de nos représentations transformées en certitudes. L'observation doit aussi servir pour questionner.

A l'heure du « big data », l'accès aux données se développe. L'Insee notamment met à notre disposition des bases de données locales extrêmement riches. Le nouveau recensement offre, année après année, une quantité de données impressionnante. Par les fichiers détails individus et logements nous pouvons enfin mieux comprendre les

fonctionnements des ménages, créer des indicateurs à façon, territorialisés, qui permettent d'appréhender les dynamiques et de mieux appréhender les modes de vie des habitants. De même par exemple, la Cnam met à disposition des données communales sur les publics fragiles, la Caf ouvre son « open data », pour ne citer que ces partenaires.

L'enjeu est de moins en moins d'obtenir de la donnée, mais de lui donner sens. Il est essentiel d'une part de maîtriser ces sources de données et leurs contenus, et d'autre part de développer des espaces d'échanges qui permettent de construire les indicateurs pertinents. Ainsi par exemple, les dernières données mises à notre disposition sur la pauvreté au niveau local (des centaines de milliers de chiffres pour des centaines d'indicateurs dans le fichier Filosofi de l'Insee) peuvent donner le tournis. Notre travail doit consister à montrer en quoi ces données peuvent éclairer les orientations et choix politiques des élus et des acteurs locaux. Pour cela, il faut aussi bien maîtriser les politiques publiques, ressentir les enjeux, les questionnements sur le présent et l'avenir. L'observation ne peut pas être réservée aux statisticiens, elle doit rester avant tout un travail entre spécialistes de la donnée et spécialistes des politiques publiques. Ce travail doit être partagé avec les élus, les professionnels et experts locaux en charge de l'application et de la déclinaison de ces politiques publiques locales. En ce sens, l'observation est un continuuel aller/retour entre construction d'indicateurs et analyse qualitative. Les deux doivent se nourrir respectivement et s'enrichir.

Ainsi par exemple, le fichier détail du recensement de la population de l'Insee permet cette année pour la première fois de pouvoir comparer à un niveau infra-communal deux périodes (2007 et 2012) avec une particularité qui est ainsi d'analyser une situation en amont et en aval de la crise. On sait que la crise a marqué ces quartiers de la politique de la ville plus que les autres, du fait de l'importance des bas niveaux de qualification. Il est possible de mesurer la situation avant et après la crise, en fonction de caractéristiques très détaillées des demandeurs d'emploi (tels que les recense l'Insee, selon le sexe, l'âge, le niveau de formation, la possession d'un véhicule, la structure familiale, l'emploi ou non du conjoint, être immigré ou non, etc.). A partir de ces éléments, nous pouvons développer des analyses fines sur des indicateurs originaux, par exemple sur la mesure de

la mixité sociale, la fragilité des enfants ou le lien entre immigration et déclassement social.

Nourrir le débat démocratique de la cité

Le faible usage des données disponibles au service de la connaissance des réalités humaines, sociales, économiques des territoires renforce fortement le recours à une expertise fondée sur les représentations personnelles des acteurs. Cette forme d'expertise paraît souvent satisfaisante. Le champ de connaissance de l'élu est légitimé par le mandat qu'il a reçu de manière démocratique par les habitants. Les professionnels doivent appliquer la loi et les politiques publiques à partir des acquis liés à leurs formations, à leurs expériences professionnelles et aux échanges qu'ils peuvent avoir dans leur environnement. Les adaptations des politiques publiques sont par conséquent réalisées avec ces légitimités.

L'observation sociale bouscule ces pratiques, car elle apporte une forme d'interrogation et d'interpellation qui peut parfois être en opposition avec les ressentis et les certitudes des uns et des autres. Si l'indicateur ne dit pas tout, il a le mérite de donner le même poids à tous les individus, ce qui ne sera pas le cas dans des analyses influencées par le discours de personnes faisant référence. Dès lors, l'observation peut alors apporter cette confrontation avec les représentations sans prétendre qu'il y en a une qui serait plus fiable que les autres.

Interpeller nos modèles de représentation est la force de l'observation aujourd'hui, sans avoir pour volonté de les détruire mais bien au contraire permettre de mieux les questionner si nécessaire. L'observation peut apporter aux élus les arguments, les interrogations nécessaires quant à l'effet des politiques actuelles et sur les politiques à développer. Sans avoir la prétention « d'objectiver » les réalités (les données ont leurs propres failles), l'observation est une source de réflexion qui ne doit pas être ignorée comme elle l'est trop actuellement.

Ainsi, combien de maires peuvent-ils dire, par exemple, ce que représente la « classe moyenne » dans leur territoire ou le revenu médian par unité de consommation des ménages de leur commune ? Et pourtant, ce sont des outils nécessaires quand il y a délibération sur les quotients familiaux pour la tarification des services publics municipaux. Dans le cadre de la politique de la ville, ce besoin est encore renforcé par l'application à un sous-ensemble de territoire particulier : le quartier. L'analyse des écarts entre ces territoires et les autres n'est que rarement réalisée localement.

Dès lors, la prise de conscience de l'importance des politiques de quartiers n'est pas toujours là et la légitimité des politiques publiques peut être remise en question. Il y a des pauvres partout après tout, pourquoi intervenir prioritairement sur les pauvres des seuls quartiers de la politique de la ville ? La donnée pour expliquer cette situation est actuellement disponible. L'analyse de l'effet quartier permet de travailler sur les particularités des indicateurs pour les habitants des quartiers prioritaires au regard des personnes qui vivent sur d'autres territoires. Mais ces indicateurs ne sont pas partagés ou s'ils le sont, ils ne sont pas expliqués. L'observation, c'est non seulement de la capitalisation de données, mais c'est avant tout un travail pédagogique afin de contribuer aux prises de conscience et donc à la qualité du débat entre partenaires, acteurs ou avec les habitants. Nous en sommes encore aux balbutiements de l'observation. Souhaitons que son développement puisse contribuer à alimenter les échanges publics en apportant des éclairages complémentaires.

Pour l'aide à la construction du contrat de ville d'une grande agglomération française, le Compas a pu avoir accès à des indicateurs issus du fichier élèves de l'Éducation nationale. Ces indicateurs ont été travaillés afin de permettre une analyse en fonction du lieu de vie des collégiens et des lycéens et non en fonction du lieu d'études.

Intégrer la distinction entre catégories sociales nous a permis de mettre en évidence les écarts en matière d'orientation et de parcours scolaires entre jeunes selon le territoire. On observe que l'accès à la filière générale est beaucoup plus faible dans les quartiers de la politique de la ville, malgré le redressement opéré en fonction de la situation sociale des parents. L'observation des territoires permet ainsi de mesurer les effets du territoire sur les parcours scolaires à niveau social équivalent.

Une observation citoyenne

La politique de la ville a mis en œuvre des « conseils citoyens ». Les membres de ces conseils doivent aussi parvenir à maîtriser les enjeux des territoires sur lesquels ils vivent au regard des autres territoires qui les entourent et être « observateurs » de l'évolution du quartier dans lequel ils vivent, veilleurs des réalités sociales, humaines, économiques, etc.

Pour cela, ils doivent participer au choix et à la construction des indicateurs. Pour parvenir à les rendre acteurs de la veille locale, l'observation doit intégrer les éléments qui peuvent être recueillis par les habitants et les membres des conseils citoyens. Ces derniers peuvent collecter un matériau d'observation unique à partir d'enquêtes ou de recueils de paroles des autres habitants du territoire. Il est essentiel que les membres du conseil citoyen soient acteurs dans l'évolution des politiques publiques locales et pas seulement écoutants.

Le Compas construit des outils méthodologiques au service des membres des conseils citoyens destinés à les faire recueillir une parole d'habitants et construire un baromètre du « bien-être » local. Cette démarche suivie dans le temps doit permettre aux représentants des citoyens d'avoir leur propre expertise et un regard évaluatif sur l'évolution de leur territoire. Un questionnaire passé chaque semestre auprès d'habitants, de professionnels qui travaillent sur le territoire (médecins, enseignants, postiers, conducteurs de bus, travailleurs sociaux, éducateurs, ...) peut permettre de mesurer les tendances, les évolutions et hiérarchiser les enjeux. La construction par les habitants de leurs propres matériaux d'observation, la confrontation de celui-ci avec les indicateurs construits par le système d'observation local, permet de redonner une place centrale aux habitants et surtout un positionnement qui n'est plus dépendant des élus ou des professionnels de la ville.

Quelles politiques de droit commun locales

Nombre de décideurs, mais aussi d'habitants, ont le sentiment que les quartiers de la politique de la ville bénéficient de très nombreuses aides, attentions que n'auraient pas les autres quartiers. L'analyse territorialisée des politiques publiques (y compris locales) est rendue nécessaire par l'évaluation de la politique de la ville. Il s'agit ici de ce qui est appelé « l'usage du droit commun ». L'observatoire local doit y prendre toute sa place par l'évaluation particulière des actions mises en œuvre sur l'ensemble de la ville par la collectivité communale ou intercommunale. Ainsi, il est essentiel que les actions menées par les communes dans les domaines de l'éducation, du sport, du loisir, de la mobilité, de la culture, de la prévention, soient territorialisées. Là encore, le chiffre n'est pas et ne sera pas vérité en lui-même, mais il doit permettre d'accompagner l'argumentation et l'analyse.

Les politiques de tarification utilisant le quotient familial se sont fortement développées en affichant une position de principe fondée sur « apporter plus à ceux qui ont le moins » en faisant varier les prix en fonction des niveaux de vie. Dépense-t-on vraiment plus pour les plus pauvres ? L'analyse révèle des effets plus complexes que ceux qui seraient intuitivement attendus. En effet, le non recours aux services locaux est beaucoup plus fort dans les quartiers de la politique de la ville que dans les autres quartiers.

Une personne qui ne consomme pas ne coûte rien. Or, même une personne qui est au quotient le plus fort coûtera à la collectivité plus qu'il ne paiera car il est interdit à une collectivité de faire payer plus que le coût réel de la prestation. Dès lors, par l'analyse croisée de l'usage, de la tarification, du coût des prestations et du non recours, les résultats peuvent être inversés au regard de ce qui était initialement attendu. L'observatoire local doit intégrer ces démarches afin de permettre non pas de modifier les pratiques mais d'interroger des représentations que peuvent avoir bien des citoyens dans les autres quartiers.

Prenons l'exemple de la restauration scolaire d'une grande ville. L'analyse de son usage entre deux quartiers ayant les niveaux de vie opposés (le plus riche et le plus pauvre) fait apparaître des différences notoires de recours.

Il est systématique dans le quartier le plus favorisé (là où les deux parents travaillent) et plus fragmenté dans le quartier le plus pauvre (un quartier de la politique de la ville). En reprenant le coût réel de la prestation (9,5 € par enfant et par jour intégrant le coût du repas, du service, de l'animation de la pause méridienne), en intégrant la participation des parents (qui est plus importante bien évidemment dans le quartier le plus favorisé que dans l'autre territoire) l'analyse par enfant inscrit à l'école fait apparaître en fin d'année un écart de 30 000 € (soit trois fois le montant de la partie alimentation du contrat local de santé) au profit du quartier le plus favorisé (en ramenant les deux territoires à 200 enfants sur chacun).

Une démarche similaire menée sur une ville moyenne ayant en son sein un quartier de la politique de la ville

Le saviez-vous ?

L'enjeu de l'observation est avant tout de pouvoir interpellier les acteurs sur leurs perceptions et donc d'intervenir en éclairant le débat, l'analyse et donc les propositions d'actions. Les illustrations qui suivent peuvent être reproduites dans l'espace et le temps avec une entrée qui confronte les territoires de la politique de la ville avec les autres quartiers des villes concernées.

- Saviez-vous que la majorité des quartiers de la politique de la ville, les quartiers les plus pauvres, ont une plus forte dépendance à l'activité salariée (la part des revenus liée à l'emploi salarié dans le revenu global) que l'ensemble de la France ? Cet indicateur sur la structure des revenus permet de modifier l'image des territoires. Il est très valorisant pour les quartiers et leurs habitants. Il montre aussi qu'il est essentiel pour l'économie de ces quartiers et des habitants de ces territoires, de positionner l'accès à l'emploi comme la première des priorités. Les actions menées avec la Mission locale, Pôle emploi, les dispositifs d'aide à l'entrée en emploi (actions de formation, emplois aidés, ...) sont essentielles et doivent être priorisées sur ces territoires.

- Saviez-vous que la mobilité résidentielle des habitants (souvent invoquée pour expliquer l'accroissement des écarts, les ménages plus aisés partent et sont remplacés par des ménages plus pauvres) y est très souvent plus faible que dans l'ensemble de la ville qui entoure ces quartiers ? En effet, bien souvent le logement est un point de stabilité pour les ménages concernés. Le vieillissement en cours dans les quartiers illustre nettement la stabilité des habitants des quartiers de la politique de la ville. Il faut cependant dissocier les quartiers de la politique de la ville en centre-ville (avec notamment une forte proportion de locatif privé) des quartiers situés dans les périphéries des villes centres. Ainsi, les taux de mobilité sont plus forts dans les quartiers où le locatif privé domine que dans les quartiers d'habitat social.

- Saviez-vous que les personnes isolées y sont souvent en proportion plus importantes que dans l'ensemble de l'agglomération ? L'image des quartiers composés de logements sociaux est souvent une image de quartiers où il y a beaucoup d'enfants et de grandes familles. Si cela est le cas pour une partie des quartiers de la politique de la ville, il faut noter que progressivement, les ménages isolés deviennent de plus en plus nombreux. Cela se vérifie notamment au travers du nombre de bénéficiaires de l'Allocation adulte handicapé qui progresse très fortement dans les territoires de la politique de la ville. De même, une grande partie des bénéficiaires du RSA sont des adultes seuls. Et pourtant, l'isolement dans les quartiers de la politique de la ville n'est pas dû à l'effet « étudiants » ou personnes « très âgées » (plus de 75 ans). Ces derniers sont encore peu présents dans les quartiers. Cette situation impose aux acteurs locaux de tenir compte de cette situation qui a un impact sur le coût du logement (l'isolement fait reposer les charges du logement sur un seul adulte et limite aussi le montant des aides au logement) et bien évidemment sur le risque d'isolement d'un certain nombre de personnes.

- Saviez-vous que le niveau de formation des jeunes femmes y est beaucoup plus important que celui des jeunes hommes ? Cet indicateur est souvent mis en avant pour faire expliquer la progression du nombre de femmes actives. En effet, plus le niveau de formation des femmes est important, plus le taux d'activité des femmes progresse. Dans les quartiers, les écarts entre les taux d'activité féminin et masculin restent importants. De plus, la qualité de l'emploi n'est pas très bonne pour les femmes (beaucoup de temps partiels et peu d'emplois à durée indéterminée). Cet indicateur renforce la nécessité de travailler fortement sur l'insertion des femmes et notamment des jeunes femmes dans l'emploi.

- Saviez-vous que les femmes ont très souvent un taux d'activité qui baisse dans les quartiers de la politique de la ville, alors qu'il progresse dans les autres territoires ? En 25 ans, l'écart s'est creusé de façon très nette. La progression de la formation des jeunes femmes n'a donc plus pour effet d'élever les taux d'activité. Les acteurs de l'emploi et de la politique de la ville doivent s'interroger sur les causes de cette situation. La progression de la monoparentalité et les faibles niveaux de vie expliquent-ils cette évolution ? Le découragement face aux mauvaises conditions d'emploi ne peut-il, lui aussi, être l'une des raisons ?

- Saviez-vous que ce sont dans ces quartiers que le « déclassement » est le plus important ? Dans les quartiers de la politique de la ville, la question des personnes ayant un diplôme et se trouvant soit au chômage, soit dans des emplois ne nécessitant pas ce niveau de diplôme est très prégnante pour les habitants. « A quoi cela sert-il de faire des études ? ». L'impact sur les plus jeunes est très fort et devient une explication quant à l'échec scolaire. Il est donc important de maîtriser les indicateurs sur le déclassement et de pouvoir ainsi travailler à l'insertion professionnelle et à la mobilité des jeunes concernés.

- Saviez-vous que dans ces quartiers la crise s'est traduite par une baisse du revenu en euros courants ? Dans beaucoup de villes, l'analyse de l'évolution du niveau de vie au cours des premières années de la crise (entre 2007 et 2012) met en évidence que la part des habitants qui ont vu leur revenu baisser est beaucoup plus forte dans les quartiers de la politique de la ville qu'ailleurs. Les écarts entre territoires s'accroissent.

- Saviez-vous que les indicateurs de mixité sociale sont meilleurs dans les quartiers de la politique de la ville que dans l'ouest parisien ? Le Compas travaille depuis plusieurs années à la mise en place d'indicateurs mesurant la répartition entre catégories socio-professionnelles au sein des quartiers. Les écarts observés avec la répartition nationale sont plus forts dans les quartiers les plus favorisés de France qu'ils ne le sont dans les quartiers les plus défavorisés. Il est important de prendre conscience de cette situation notamment dans les réflexions intercommunales sur les politiques de peuplement.

met en évidence une différence d'intervention dans le financement de la restauration scolaire de 7000 € (en moins) au regard de l'intervention pour les autres quartiers. Et pourtant la ville finance dans ce quartier 8,3 € par repas pris dans ce quartier, contre 5,2 € dans le quartier où le niveau de vie est le plus fort. La différence globale s'explique par le non recours à la restauration scolaire. L'observation est donc ici un outil au service de l'évaluation de la politique publique mais aussi au service du débat. Quel est le facteur qui explique ces différences d'usage ? Faut-il les réduire ? Comment communiquer autour de ces observations ? Dans tous les cas, une telle démarche permet de faire apparaître des questionnements qui ne s'étaient pas posés et surtout de modifier des représentations qui sont à la fois celles des habitants (« il n'y en a que pour les quartiers les plus pauvres », « nous finançons par la tarification le repas des ménages les plus pauvres ») et celles de beaucoup d'élus (qui remettent parfois en question la priorité donnée aux quartiers de la politique de la ville, « les pauvres il y en a partout »).

Une observation au service de l'évaluation

Dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, l'observation est souvent perçue comme un passage obligé consistant à rassembler quelques indicateurs, qui ainsi déclinés n'ont aucun intérêt. Elle apparaît comme inutile à une démarche plus « noble », qui irait au-delà de chiffres qui ne paraissent pas significatifs. Pour que l'évaluation soit pertinente, il faut pourtant qu'elle puisse s'appuyer sur des observations solides. Elle a tout à y gagner. La démarche d'observation, ainsi que cela a été précisé plus haut, permet de poser des questions, d'interroger les dispositifs mais aussi de mesurer les dynamiques par sa reproduction dans le temps. Dès lors, elle doit être source des questionnements de l'évaluation dans la recherche de la plus value, de la valeur ajoutée de la politique de la ville. Dans la construction des indicateurs, l'observation permet au même titre que l'évaluation de mieux préciser les attendus des politiques publiques. Retenons de la commission nationale d'évaluation du RMI en 1989 son intitulé : « observer, analyser, proposer ». L'observation est bien une partie intégrante de l'évaluation.

Quelle méthode ?

Il est nécessaire que les communes ou les intercommunalités concernées par la politique de la ville mettent en œuvre des démarches de connaissance des réalités territoriales pour permettre d'adapter le mieux possible les politiques publiques qui sont déclinées dans ces quartiers et ailleurs. L'observation comporte une petite part de gestion d'une connaissance statistique mais surtout une grande part de débats, d'échanges afin d'améliorer la qualité des décisions. La méthode doit consister dans un premier temps à regrouper le matériau disponible, à mettre en place des espaces de restitutions des premières analyses (en les déclinant depuis l'ensemble des quartiers des villes, et pas seulement des quartiers de la politique de la ville jusqu'au niveau de la commune, de l'intercommunalité, du département, de la région et du niveau national). Dans un second temps, sur la base de ces documents, des temps d'analyse partagée doivent être développés avec des méthodes adaptées selon qu'il s'agit de travailler avec les élus, avec des professionnels ou des habitants, via notamment les conseils citoyens. Ces travaux doivent permettre de questionner les indicateurs choisis en les faisant évoluer, pour alimenter de nouvelles productions incluant bien évidemment les mises à jour. Cette démarche contribuera ainsi à l'évaluation concomitante de la politique de la ville, dont l'observation constitue un pilier. Enfin, en dernière étape, il s'agit de travailler à des méthodes destinées à restituer l'analyse produite. La présentation orale est essentielle afin de permettre à l'observation d'être levier de prises de conscience et in fine d'actions.

La multiplication des données disponibles est une opportunité pour mieux piloter les politiques publiques locales. L'observation est nécessaire afin de rendre lisible cette masse de données qui semble déferler sur nos territoires et laisser plus de flou que de lisibilité. Créer un observatoire social installé dans la durée permet de rendre accessible une connaissance nécessaire dans le pilotage des politiques publiques, de structurer l'information au sein des différentes thématiques de la politique de la ville, d'adapter rapidement les interventions au regard de l'évolution des réalités sociales et d'accompagner à l'évaluation de ces politiques. L'observation est un outil au service de la gouvernance des territoires et un outil au service de la politique et de la formation du citoyen.

Par Hervé Guéry, directeur du Compas

Compas études

Publication du bureau d'études Compas, spécialiste de l'analyse des besoins sociaux des territoires.

Directeur de la publication : Hervé Guéry

Rédacteur en chef : Louis Maurin

Auteur du n°17 : Hervé Guéry

Ont participé à ce numéro : Marie-Line Luquet, Simon Leyendecker, Sophie Planchais-Druegot.

Contact : contact@compas-tis.com

Etablissements :

Nantes : 15 ter Boulevard Jean Moulin, 44100 Nantes - 02 51 80 69 80

Paris : 13 Bis rue Alphonse Daudet, 75014 Paris - 01 45 86 18 52

Strasbourg : 41, bd Clemenceau, 67 000 Strasbourg - 03 90 41 09 18

Pour plus d'informations :

Compas : www.lecompas.fr

Centre d'observation de la société : www.observationsociete.fr/

Base documentaire : www.lecompas.fr/base_documentaire.php

ISSN : 2267-9103

