

n° 8 - novembre 2001



La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme



L'observation fait partie des missions premières des agences d'urbanisme. Celles-ci mettent à disposition des institutions en charge du développement territorial, un observatoire permanent des évolutions démographiques, socio-économiques ou environnementales de leur aire urbaine. Cette mission d'observation prend tout son sens au service de l'action publique : définition des politiques, suivi de leur exécution, évaluation de leurs résultats.

S'agissant de l'évaluation, les résultats des politiques publiques urbaines sont souvent d'abord mesurés d'un point de vue comptable ou administratif (volume de crédits engagés, programme de travaux réalisés...). Si cette démarche comptable reste nécessaire, elle est cependant loin d'être suffisante. Les politiques urbaines doivent en effet aussi être appréciées à l'aune de leur efficacité et de leurs résultats. Cela est spécialement vrai des "politiques de la ville" dont l'objectif est de réduire les déséquilibres de toute nature qui peuvent exister entre les différents quartiers d'une agglomération.

La Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) joue un rôle important dans la mise en œuvre de ces politiques, au travers notamment des Contrats de Ville ou des Grands Projets de Ville. Elle a souhaité mettre en place un système d'observation qui permette de mesurer, en continu, à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération et dans chacun de ses quartiers, les conditions d'intégration sociale, urbaine et économique de leurs habitants... La plupart des agences d'urbanisme ont mis en place de tels observatoires dans leur territoire d'étude. La DIV a désiré capitaliser leur expérience et elle a proposé à la FNAU d'en faire le bilan et d'en tirer les enseignements. Lancée durant l'été 2000, cette investigation a conduit à la publication en 2001, de trois rapports, consacrés respectivement à l'analyse des dispositifs d'observation des agences, à une approche thématique de leurs questionnements et à une synthèse méthodologique. .

En même temps qu'il dresse un panorama actualisé des systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme, ce travail soulève un certain nombre de questions sur le "pourquoi" et le "comment" de ces observatoires. Il pose notamment le problème de la disponibilité des données et des conditions d'accès aux sources statistiques. On trouvera dans le présent Dossier FNAU une synthèse des résultats de cette expertise. On y trouvera aussi des réflexions et des propositions sur le contenu et la méthodologie d'élaboration de tels observatoires, dans la perspective d'une généralisation de ces outils à l'ensemble des agglomérations françaises, et notamment bien sûr dans celles où vont être créés de nouvelles agences d'urbanisme.

## **Les systèmes d'observation existants**

L'étude a permis de recenser près de trente dispositifs d'observation des quartiers, portés en totalité ou en partie par une vingtaine d'agences d'urbanisme. Au total, plus de la moitié des agglomérations de plus de 200.000 habitants, et plus du tiers de celles comprises entre 50 et 200.000 habitants sont concernées par ces outils.

Les porteurs sont très différents, et si l'on retrouve généralement l'Etat et les principales collectivités locales, la maîtrise d'ouvrage est assurée tantôt par le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (pour le compte de la préfecture de région), tantôt par l'intercommunalité d'agglomération, le plus souvent en co-maîtrise avec l'Etat (représenté cette fois par la DDE locale), tantôt encore par la Ville la plus importante.

Généralement, c'est par leur expérience antérieure en matière d'observation de l'habitat que les Agences ont été amenées à jouer un rôle clé dans la mise en œuvre de ces dispositifs. En effet, dans le cadre de leurs missions permanentes, elles ont depuis longtemps tissé le lien entre fournisseurs d'information statistique, et demandeurs, en faisant preuve tout à la fois de leur capacité technique à mobiliser cette information, et de leur niveau d'expertise pour en tirer des analyses pertinentes. Ainsi, en matière de politique de la ville, elles servent le plus souvent de lieu d'échange et de croisement entre statistiques et capacités d'expertise. Ce second aspect joue d'ailleurs un rôle de plus en plus fort, pour apporter une réelle valeur ajoutée locale aux statistiques compilées, pour leur donner tout leur sens, en faire profiter au mieux les interlocuteurs partie prenante de la démarche, et rapprocher les analyses du niveau décisionnel.

### **De l'étude ponctuelle au véritable tableau de bord**

Si ces observatoires impliquent de nombreux partenaires, les montages locaux illustrent une grande diversité de situations, tant par la nature des impliqués, que par l'information fournie. On peut schématiser les différentes approches de la façon suivante :

- les tableaux de bord, qui tendent à être réalisés à une échelle régionale, avec un portage plus ou moins fort de la partie technique par l'INSEE (en charge notamment de la production statistique à l'échelle infra-communale),
- les études spécifiques, ponctuelles, lancées à l'occasion d'un nouveau contrat de ville, ou d'une évaluation,
- des observations dynamiques permanentes, à l'échelle des agglomérations ou des villes, véritables outils de production statistique (globale ou thématique), d'animation et de mise en réseau.

En plus de ces niveaux de partenariats institutionnels, de nombreuses collaborations très opérationnelles existent, notamment entre les différents dispositifs d'observation, ou entre les différents interlocuteurs en charge de ces questions au sein de chacune des administrations. L'objectif des dispositifs infra-communaux à destination de la politique de la ville n'est pas de tout réaliser, mais au contraire de mettre en réseau les démarches déjà engagées par ailleurs, en interne comme à l'externe. Ainsi, les autres observatoires thématiques existants ou en développement sont-ils mis à contribution sur les questionnements jugés pertinents, et selon des modalités plus ou moins formalisées (conventions si nécessaire).

### **De l'échelle du quartier à celle de l'agglomération...**

Avec le recensement de 1999, et la définition par l'INSEE des IRIS<sup>1</sup>, c'est ce maillage fin, et statistiquement plus pertinent que l'îlot, qui est de plus en plus retenu comme maillon élémentaire de l'observation. Certaines agences s'en servent pour recomposer leurs quartiers, d'autres sont confrontées à des problèmes, parfois importants, de non-concordance entre les nouveaux découpages et les anciens. Certaines difficultés existent également pour la diffusion de l'information, la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL) semblant limiter son autorisation à l'échelle de l'IRIS pour les seules données du recensement. Il semble pourtant nécessaire d'exiger ce niveau de finesse pour conserver une pertinence à l'observation.

Par contre, tous les dispositifs ne couvrent pas l'ensemble de l'agglomération concernée. En effet, certains ont été créés en lien avec certaines politiques territoriales (contrat de ville, mais aussi Pacte de relance). De telles expériences insistent sur la nécessité d'observer systématiquement à une échelle la plus large possible, pour plusieurs raisons :

- être en mesure de comparer les situations et évolutions des territoires en question avec le reste de l'agglomération, et notamment les secteurs voisins,
- détecter, avant qu'il ne soit trop tard, les évolutions négatives de certains quartiers non identifiés " a priori ", mais qui s'engagent parfois dans des spirales de dégradation,
- aborder les problématiques de la ville dans leur ensemble (notamment pour ce qui concerne des sujets tels que la mobilité résidentielle, ou encore les déménagements d'entreprises), pour mieux saisir précisément en quoi les flux viennent aggraver ou améliorer les équilibres.

Emploi, précarité, parc social... des champs

d'observation indispensables mais difficiles d'accès

Les thématiques abordées sont très larges, et très variables selon les cas. Certains champs sont toutefois incontournables (telle la problématique de l'emploi ou du logement social), mais posent de nombreuses difficultés.

- Par exemple, les deux enquêtes nationales, diligentées par les services de l'Etat, l'une sur le Parc Locatif Social (PLS), et l'autre sur son occupation (OPS), ne permettent pas toujours les croisements souhaités (précisément entre les occupants et la nature du parc), ni certains éléments concernant les entrées/sorties du parc social, qui pourraient pourtant grandement aider à la compréhension des évolutions de certains quartiers. Sur ce même thème (mais la remarque vaut pour d'autres indicateurs), la définition même du logement social, très variables selon les différentes sources, mériterait sans doute une certaine homogénéisation.

- Pour ce qui concerne les données sur le chômage, la récente convention DIV-INSEE-ANPE devrait permettre de disposer d'informations régulières à l'échelle des IRIS pour les communes concernées par un des dispositifs du Pacte de Relance.

Les caractéristiques générales du parc de logement et du peuplement des quartiers, qui servent de référence à l'ensemble des analyses, sont évidemment des clés de l'observation, mais elles ne peuvent être abordées qu'à travers le recensement général de la population de l'INSEE. A ce sujet, deux remarques : les informations diffusées sont ciblées d'une part sur les logements, et de l'autre sur la population, mais ne permettent pas une approche fine de la relation "habitat-habitant" ; par ailleurs, certaines interrogations restent très largement en suspens avec la mise en place du Recensement de la Population en continu.

Les informations fines concernant les publics les plus en difficultés sont également rares, notamment lorsque l'on essaie d'approfondir les analyses, particulièrement en termes de flux : par exemple l'importance et les caractéristiques des entrants-sortants d'un dispositif tel que le Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Pour prolonger cet exemple, très rares sont les observatoires en mesure de préciser la réalité sociale que couvre ce dispositif, tant par la situation des bénéficiaires, que par leur contrat et la dynamique d'insertion qui doivent être institués pour recevoir cette allocation.

### **Education, sécurité... des champs d'observation en général bien traités**

Les données concernant l'éducation, que ce soit du point de vue des caractéristiques des élèves et des familles dont ils sont issus, tout comme des difficultés qu'ils peuvent rencontrer (retard, niveau insuffisant...) sont de plus en plus accessibles. L'Education Nationale dispose en effet d'un fichier complètement informatisé, normalement utilisé à des fins de gestion, mais de plus en plus fréquemment négociable pour des questions d'observation.

Les Contrats Locaux de Sécurité s'accompagnent généralement de dispositifs de suivi statistique, et les exemples d'observation en la matière se multiplient. Par contre, les premières expériences montrent bien qu'il s'agit de questions difficiles à aborder, qu'elles exigent une complémentarité d'expertise, et une très grande attention sur les conditions de collecte et les analyses qu'elles rendent possibles ou non. De plus, ces sujets illustrent complètement le décalage existant entre des faits objectivables et une perception, un vécu de l'habitant, se traduisant dans le "sentiment d'insécurité". Autant de problématiques complexes qui demanderont du temps et des investissements conséquents avant de produire toute la compréhension nécessaire sur ces phénomènes.

### **Santé, déplacements, culture, sports...des champs d'observation moins fréquents**

D'autres thèmes sont très rarement abordés, alors qu'ils constituent des enjeux forts de la politique de la ville, et sont souvent au cœur des dispositifs mis en place (culture, sport, etc.). Si quelques observations existent en termes d'équipements et d'accessibilité " objective " (distances-temps, desserte en transport en commun...), beaucoup plus rares sont les analyses qui portent sur les publics effectifs, leur provenance, l'efficacité de certaines tarifications, etc.

## **Les principales difficultés rencontrées**

Au-delà de l'examen des observatoires existants, le groupe de travail réuni au sein de la FNAU a permis de dégager les principaux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de ces outils, dans leur fonctionnement et leur pérennisation.

L'accès aux statistiques, un chemin long et difficile

Le premier des obstacles est évidemment l'accès aux statistiques. La première remarque est la très grande diversité des situations, notamment du fait des historiques des agences, mais aussi des disponibilités et dispositions très différentes des partenaires locaux. Ainsi, certains sont parvenus à accéder à des informations, ailleurs tout à fait hors de portée. Les "fichiers sources" sont presque systématiquement des fichiers de gestion (par exemple, le fichier des Caisse d'Allocations Familiales utilisé pour assurer les prestations sociales), qui ne sont donc pas faits pour des analyses statistiques.

Généralement, les difficultés sont de plusieurs ordres :

- le traitement de ces sources pour en extraire l'information pertinente, rendue anonyme, avec résolution des questions de formats de fichiers, d'extraction, etc. ;
- l'aspect conventionnement définissant précisément les droits d'usage et de diffusion liés au traitement des fichiers et permettant à la structure partenaire de justifier le travail fourni et l'information communiquée ;
- la fiabilité statistique, notamment pour correspondre aux productions " officielles ", et pour garantir la qualité des résultats qui découleront de ces exploitations. Par exemple, la "correction des variations saisonnières" sur les données du chômage, ou encore le redressement effectué par la Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF) sur les bénéficiaires du RMI.

Soulignons ici que les conventions nationales, devant permettre d'homogénéiser les accès aux statistiques, doivent essayer de respecter au mieux les accords locaux qui pourraient être " mieux-disants ". Il s'agit d'un exercice difficile puisque ces arrangements sont parfois officieux. Mais c'est pourtant un passage obligé pour tirer vers le haut l'appareil de production statistique et enrichir les démarches nationales des avancées locales les plus fournies. Ces exemples soulignent un aspect important de l'échange d'information : l'administration fournit les informations d'autant plus facilement qu'elle-même en tire un avantage, par exemple en termes de meilleure compréhension de son public ou de partage de sa connaissance avec celles d'autres administrations proches.

### **L'accès aux données infra-communales : Limites techniques ou secret statistique ?**

Hormis les statistiques INSEE, les informations infra-communales nécessitent un travail sur des fichiers à l'adresse. L'opération consistant à extraire la statistique utile est dénommée "géolocalisation", consistant à localiser au sein d'une entité géographique (quartier, IRIS, îlot) un ensemble d'informations rattachées à une adresse. L'administration qui fournit l'information effectue parfois en interne cette opération, pour ses besoins propres de suivi ou de répartition entre différents interlocuteurs. Par contre les échelles utilisées sont parfois très différentes des unités statistiques : circonscription d'action sociale pour les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), Commissions Locales d'Insertion pour les Conseils Généraux, circonscriptions de police...

Lorsque ce travail n'est pas effectué en interne par l'administration, le dispositif d'observation doit trouver un palliatif : soit l'INSEE peut prendre le relais, soit il y a nécessité pour l'agence d'effectuer la " géolocalisation ". Quoiqu'il en soit, cette opération est généralement très compliquée, et fortement consommatrice de temps,

à caractère purement "technique". Elle est pourtant incontournable pour disposer des statistiques les plus pertinentes.

Elle pose, de plus, une question de fiabilité, puisque l'on arrive rarement à localiser l'ensemble des informations. Que faire des éléments perdus ? A partir de quel seuil peut-on se satisfaire du résultat ? Sachant que l'information qui manque est parfois la plus pertinente : concernant par exemple les sans domicile pour les plus pauvres, les domiciliations " artificielles " par exemple pour bénéficier du RMI, ou encore les " nouvelles adresses " en ce qui concerne les constructions neuves.

Le second obstacle majeur à ce type de travail statistique, est incarné par la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL), et par les limitations qu'elle impose sur le traitement de tels fichiers à l'adresse, parfois nominatifs. Gageons qu'un travail national illustrant la pertinence de tels outils pour la politique de la ville, et la nécessité de ces informations pour une gestion urbaine et sociale optimale, permettra de s'affranchir des blocages parfois difficiles à lever...

### **De l'observation à l'évaluation... les embûches à éviter**

Au-delà de la collecte des informations et de leur traitement, il s'agit de fournir des interprétations, d'élaborer une compréhension des faits urbains, et permettre ainsi tout le travail de suivi, voire d'évaluation des actions dans le cadre de la politique de la ville. Or l'analyse s'avère vite compliquée. Un exemple parmi les plus simples peut être rapidement exposé : l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI depuis la création de ce dispositif signifie-t-elle une augmentation du nombre de situations de grande pauvreté ou au contraire une meilleure couverture du phénomène par le dispositif ?

La compréhension très fine des dysfonctionnements nécessite des approches complémentaires, qui relèvent soit de thématiques non encore abordées et difficiles à observer (sur les pratiques, par exemple des jeunes, en termes de sports ou de sorties), soit d'informations de terrain, très qualitatives, sur des blocages entre institutions et publics, sur des difficultés ponctuelles (par exemple les horaires d'ouverture d'une salle, d'une Maison Pour Tous ou tout autre équipement).

### **La nécessaire pérennisation des outils**

Le constat de la faible implication politique sur le pilotage des observatoires semble assez partagé. Cela présente certains avantages, notamment en ce qui concerne l'objectivité des résultats, et la libre interprétation que les agences peuvent produire. Par contre, en termes de pérennisation et de reconnaissance de la nécessité de l'observation longue, d'importants efforts restent à fournir, et ceci très en amont, en vue d'être en mesure de suivre et d'évaluer une politique. De tels outils nécessitent notamment un engagement pluriannuel, pour être en mesure de développer les contacts, les relations d'échanges, les outils techniques, et les capacités d'expertise, fondements de leur valeur. Les nouveaux contrats de ville, affirmant la nécessité d'une évaluation à mi-parcours (2003) et d'un bilan final (2006), doivent être l'occasion de renforcer les dispositifs existants, en les complétant sur leurs points faibles

## **Vers une dynamique d'observation nationale...**

### **Diffusion des résultats et partage des informations**

Les observatoires utilisent de plus en plus les nouveaux supports de diffusion, tels les CD-ROM ou Internet. Ces pratiques, même si elles ont donné lieu à des

premières expériences parfois peu concluantes ou inachevées, devraient permettre par leur généralisation, un plus grand partage de l'information, et par conséquent un enrichissement des analyses. En effet, les réunions du groupe de travail l'ont montré : c'est en échangeant qu'on augmente la capacité d'expertise d'un fichier ; c'est en débattant que l'on affine les hypothèses d'interprétation des statistiques obtenues.

Ces partages devraient faciliter les comparaisons, non seulement entre les agglomérations, mais également entre leurs quartiers, pour mieux se situer par rapport à d'autres, pour détecter les évolutions qui se reproduisent dans différents endroits ou au contraire les tendances spécifiques. Par exemple, sur l'amélioration globale de la conjoncture économique, de telles comparaisons pourraient permettre de situer les secteurs qui restent dans une logique de ségrégation par concentration des populations durablement privées d'emploi, des quartiers qui au contraire tirent parti de la reprise...

A l'avenir, le développement constant des moyens informatiques, et la systématisation de leur utilisation, devront faciliter une plus grande diffusion des statistiques les plus pertinentes, et garantir ainsi une richesse accrue des débats locaux sur les évolutions urbaines et sociales.

### **Les nécessaires conventionnements nationaux**

Suite à cette étude, certains contacts doivent être pris par la DIV et la FNAU avec des administrations qui fournissent aujourd'hui difficilement, ou pas du tout, des informations infracommunales. Il s'agit d'engager des démarches de conventionnement, à l'image de ce qui s'est fait avec l'ANPE, pour débloquer la situation en usant de la nécessité du suivi, puis de l'évaluation de la politique de la Ville. Il conviendra, en amont de telles rencontres, de bien identifier ce dont certains disposent comme conventions locales (ou "relations informelles"), afin que ces négociations nationales soient opérées au mieux disant...

Les informations souhaitées concernent les niveaux de revenu par l'intermédiaire de la Direction Générale des Impôts (DGI), les informations des Caisses d'Allocations Familiales, les statistiques sur l'emploi par exploitation des fichiers de l'URSSAF ou encore l'Union Nationale HLM, pour parvenir à collecter de l'information sur les flux, et les dynamiques de peuplement des quartiers.

De plus, les contacts avec la CNIL doivent être poursuivis pour faciliter l'accès et la diffusion (au moins restreinte aux acteurs des politiques de la Ville) de statistiques à l'échelle des IRIS 2000 de l'INSEE.

### **Vers un dispositif type d'observation**

Si les conventions sont un premier pas, le travail technique sur les fichiers constitue la seconde étape du dispositif. Des expériences recensées, un mode de fonctionnement optimal, puisque permettant à chacun de se centrer sur son savoir-faire, semble se dégager :

- conventions nationales, ou régionales, pour négocier et cadrer l'accès aux fichiers sources de différentes administrations ;
- portage régional ou national (en fonction de la disponibilité des informations) par l'INSEE des questions opérationnelles : traitement du fichier identifié (extraction des champs d'information pertinents, conversion de format, etc.), et notamment géolocalisation pour disposer des statistiques à l'échelle infracommunale (à l'IRIS si possible). Cette position devrait se voir renforcée par des collaborations à développer pour la mise en place du Répertoire des Immeubles Localisés<sup>2</sup> ;

- diffusion de ces informations aux acteurs intéressés, sous forme de tableau de bord, mais permettant une utilisation aussi brute que possible pour rendre facile un maximum d'exploitations ;
- animation locale par les agences, afin de capitaliser les statistiques ainsi rendues accessibles, en effectuant les premières exploitations utilisées pour nourrir le débat entre acteurs (relais locaux des administrations sources, acteurs de la politique de la Ville, comité de pilotage politique, etc.). Cet échelon est nécessaire, notamment pour que l'analyse statistique s'enrichisse des " dires d'expert ", représentés tant par les intervenants sur le terrain, que par les universitaires qui ont le temps d'une réflexion profonde, et d'une prise de recul nécessaire. En la matière, les agences d'urbanisme s'imposent par leur positionnement au carrefour de ces différentes fonctions ;
- tout en favorisant les échanges entre agglomérations, pour enrichir encore la capacité d'expertise, détecter les dynamiques anormales des évolutions globales, etc. La richesse rencontrée au cours de ce groupe de travail devra se poursuivre, notamment au sein des clubs FNAU existants ou à venir.

Une telle organisation partenariale pourrait rendre possible l'extension de l'intervention des agences sur les territoires aujourd'hui non couverts, et pourtant inscrits dans les dispositifs politique de la Ville. Les observatoires agence pourraient alors mettre à disposition les statistiques et servir de relais pour l'animation locale en cas d'absence de porteur.

2 RIL : outil qui servira à l'INSEE pour l'échantillonnage nécessaire au Recensement de la Population en continu. Son actualisation exigera sans aucun doute une contribution des acteurs locaux.

### **La pérennisation des outils d'observation et d'évaluation**

Pour finir, il semble important de travailler à une pérennisation de tels outils, qui nécessitent parfois un investissement long de plusieurs années avant de produire leurs premiers résultats. Un engagement financier pluriannuel semble une première piste à approfondir, notamment dans le cadre des nouvelles contractualisations de la politique de la Ville. Aujourd'hui, il est sans doute nécessaire d'anticiper sur l'exigence d'évaluation inscrite dans les textes, à mi-parcours en 2003 et finale en 2006, pour mettre en place très en amont de tels dispositifs.

Le suivi des évolutions sociales et urbaines, qui permettra in fine une évaluation des dispositifs, exige un investissement conséquent, mais il s'impose pour une amélioration de l'intervention publique en ce domaine.

La synthèse des travaux du groupe d'expertise FNAU proposée dans ce Dossier a été préparée par Jérôme Thévenot (Agence de Besançon).

## **Pour en savoir plus :**

SYSTEMES D'OBSERVATIONS DES QUARTIERS DANS LES AGGLOMERATIONS FRANCAISES, travail cordonné par les agences d'urbanisme de Lyon (Nicole FRENAY et Sandra ROGER), Lille et Besançon (Jérôme THEVENOT)

Le rapport comporte 3 tomes

Tome 1 : Fiches descriptives des dispositifs d'observation analysés, 111 pages



Tome 2 : Synthèse et pistes de travail, 76 pages

Tome 3 : Approche thématique des questionnements, indicateurs et sources utilisées, 65 pages, rapport accompagné d'une annexe présentant des exemples d'exploitation graphique ou cartographique.

FNAU-DIV, juin 2001 Rapport consultable à la FNAU ou disponible sur le site Internet de la FNAU [www.fnau.org](http://www.fnau.org) ou celui de la DIV : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)