

**« Pauvretés
et inégalités territoriales »**
Quelles mesures,
quelles réponses ?

Novembre 2011



La ville autrement...

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
1. SITUATION REGIONALE.....	4
2. RECENSEMENT DES OUTILS D'INFORMATION DEJA EXISTANTS	6
Les données disponibles à l'échelle nationale	
À l'échelle régionale	
Le Nord Pas-de-Calais compte également plusieurs observatoires locaux	
3. PRECONISATIONS.....	8
AXE 1 : PRECISER UNE DEFINITION COMMUNE DES PUBLICS	
ET TERRITOIRES PRIORITAIRES	9
Volet 1.1 : Affiner et compléter la territorialisation	
Volet 1.2 : Enrichir ces informations chiffrées avec l'expertise locale	
Volet 1.3 : Exploiter une double plate-forme centralisatrice	
AXE 2 : AMELIORER L'INGENIERIE DE L'ACTION PUBLIQUE	16
Volet 2.1 : Mieux connaître l'équipement et l'ingénierie dans les territoires	
Volet 2.2 : Assurer une meilleure coordination et articulation	
Volet 2.3 : Un besoin capital de qualification	
POUR NE PAS CONCLURE.....	21
ANNEXES.....	22
Annexe 1 : Bibliographie du corpus	
Annexe 2 : Bibliographie hors corpus synthétisé	
Annexe 3 : Glossaire des sigles (dispositifs et organismes)	

Directeur de publication :
François Chovet, Directeur de
l'Institut Régional de la Ville

Coordination : Samir Yacoubi,
Chargé de mission, IREV

Rédaction : Marie Sioen,
Chargée de mission, IREV

Conception graphique et
réalisation : Muriel Bertrand,
www.mbdesign.fr

Impression : La Monsoise

INTRODUCTION

Dans le cadre des missions « d'observation, d'information et de veille » et « d'animation de la réflexion institutionnelle et du débat régional » de l'IREV¹, les membres du GIP ont souhaité l'élaboration d'une synthèse sur les questions d'observation de la pauvreté et sur la réponse apportée à ces problèmes par les politiques publiques, c'est-à-dire l'ingénierie luttant contre les inégalités sociales dans les territoires de la région. Cette demande s'inscrit notamment dans un contexte général de réflexion autour de certaines politiques publiques, telles que le Développement Urbain Social Durable pour la Région, les enjeux sociaux pour les Départements ou la géographie prioritaire et la contractualisation pour l'État.

La présente synthèse a pour ambitieux objectif de contribuer à la mise en œuvre d'une réponse coordonnée de lutte contre les phénomènes de ségrégation sociale et spatiale, via une série de recommandations. La rencontre d'un large éventail d'acteurs doit permettre une appropriation commune des préconisations, qui abordent notamment la transversalité de l'organisation dans et entre les collectivités territoriales et l'État, mais qui évoquent également d'autres acteurs tels que les agences d'urbanisme, les observatoires, les centres sociaux, etc.

Pour cette synthèse des modes d'observation des situations de pauvreté et des modes de gouvernance et d'ingénierie sur les territoires, nous avons effectué un recueil de données en trois temps : premièrement, le recueil d'informations quantitatives a été réalisé auprès de l'INSEE. Le second temps a été consacré à l'étude documentaire ; en effet ce document reprend et synthétise les informations mises à disposition dans les nombreux diagnostics produits par les membres de l'IREV, mais également par d'autres acteurs tels que le CNIS (Conseil National de l'Information Statistique),

l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat), l'ORS (Observatoire Régional de la Santé), l'ARH (Association Régionale pour l'Habitat), etc. soit une trentaine de documents dans le corpus étudié (bibliographie en annexe). Le troisième pan de la collecte d'information a été qualitatif puisque nous avons mené des entretiens avec des acteurs de quatre territoires particulièrement fragiles représentant leur propre situation mais également la situation de territoires aux problématiques similaires (ex : Lens Liévin est comparable à Hénin-Carvin) : pour le Nord, nous avons rencontré des acteurs de la métropole lilloise (une métropole dense et contrastée) et de la Sambre Avesnois (un territoire relativement enclavé) et pour le Pas-de-Calais, du Boulonnais (un territoire du littoral) et du secteur Lens Liévin (au cœur du bassin minier). Parmi ces enquêtés nous avons sélectionné un échantillon de personnes issues de toutes les échelles de l'action publique : Délégués du préfet, Chargé de mission à la Région, responsables des services territorialisés des Départements, chefs de projet politique de la ville (intercommunalités et villes). Les exemples pris dans la suite du document sont issus des entretiens menés et n'ont donc pas prétention à l'exhaustivité.

Suite à cette étape de recueil, nous avons procédé à l'analyse des informations, d'une part en croisant les témoignages et les chiffres et d'autre part en analysant les conditions de mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires. Sur la base de ces analyses, nous avons privilégié la proposition de préconisations pouvant améliorer les modes de gouvernance et de gestion de la pauvreté et des inégalités territoriales. Ce premier travail a vocation à être mis en débat et approfondi avec les acteurs locaux (mise en place d'un atelier « observer pour agir ») et à nourrir le débat interinstitutionnel avec les membres de l'IREV autour des préconisations proposées. L'IREV remercie chaleureusement l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de ce travail.

¹ L'Institut Régional de la Ville (IREV) est un Groupement d'Intérêt Public rassemblant l'État, le Conseil Régional Nord Pas-de-Calais et les départements du Nord et du Pas-de-Calais.

1. SITUATION RÉGIONALE

Tout d'abord, nous avons fait l'examen global du Nord Pas-de-Calais, qui démontre que les moyennes relatives à la pauvreté y sont généralement plus défavorables que les moyennes nationales. Il convient donc, dans un premier temps, de rendre compte et d'illustrer cette position préoccupante.

La région compte plus de 4 millions d'habitants en 2006 et une densité de population de 326 habitants par km², ce qui en fait une des régions d'Europe les plus densément peuplées et les plus urbaines (86% de la population est citadine, chiffre qui continue d'augmenter).

Cette problématique de la pauvreté en région s'inscrit dans un contexte plus large de cumul de difficultés qui demande une intervention importante de la politique de la ville. La région compte ainsi 73 Zones Urbaines Sensibles (ZUS) dans lesquelles vivent 10% de la population régionale, et 223 autres quartiers prioritaires. Les ZUS de la région se distinguent notamment par le fait que 32,7% des habitants y ont moins de 20 ans, c'est-à-dire une part de jeunes de 5 points de plus qu'en moyenne régionale et un point de plus que dans les ZUS nationales.

...> Économie, emploi & pauvreté monétaire

En 2007, le Produit Intérieur Brut (PIB) de la région atteignait 96,5 milliards d'euros, plaçant le Nord Pas-de-Calais au quatrième rang métropolitain. Cependant cette performance est relativisée par le nombre élevé d'habitants : le PIB par habitant n'apparaît ainsi qu'au 20ème rang des régions françaises.

Le taux de chômage est de 14,9% en 2008, alors que le taux français est de 11,6%.

Il touche dans la région essentiellement les employés et les ouvriers, qui représentent respectivement 29,5 et 26,8% de la population. Or, c'est cette population dont la reconversion est souvent nécessaire pour un retour à l'emploi. Ajoutons que dans les ZUS de la région, les 15 ans et plus étant sans diplômes représentent plus de 36% de la population, contre 23,3% dans la population globale de la région et 33,2% dans les ZUS nationales.

Si la redistribution réduit fortement les disparités de niveaux de vie, la pauvreté reste élevée dans la région. En effet, en 2006 on estime le nombre de travailleurs pauvres à 110 000 dans la région, soit 7% de l'ensemble des travailleurs, et 24% des allocataires CAF de la région touchent le RSA en 2009.

...> Logement

L'habitat en région est un peu plus ancien qu'en moyenne française : 57% des logements y ont été construits avant 1967 contre 49% en France. Cependant il y est beaucoup plus individuel : 74% de maisons individuelles alors que le taux français est de 57%.

Les situations de pauvreté de la région ne se traduisent donc pas toujours par des quartiers d'HLM, même si ils sont présents. Cela n'empêche pas la présence de nombreux logements vétustes. Par ailleurs, près de 11% des subventions de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) étaient destinées au Nord Pas-de-Calais en 2010.

...> Santé

Les chiffres décrivent un état de santé de la population régionale inquiétant.

Le Nord Pas-de-Calais est la région la moins bien placée du classement français en « mortalité toutes causes tous âges entre 2004 et 2007 ». Elle est également dernière du classement de la « mortalité prématurée évitable par des actions sur le système de soins » ou encore sur le taux de maladies liées à l'alcool.

2. RECENSEMENT DES OUTILS D'INFORMATION DÉJÀ EXISTANTS

De nombreuses données sont d'ores et déjà disponibles sur des sites Internet, mais nous avons constaté que ceux-ci ne sont parfois pas ou peu connus des acteurs locaux. Nous avons donc établi un inventaire non exhaustif des divers observatoires et systèmes d'information géographiques permettant aux techniciens de toutes les échelles d'adapter leurs actions aux réels besoins du territoire.

...> Les données disponibles à l'échelle nationale

L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est en général la source de base des acteurs pour réaliser des diagnostics. En effet, il collecte, produit, diffuse et parfois analyse de nombreuses informations statistiques sur l'économie et la société française. À noter depuis peu : des données disponibles gratuitement à l'échelle des ZUS, sous forme de fiches thématiques.

■ <http://www.insee.fr>

■ Cheminement pour accéder aux fiches thématiques par ZUS : Base de données > Données Locales > Accéder aux données infra communales > Accéder aux données urbaines infra communales.

La Base de données sociales localisées (BDSL) rassemble des données relatives aux caractéristiques sociales de la population et aux situations de précarité et d'exclusion. Elle est donc destinée aux acteurs de l'action sociale. Y sont disponibles une cinquantaine d'indicateurs répartis en six thématiques et disponibles aux échelles nationale, régionale et départementale ainsi que pour certains territoires à la zone d'emploi, au canton ou à la commune urbaine.

■ <http://bdsl.social.gouv.fr/>

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par la loi du 1er août 2003 est dédié à la mesure des inégalités sociales et des écarts de développement dans les quartiers prioritaires. Il est appuyé par le SIG du Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes et collecte les données relatives à l'ensemble des ZUS.

■ <http://www.onzus.fr>

■ <http://sig.ville.gouv.fr>

...> À l'échelle régionale

Le Système d'Information Géographique et d'Analyse de L'Environnement, observatoire de la Région Nord Pas-de-Calais :

■ <http://www.sigale.nordpasdecalais.fr/>

La plate-forme « Observation Sociale » (cf. préconisation « plate-forme centralisatrice ») :

■ <http://www.observationsociale5962.org>

La Plate-forme Publique de l'Information Géographique (PPIGE) est un site partenarial (État, Région et Union Européenne) essentiellement cartographique, de mutualisation et de diffusion de référentiels géographiques. ■ <http://www.ppige-npdc.fr>

Le GIP « Institut Régional de la Ville » est le centre de ressources politique de la ville à l'échelle de la région Nord Pas-de-Calais : ■ www.irev.fr

...> Le Nord Pas-de-Calais compte également plusieurs observatoires locaux

À l'échelon local, des observatoires ont été créés, portés par des collectivités territoriales ou des agences d'urbanisme, afin de collecter et analyser les données disponibles, parfois peu accessibles. Certains de ces « observatoires » sont accessibles sur Internet :

L'agence d'Urbanisme de l'Arrondissement de Béthune observe les situations de quatre intercommunalités :

■ <http://www.aulab.fr>

La communauté d'agglomération du Boulonnais dispose de son propre observatoire dont le fonctionnement associe les acteurs locaux, mais il y a également une agence d'urbanisme « Boulogne-sur-mer développement Côte d'Opale » qui a un rôle d'observation :

■ <http://www.agglo-boulonnais.fr>

■ <http://www.boulogne-developpement.com>

L'agence de développement et d'urbanisme de Flandres - Dunkerque :

■ <http://www.agur-dunkerque.org>

L'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole : ■ <http://www.adu-lille-metropole.org>

L'agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer : ■ <http://aud-stomer.fr>

L'agence de développement et d'urbanisme de la Sambre : ■ <http://www.adus.fr>

Il existe d'autres observatoires à l'accessibilité limitée (interne), notamment pour les départements et les communes de Calais, Lille, Roubaix, Tourcoing, et pour l'agglomération de Valenciennes.

3. PRÉCONISATIONS

Partant des observations locales décrites dans les nombreux diagnostics régionaux, mais aussi des entretiens menés et des notes méthodologiques et sociologiques étudiées dans le corpus de documents en annexe, deux axes stratégiques se dessinent.

En effet, si les diagnostics indiquent la complexité et la diversité des territoires, il faut pour une meilleure efficacité de l'action publique accepter cette situation et optimiser à la fois l'ingénierie territoriale, et les relations entre les acteurs liés par ces enjeux de lutte contre la pauvreté.

Mais avant cela, un premier axe de suggestions est consacré à une mesure de la pauvreté sur les territoires qui soit limpide et partagée pour mieux travailler collectivement et s'approcher d'une « stratégie de développement social ».

AXE 1 : PRÉCISER UNE DÉFINITION COMMUNE DES PUBLICS ET TERRITOIRES PRIORITAIRES

Il s'agit dans un premier temps d'avoir, en amont des politiques publiques, une connaissance des besoins des territoires et des populations qui soit :

- réaliste et précise : s'affranchir des zonages seuls et relever les diversités infra régionale et infra communales,
- multidimensionnelle : prenant en compte les inégalités sociales plus largement que la seule pauvreté « monétaire »,
- commune : accessible, utilisable et diffusable par tous les acteurs,
- actualisable : si possible annuellement,
- déjà existante : utiliser autant que possible les études et indicateurs « déjà existants » pour passer aux phases opérationnelles le plus tôt possible.

➤ Volet 1.1 : Affiner et compléter la territorialisation

Les zonages politiques de la ville² ont parfois des limites relevées par les acteurs :

- Le zonage actuel ne prend pas suffisamment en compte les diversités entre ZUS, c'est-à-dire les différents degrés et visages des difficultés rencontrées selon les quartiers.
- Les opérations de relogement des projets ANRU pourraient amener des dispersions partielles de populations pauvres qui n'entrent plus dans le cadre du zonage mais peuvent demeurer en situation de précarité. À l'inverse, toujours dans le cadre de cette volonté de mixité sociale, l'entrée de populations plus aisées dans ces quartiers en zonages ne devrait-elle pas engendrer une réflexion sur les politiques de peuplement des quartiers. Il s'agit en effet de flux migratoires qui échappent souvent aux études et dont l'observation mériterait d'être approfondie. Au-delà des opérations de rénovation urbaine, cette problématique peut également se manifester dans les écoquartiers situés en zonages CUCS, et qui attirent pourtant souvent des populations plus aisées.
- Certaines poches de pauvreté ne sont pas prises en compte par les zonages, parfois car ce sont des territoires trop restreints pour être adaptés aux dispositifs actuels (courées, ruelles), mais parfois cela concerne des quartiers de plus grande ampleur.

C'est aussi le cas de certains ménages, qui habitent dans des quartiers « mixtes » dont les moyennes statistiques ne permettent pas l'application des dispositifs de la géographie prioritaire.

Sont ici présentées quatre méthodes opportunes et déjà existantes, pouvant compléter les zonages dans la pratique de diagnostics et d'application des dispositifs.

1) Développer la méthode du carroyage (ou « méthode au carreau »)

Abordée notamment dans « Repérage de quartiers fragiles en Nord Pas-de-Calais » (publication janvier 2010) et dans « Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire » (publication CNIS 2009), cette technique rationnelle est basée sur le quadrillage et les statistiques. Elle consiste à rassembler et traiter une sélection de données statistiques en vue d'une exploitation cartographique à l'échelle de quartier IRIS (INSEE), petite échelle intégrant des poches restreintes de pauvreté.

En superposant une carte de carroyage de la pauvreté et une carte de zonage ZUS, on s'aperçoit que le recouvrement des ZUS n'est pas toujours optimal. Cette technique, qui se développe actuellement dans la méthodologie de nombreuses régions françaises, permet une approche très fine de la précarité. Par ailleurs elle offre aux territoires la possibilité de constituer leur propre zonage en fonction des résul-

² Nous entendons ici les différentes interventions publiques visant à répondre au cumul de difficultés qui touchent les territoires et qui complètent les autres politiques publiques de droit commun (éducation, logement, action sociale...).

tats ; pour l'observation dans un premier temps, puis peut-être dans l'action publique en elle-même.

À noter qu'une modification des méthodes de « zonage » poserait la question du suivi des quartiers, c'est-à-dire que la différence de sélection entre les deux outils pourrait poser des problèmes quant à l'observation dans le temps des évolutions de ces territoires.

Ajoutons à cela qu'une fois ce nouveau « zonage au carreau » effectué, il sera à l'avenir possible d'obtenir des statistiques et de suivre leurs évolutions année par année, grâce à un nouvel outil mis bientôt à disposition par l'INSEE.

2) Opérer davantage d'approches comparatives grâce aux typologies de quartiers

Plusieurs classifications de quartiers (tous quartiers compris ou uniquement ZUS), ont déjà été établies par les acteurs régionaux. Ces typologies permettent soit de « classer » les quartiers selon la gravité de leurs difficultés, soit de repérer le type de population en difficulté, notamment selon la tranche d'âge, le niveau de diplôme et le type de logement. Outre mesurer les disparités entre quartiers ou entre ZUS, cette approche comparative permet également de rapprocher certains quartiers aux problématiques similaires, et aux techniciens concernés de partager sur la culture de projet dans ce type de territoire. À noter l'existence des deux typologies suivantes :

> L'étude « *Regards sur les quartiers en Nord Pas-de-Calais* », Insee & Conseil Régional Nord Pas-de-Calais, 2007.

Y sont exposées une typologie de quartiers en huit catégories allant de « pauvreté extrême » à « quartiers résidentiels aisés » et une typologie de cinq catégories de ZUS.

> « *Renouveau du Développement Urbain Social Durable* », Conseil Régional Nord Pas-de-Calais, 2011.

Cette étude en cours propose notamment un tableau à deux entrées pour caractériser les familles de territoires : d'une part le niveau de précarité de la population et d'autre part les ressources territoriales, autrement dit « la capacitation ». Cet outil devrait permettre de repérer les degrés de dynamiques économiques et les différents niveaux de précarité présents sur les territoires.

Ajoutons qu'une étude sollicitée par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole est en cours sur l'analyse des ZUS et CUCS de la région et de l'arrondissement de Lille par rapport aux autres territoires prioritaires français (spécificités des difficultés, etc.).

3) Généraliser et s'inscrire dans les démarches de « tableau de bord »

La base de l'œuvre des acteurs publics part généralement des indicateurs statistiques mis à disposition - notamment par l'INSEE - qui contribuent largement aux divers diagnostics réalisés. Cependant, certaines collectivités n'ont pas toujours les moyens de choisir les indicateurs les plus pertinents, ni de se les approprier. Le but est ici la sélection d'une liste restreinte d'indicateurs qui soit à la fois la plus pertinente possible mais aussi pouvant être actualisée annuellement afin de suivre les diagnostics dans la durée, ce qui n'est pas toujours le cas. Ces indicateurs seraient triés en catégories « indicateurs transversaux » à la politique de la ville » et « indicateurs thématiques » et destinés à former un « tableau de bord » méthodologique, qui se doit d'être à la fois accessible à la saisie et d'une lisibilité commode. Cette base et grille de lecture, idéalement commune à tous les territoires et acteurs du Nord Pas-de-Calais serait diffusée à l'ensemble des échelles, et notamment aux techniciens des petites collectivités qui n'usent souvent que d'un observatoire local (quand il existe) et d'un « ressenti » exposé par leurs partenaires (centres sociaux, associations). La grille de lecture transversale peut être transmise aux techniciens multi thématiques (Délégués du préfet, chefs de projet politique de la ville) et la grille thématique aux chargés de mission sur des questions particulières telles qu'une opération ANRU ou un PRE.

Plusieurs grandes démarches s'inscrivent dans cette dynamique :

> « *Indicateurs Sociaux Départementaux* » :

Un groupe de travail du CNIS a en 2008 mis à disposition des conseils généraux un socle d'indicateurs communs dans le domaine de l'action sociale départementale. En juin 2011, ce travail a été complété par une « pages de profils » méthodologique à destination notamment des unités territoriales départementales, qui ont reçu la version papier du document ; « connaître pour agir : des indicateurs au service des politiques sociales »

présente ainsi des analyses élaborées via le socle d'indicateurs, qui ont notamment permis d'effectuer des typologies (partager les territoires en « classes » ou « catégories », faire apparaître certaines poches de pauvreté, etc.).

> Groupe de travail sur « *L'observation et l'évaluation locale* » (SGCIV – ONZUS)

Ce « groupe de travail sur l'observation et l'évaluation locale » a balisé quatre axes de réflexion nécessaires à la coordination des démarches locales et nationales d'observation :

- Déploiement de l'offre d'information statistique (sélection des indicateurs les plus utiles et définition des actions ayant besoin de ces indicateurs),
- Les moyens de ce déploiement (quels ingénierie & financements pour compléter l'offre actuelle ?),
- La cohérence des démarches locales et nationales (la territorialisation de l'observation requiert une harmonisation des données statistiques),
- L'appui méthodologique (qualification des acteurs locaux sur l'interprétation des indicateurs).

> « *Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord Pas-de-Calais et la Wallonie* », étude pour la Région Nord Pas-de-Calais et pour l'institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.

Cette étude régionalise trois indicateurs de développement humain (IDH, IPH et IPF) et permet ainsi d'établir des comparaisons entre la Wallonie, la Belgique, le Nord Pas-de-Calais et la France. Cela a démontré que les deux régions étaient similaires sur de nombreux points, tandis qu'elles avaient des écarts significatifs avec leur pays respectif, et qu'il était donc utile et parfois plus pertinent d'effectuer des « grilles d'indicateurs de suivi » à l'échelle régionale (ou locale), au-delà du niveau national.

> « *Inégalités et Pauvreté dans le Nord Pas-de-Calais : un bilan rétrospectif. Essai de régionalisation du BIP40* », Florence JANY-CATRICE.

Evoquons également une quatrième démarche réalisée par l'économiste Florence JANY-CATRICE, qui a tenté de régionaliser le baromètre des inégalités et de la pauvreté « BIP 40 », agrégation de soixante variables réparties en six rubriques. Elle expose notamment dans son rapport sa méthodologie, les premiers résultats du

baromètre régionalisé et les difficultés rencontrées lors de son travail.

4) Exploiter les indicateurs synthétiques, notamment dans ces « tableaux de bord »

L'État, les collectivités mais aussi les chercheurs créent de plus en plus d'indices prenant en compte à eux seuls plusieurs facteurs essentiels : ce sont les indicateurs synthétiques, le plus connu étant l'IDH, créé par le Programme des Nations Unies pour le Développement. Les indicateurs synthétiques permettent de restreindre le flux d'informations disponibles. Il sont déjà nombreux mais rarement généralisés, régionalisés, actualisés et utilisés par tous. Il semble judicieux de choisir les plus pertinents de ces indices déjà existants et de les territorialiser pour pouvoir les intégrer au tableau de bord explicité ci-dessus, à la place de très nombreux indicateurs « simples », qui peuvent très vite alourdir le tableau, voir le rendre illisible. Nous avons notamment sélectionné les trois indicateurs synthétiques suivants :

> L'ISS : « *Un indicateur de Santé Sociale pour les régions françaises* », Région Nord Pas-de-Calais, note D2DPE n°20, 2009.

Cet indicateur synthétique a pour but d'estimer la santé sociale des régions françaises. Cet indicateur permet notamment de comparer les régions, et de prouver qu'on ne peut pas établir de lien entre la santé sociale et la richesse économique (PIB/habitant). L'ISS reprend 19 variables réparties en six dimensions inhérentes aux thématiques des inégalités et de la pauvreté : l'éducation, la justice, le logement, la santé, les revenus, et enfin l'emploi.

> L'IDH4 : « *Un indice de développement humain à l'échelle des territoires du Nord Pas-de-Calais* », Région Nord Pas-de-Calais, note D2DPE n°24, 2009.

La création de cet indicateur entre dans le cadre du projet « indicateurs 21 » qui vise à créer de nouveaux indicateurs de richesse. Cet indice prend en compte les trois dimensions de la santé, de l'instruction (diplôme) et du niveau de vie. Il a permis de mettre en évidence l'écart de développement humain du Nord Pas-de-Calais par rapport à la France, et a également fait l'objet d'une territorialisation à l'échelle communale, qui a abouti à une cartographie intéressante mettant en exergue les disparités infra régionales.

> Indice de fragilité sociale du territoire : « *Diagnostic du territoire Atlas Cartographique* », Valenciennes Métropole, Février 2011.

Dans le cadre d'un diagnostic territorial, la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole a créé un indicateur de fragilité sociale du territoire. Celui-ci a été calculé pour les communes du territoire, et permet une approche comparative non seulement entre communes mais également entre les communes et la moyenne départementale. Il est construit à partir de deux indicateurs de chômage, deux indicateurs relatifs à la famille (nombreuses et monoparentales), deux indicateurs de logement (logements HLM loués vides et logements gratuits), un indicateur de formation (non diplômés) et enfin il prend également la dimension du revenu en compte avec les « foyers non imposables ». L'indice de la moyenne départementale a une valeur de zéro, et l'indice de la commune ayant le meilleur résultat a une valeur de 100.

> Pour ces deux dernières préconisations (tableau de bord et indice synthétique) : un investissement dans la régularité et l'actualisation des indicateurs est nécessaire au suivi de l'évolution des situations pour agir de façon cohérente. De nouveaux indicateurs sont inventés régulièrement, mais sans suivi ils perdent leur raison d'être. Le but ultime mais complexe serait d'aboutir à un consensus sur un tableau de bord commun qui pourrait être diffusé aux acteurs locaux.

...» Volet 1.2: Enrichir ces informations chiffrées avec l'expertise locale

Deux mêmes chiffres sur deux territoires peuvent avoir des sens différents, ou cacher la variabilité entre deux situations. Si nous disposons donc bien de statistiques et de cartes pour définir les publics prioritaires, il y a en revanche une nécessité de prendre en compte des informations plus qualitatives, au sens de « ressenti » des acteurs locaux. De nos entretiens dans les territoires est ressorti un besoin local d'approfondir la logique de projet de développement des politiques de la ville, mais pour établir de telles stratégies territoriales, les cadres locaux souhaitent participer à la réflexion sur la territorialisation et la définition des publics prioritaires. Le but est ici d'aller au-delà des moyennes statistiques sur lesquelles on peut certes s'appuyer, mais qui requièrent un complément

d'information issu de l'expertise locale. Ajoutons à cette volonté de participation et de réflexion que les acteurs locaux de la lutte contre la pauvreté (collectivités, associations...) indiquent unanimement une baisse des moyens engendrant une diminution du nombre de leurs actions et parfois une restriction du nombre d'agents ou salariés. En effet nous avons constaté l'arrêt d'actions telles que des journées de prévention dans les écoles sur des thématiques comme l'hygiène, l'alcoolisme, la violence, etc. Cette situation nécessite qu'une réflexion soit menée à propos du renouvellement de la distribution des ressources. Les thématiques les plus préoccupantes pour les acteurs locaux sont les suivantes :

1) Réfléchir à un cadrage plus souple des dispositifs

> La rigidité des critères d'enveloppes sociales constitue un obstacle à l'aide des populations.

Les cadres locaux nous ont signalé un cadrage trop serré de certains dispositifs mis à disposition par leur institution, qui s'avèrent parfois en décalage avec le territoire. Nous pouvons notamment illustrer ce propos par les enveloppes relevant du domaine strictement social, qui ne peuvent être obtenues pour l'aide de certains ménages que si ces derniers entrent dans un nombre de cases trop élevé : tranche d'âge, adresse postale, , etc. Ces conditions sont trop contraignantes pour pouvoir passer à l'action envers des familles qui ont pourtant besoin d'une aide. Cela provoque des situations dramatiques, puisque ce public, dans le besoin mais ne rentrant pas dans la bonne case, passe entre les mailles du service public et le temps accroît ses difficultés, devenues graves quand ce public sera à nouveau repéré. Le souhait de ces techniciens locaux est donc de généraliser en partie certaines « enveloppes » afin de correspondre à la réalité des besoins du terrain.

> L'échelle du quartier en politique de la ville manque parfois de souplesse.

Les grands dispositifs sont souvent pensés à l'échelle communale et intercommunale ; en effet les opérations ANRU doivent prendre en compte les sites associés (sites de relogement), tout comme les PRE ont montré que les jeunes en difficulté ne sont pas localisés uniquement en ZUS, loin de là. Le PRE de la commune de Jeumont illustre bien ce phénomène avec seulement 35% des parcours suivis issus des ZUS. Ajoutons à

cela l'identification et l'attachement des habitants à leur commune qui ajoute une certaine visibilité aux actions réalisées à l'échelle communale.

De surcroît, si certains territoires sont pris en compte de manière satisfaisante par la géographie prioritaire, d'autres territoires ont certes des quartiers pauvres, mais dans des communes pauvres. Ces agglomérations à pauvreté homogène ont des difficultés pour mettre en place un système de péréquation ou de redistribution des ressources qui soit efficace. Enfin, on repère parfois des communes qui sont en grande partie en géographie prioritaire de l'État (ZUS...) et pour une autre partie prise en charge par les politiques de quartiers de la Région. En effet, le Conseil Régional continue de fonder son intervention sur la géographie prioritaire précédente, des contrats de ville 2000-2006. Cette double approche peut parfois être perçue comme complémentaire ou contradictoire.

Si les chargés de mission des territoires ont conscience qu'il est nécessaire d'avoir une obligation d'allouer une bonne partie du budget aux quartiers prioritaires, ils sont en revanche en demande d'une marge de manoeuvre (à raison d'un pourcentage du financement ou d'un montant limité) pour avoir la possibilité d'intervenir avec plus de flexibilité chez les ménages, qui, tout en respectant les critères du cahier des charges, se situent pourtant dans des quartiers non « prioritaires ». Il s'agirait donc de concilier une approche territoriale avec une approche individuelle.

2) Des appels à projet plus accessibles pour les associations ?

Dans l'ensemble de la région, on constate un désépauvement du tissu associatif. Outre la diminution de leurs ressources, on peut expliquer ces disparités d'associations par le manque d'adaptation de certains appels à projets.

En effet, certains pourvoyeurs d'appels à projets sont souvent dans une optique linéaire de diagnostic, suivi par une série d'appels à projets vers les associations. La logique n'est donc pas exogène, c'est-à-dire que les associations s'adaptent et ont de « fausses

initiatives » ajustées pour entrer dans le cadrage de l'appel à projet et continuer d'exister grâce aux subventions. Ces circonstances peuvent empêcher différentes bonnes idées d'aboutir uniquement parce qu'il leur manque un critère. Pour illustrer ce propos, il arrive fréquemment qu'un projet concernant une thématique précise comme l'enfance n'obtienne pas de subventions car l'enveloppe est strictement destinée à la « parentalité », ou vice-versa. En écho aux dispositifs sociaux qui pourraient être plus souples comme nous l'avons vu précédemment, des appels à projets légèrement moins fermés permettraient de financer de réelles initiatives, et peut-être moins de projets conformés sans conviction pour entrer dans le cadre fixé.

3) Quelle durée pour la contractualisation ?

L'amélioration des conditions de vie dans les quartiers requiert un travail à long terme, effectué en profondeur. Ce qui ressort de nos entretiens sur la temporalité de la contractualisation consisterait à allonger la durée sur laquelle s'étendent les Contrats Urbains de Cohésion Sociale, les Contrats territoriaux de Développement Durable³, etc. Des délais accrus permettraient selon plusieurs cadres territoriaux, d'une part d'être dans une logique de projet plus développée sur le fond et la stratégie globale, et d'autre part de diminuer la précarité des techniciens travaillant dans le cadre de ces contrats. Une plus grande stabilité des emplois des chargés de mission inciterait ces techniciens à s'investir encore davantage dans les territoires.

4) Mesurer et/ou prendre en compte certains effets de la pauvreté non quantifiés à ce jour : la mobilité et les soins.

Certains facteurs ne sont pas quantifiables, ou difficilement : le mal-être, mais aussi et surtout les habitudes (ou non habitudes) liées à un blocage psychologique ou culturel. Il s'agit là de freins conséquents à l'amélioration de la vie des habitants des quartiers. En effet, nous avons notamment constaté deux barrières culturelles, que notre panel d'enquêtés a relevé unanimement.

³ Les contrats territoriaux de développement durable sont signés entre le conseil général du Pas-de-Calais et les 43 EPCI du département pour une durée de 3 ans. Ils définissent les modalités d'action publique en faveur du développement local de proximité. Cette démarche est également en cours de généralisation dans le Nord à partir de l'expérimentation sur l'arrondissement du Cambrésis, dont le contrat d'aménagement et de développement durable a été signé en 2011 pour une durée de 6 ans.

> La mobilité

Une part importante de la population des quartiers ne se déplace pas. Même si l'on constate pour certains quartiers un taux de motorisation très faible ou peu de dessertes de transports en communs, pour d'autres quartiers, il n'y a pas cet obstacle de mobilité physique, mais un réel blocage à « penser », « oser » ou « vouloir » sortir du quartier, ne serait-ce que pour aller au centre ville de leur propre commune. Cela constitue un frein notable au lien social et aux loisirs, mais également à l'emploi. On constate d'ailleurs que les actifs en emploi des quartiers travaillent majoritairement dans leur commune de résidence.

> La santé

L'autre problématique que nous avons discernée relevant entre autres d'un blocage psychologique, ou d'une non habitude culturelle, est la difficulté pour la population de prendre en compte ses problèmes de santé, pouvant par exemple se traduire par un manque de soins. Nous savons que la santé est moins bonne dans les quartiers, mais cela n'est pas toujours une question de moyens, ou de mauvaises habitudes de vie (alimentaires, etc.). En effet, nous avons constaté que même les bénéficiaires de la CMU se faisaient moins soigner qu'en dehors des quartiers, ou alors tardivement, ce qui provoque malheureusement une aggravation du problème de santé.

> Il serait intéressant de travailler sur ces aspects, en commençant par essayer de les quantifier, par exemple via une enquête sur le nombre de fois par semaine / mois / an où les habitants se rendent au centre-ville, dans la ville centre la plus proche, dans une autre grande ville, etc. et de comparer ces résultats entre quartiers mais également avec des quartiers plus aisés. La question des soins est encore plus complexe à aborder puisqu'elle touche parfois à l'intime (hygiène, corps, alcoolisme, psychologie). Nous y consacrerons une partie dans notre Axe II volet 2.3.

5) Encourager les initiatives visant à l'expression des habitants

On notera la démarche de rapport biennal sur « l'état des quartiers ». Ce projet de la fédération nationale des centres sociaux et des centres de ressources politique de la ville consiste en une prise de parole

d'habitants des quartiers répondant à la question « comment vivons-nous dans nos quartiers ».

Cette prise de parole veut :

- Témoigner auprès des décideurs publics du décalage existant entre les discours sur les territoires en politique de la ville et la manière dont les gens vivent sur ces territoires,
- apporter une expertise d'usage à la réflexion sur les politiques publiques menées sur ces territoires,
- faire mieux connaître la réalité quotidienne des quartiers
- lancer un cri sur des situations que peuvent vivre des habitants dans certains quartiers.

On notera également les méthodes telles que SPIRAL, expérimentées par des collectivités avec le soutien du Conseil de l'Europe pour la mise en route d'un processus visant à donner une dimension démocratique à l'élaboration d'indicateurs de progrès dans le bien-être avec les citoyens et les communautés. Une mise en œuvre est en cours sur la ville de Roubaix.

...> Volet 1.3: Exploiter une double plate-forme centralisatrice

Ce volet consiste à proposer le développement de deux plates-formes dites « centralisatrices » dont le but serait la mutualisation de l'information et de l'observation.

1) Développer et participer à la plate-forme Internet « Observation Sociale 59 62 »

Le site Internet « Observation Sociale 59 62 » est un dispositif d'observation partagée entre l'État (Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale et Agence Régionale de Santé notamment), la Région Nord Pas-de-Calais, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, et la CARSAT (Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail). Cette plate-forme fonctionne d'une part via les groupes de travail de ses partenaires sur des thématiques transversales (logement, jeunesse...) et d'autre part via la mission d'étude du CRESGE. Cette plate-forme pourrait être davantage saisie par les acteurs comme un outil centralisateur.

De même, renforcer la coordination entre l'État et les différentes collectivités permettrait d'éviter certaines

études produites en doublons : en listant ces études sur la plate-forme par exemple, voir en y déposant les études lorsqu'elles ne sont pas confidentielles.

Actuellement en phase de relance (conférence des partenaires cet automne 2011), ce site d'observation a vocation à devenir un baromètre permettant de visualiser les évolutions sociales régionale et départementales, en participant peut-être à certaines études.

Adresse du site : <http://www.observationsociale5962.org>

2) Création d'un réseau des observateurs locaux

Pour compléter cette observation aux échelles régionale et départementales, et perfectionner l'observation locale via des échanges de pratiques, il serait approprié de proposer une mise en réseau des observatoires territoriaux de la Région. L'IREV qui a l'avantage d'être un espace transversal et déjà existant, pourrait servir de support à cette mise en réseau, sous la forme par exemple d'organisation de « groupes de réflexion et d'échanges » qui se réuniraient sur une durée donnée pour partager leurs pratiques d'observation. Le premier choix à opérer pour la construction de ce réseau consiste à sélectionner les membres du réseau parmi ces trois catégories repérées :

- > Les observatoires formels, à proprement dits et agences d'urbanisme.
- > Les structures qui disposent grâce à leur fonction de ressources (chiffrées et territorialisées) utiles à l'observation : C.C.A.S, services territorialisés des départements principalement.
- > Les observateurs informels qui ont une connaissance de proximité de la population, mais plutôt sur du ressenti que sur des chiffres : médiateurs, adulte relais, associations, centres sociaux, qui se voient souvent dotés du statut d'observateurs de la vie quotidienne.

Enfin, les équipes Politique de la ville devront être concertées également, de façon transversale à ces trois catégories.

Nous suggérons quelques premières thématiques sur lesquelles échanger et partager ;

> Quels partenaires « sources » ? (les indispensables, les facultatifs...)

> Qui sont les partenaires « utilisateurs », destinataires ou demandeurs d'observation ?

> Quelles méthodes et obstacles au portage de l'observation ?

> Dans quelles mesures organiser la diffusion des observations faites ?

Le but de cette idée n'est pas de construire un modèle unique d'observatoire, mais de partager et réfléchir avec les observatoires, et de définir les éléments clefs d'une observation la plus aboutie possible.

AXE 2 : AMÉLIORER L'INGÉNIERIE DE L'ACTION PUBLIQUE

Ce second axe concerne la réponse des politiques publiques aux problématiques liées à la précarité. Il consiste à optimiser l'ingénierie de projet sur trois étapes ; la connaissance des territoires, l'articulation des acteurs et la qualification des techniciens et cadres locaux. La première analyse de l'implantation de cette ingénierie sur les territoires nous amène aux recommandations suivantes :

➤ Volet 2.1 : Mieux connaître l'équipement et l'ingénierie dans les territoires

Les entretiens menés donnent un premier aperçu des différentes situations de la région en termes d'outillage dans la conduite de projet : nous avons ainsi pu distinguer quels étaient les principaux points forts et faibles des territoires. Cependant, il serait opportun d'approfondir notre connaissance de l'ingénierie dans les différentes agglomérations du Nord Pas-de-Calais, tant sur la quantité de personnel (nombre de cadres territoriaux travaillant sur les politiques de la ville), que sur la qualité (quels métiers, quelles formations, quels besoins) ainsi que sur l'équipement, c'est-à-dire la présence de services (structures d'insertion et accompagnement, guichets de la Poste, hôpitaux, etc.).

1) Un premier mais léger état des carences en ingénierie a été effectué

Nos premiers constats ont montré que certains territoires sont moins pourvus que d'autres en terme d'ingénierie. Il s'agit donc de cibler d'une part les territoires où la pauvreté est homogène, qui ont donc besoin d'une ingénierie suffisamment développée pour œuvrer dans les quartiers mais également dans le reste du territoire, et d'autre part les territoires où l'on souffre d'un manque d'équité par rapport aux services rendus à la population (défaut de certains services ou structures, etc.). Nous avons d'ores et déjà repéré des carences.

- > Difficultés de recrutement et manque d'attractivité du territoire
- > Une absence de perspectives et de projet territorial
- > Les moyens financiers des villes sont souvent limités. La population est pauvre mais le territoire est également pauvre, dans sa globalité.
- > Une précarité des agents contractuels est accrue

par la diminution des moyens financiers des politiques de la ville. On constate ainsi la suppression de postes dans les territoires les plus pauvres.

2) Création d'un outil « ratio » : combien de techniciens politiques de la ville par tranche de population ?

Il s'agit ici de lancer la création d'un indice qui permettrait d'une part d'appuyer, conforter ou infirmer les ressentis de manques d'ingénierie, et d'autre part d'effectuer des comparaisons entre les différents secteurs souffrant de pauvreté conséquente. Cet indice ne peut se limiter au simple calcul « nombre de techniciens politiques de la ville divisé par le nombre d'habitants ». Il importe d'y intégrer des éléments d'ordre quantitatif et qualitatif, existants ou à créer spécifiquement (à travers une enquête auprès des cadres locaux par exemple). La prise en compte de caractéristiques socio-économiques de la population apparaît cruciale (indicateurs de pauvreté, de santé, etc.). Cependant, certaines données fines seront difficiles à mesurer : quels techniciens doivent être pris en compte précisément dans le ratio ? Par exemple, doit-on inclure les équipes des CCAS et le personnel des centres sociaux municipaux aux chargés de mission des communes et des intercommunalités ? Une réflexion est à engager dans cette voie, à un niveau institutionnel.

3) Utiliser les outils déjà existants de connaissance des services rendus à la population

Au-delà des techniciens, cadres etc. propres à la politique de la ville, certains équipements de services rendus ont également un rôle indispensable d'accompagnement des populations en difficulté. Des outils existent déjà ;

- > La Base Permanente des Equipements (BPE)

Cet outil est proposé par l'INSEE et fournit le niveau d'équipements rendus par un territoire à la population (services, éducation, commerces, etc.).

- > L'IRDES : L'Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé

Cet institut actualise une base ayant le même principe que la BPE mais concernant uniquement les équipements de soins. Cependant ce travail est effectué à l'échelle régionale voire départementale. Un développement à l'échelle de l'agglomération serait très pertinent pour les acteurs de la politique de la ville.

> « Connaître pour agir : des indicateurs au service des politiques sociales », Pages de Profils n°92, INSEE, départements du Nord et du Pas-de-Calais, juin 2011.

Cette publication contient trois cartes de la région qui situent les communes où on trouve la présence d'une permanence sociale, d'un pôle emploi et d'un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

➤ Volet 2.2 : Assurer une meilleure coordination et articulation

Outre l'aspect de mutualisation des informations à laquelle la double plate-forme pourrait servir, l'ingénierie est également à l'épreuve des cloisonnements dans l'action publique et la réalisation de projets. La mise en œuvre des politiques de la ville, par essence complexes car elles mobilisent divers acteurs, exige des logiques coopératives entre services mais également entre structures différentes. Les propositions suivantes vont dans le sens d'une cohésion sociale.

1) Informer et agir ensemble

L'un des « freins » que nous avons relevé chez l'ensemble des acteurs est l'existence de certains cloisonnements entre les services d'une même structure. Voici ci-dessous des préconisations de diffusions d'informations pouvant améliorer la transversalité interne.

- > Lister en interne les études déjà faites/commandées.

> Appui à la transversalité pour les techniciens : délégués du préfet pour l'État et chefs de projet politique de la ville pour les collectivités ont un rôle emblématique dans la transversalité : ils sont coordonnateurs de services, mais également en contact avec les associations, centres sociaux, pôle emploi, bailleurs, etc. Il serait judicieux de proposer aux nouveaux arrivants une rencontre où se partageraient les bonnes pratiques, éventuellement sous forme de séminaire.

2) Valoriser les informations détenues par les C.C.A.S.

Les C.C.A.S disposent d'informations, notamment dans le cadre de leur devoir d'analyse des besoins sociaux, mais également sur le R.S.A et le logement, ou encore leur bilan d'activité.

Il pourrait être intéressant de systématiser une pratique que nous avons repéré dans certains territoires, parfois de façon informelle : le partage de ces informations avec les centres sociaux et les unités territoriales départementales. Cette harmonisation des pratiques valoriserait leurs informations et informerait l'ensemble des acteurs publics du social.

3) Partager les bonnes pratiques de « transversalité » entre structures différentes

Si la transversalité entre acteurs différents est parfois complexe à mettre en place, il existe tout de même des exemples d'initiatives augurant des perspectives positives. Ces structures pourraient diffuser et partager lors de séminaires ou rencontres leurs pratiques :

- > Le GIP : « Réussir en Sambre »

Il s'agit d'un « guichet et enseigne unique » pour les demandeurs d'emploi de Sambre, qui regroupe le PLIE, la maison de l'emploi, et la mission locale sous une même direction. Les constats relevés dans le cadre de l'« observatoire des parcours » permettent de sensibiliser les conseillers aux freins et leviers d'accès à l'emploi et à la formation relevés et comptabilisés (timidité, façon de s'exprimer, etc.). Prendre ces facteurs en compte peut améliorer les situations de chômage dont les causes ne sont pas exclusivement liées au manque d'emplois sur le territoire.

> Groupe Solidarité Emploi

Cette structure «réseau», que l'on trouve notamment à Liévin, permet d'effectuer des réunions trimestrielles entre les communes afin de faire l'état des lieux de l'emploi et du chômage, à l'échelle de l'agglomération.

> Les Ateliers Santé Ville

L'Atelier Santé Ville est un cadre institutionnalisé permettant la réunion d'acteurs concernés par les problématiques de santé publique qui peuvent alors mutualiser, coordonner, partager, créer des liens. Les partenariats peuvent être très larges : services de l'État et des collectivités territoriales, techniciens et élus, assurance maladie, hôpitaux, associations, Pôles Emploi, etc.

4) Instaurer un « annuaire » ou « Carnet » d'acteurs de la politique de la ville

Ce projet consisterait à créer un annuaire clarifiant les compétences et les actions/dispositifs de chaque « service » (plus approfondi que chaque « acteur »). Instaurer cet outil faciliterait la coordination de l'État, de la Région et des Départements, mais permettrait aussi aux acteurs locaux de gagner un temps considérable. Il ne s'agirait pas d'un simple répertoire de contacts mais d'un guide expliquant quel acteur fait quelle action et peut aider via quel appel à projet, à quelle échelle, sur quelle temporalité, etc. Cet annuaire serait dans un premier temps composé d'une version numérique en ligne sur Internet, permettant l'actualisation des données.

Cet instrument est d'autant plus nécessaire actuellement que l'organisation d'acteurs primordiaux a été modifiée, notamment dans le cadre de la réforme des services de l'État (RGPP) et de la réorganisation en cours des services de la Région.

••• Volet 2.3: Un besoin capital de qualification

Les entretiens que nous avons menés sur les territoires nous ont permis de discerner plusieurs besoins de qualification ou de connaissance dans certains domaines ; pour les techniciens et cadres locaux, mais aussi pour les associations. Les demandes suivantes ont été formulées à plusieurs reprises :

1) Favoriser le partage d'expérience des acteurs locaux

Un premier besoin relevant de l'ingénierie concerne la culture de projet, les partenariats et la transversalité, qui sont quotidiennement abordés par les chargés de mission et chefs de projet des territoires. Ceux-ci rencontrent parfois des difficultés qu'ils aimeraient partager, ont des points de vues à confronter, des questions pratiques qu'ils aimeraient poser à d'autres techniciens ayant les mêmes responsabilités et rencontrant les mêmes difficultés qu'eux. L'IREV relance un chantier d'animation et de coordination de rencontres, en considérant ces éléments :

- Il y a une demande de partage autour de mêmes métiers : entre délégués du préfet, entre chargés de mission d'agglomération, chefs de projets de commune...
- Il y a une demande de rencontres entre territoires aux problématiques similaires : par exemple la Sambre et l'Audomarois, Hénin-Carvin et Lens Liévin, etc.
- La forme de séminaires/tables rondes en petit comité (une dizaine de personnes) est la plus sollicitée par nos enquêtés, et permettrait en effet de favoriser l'échange constructif.

Ajoutons à cela qu'une des orientations possibles concerne le développement et l'harmonisation de la médiation sociale. Le métier de médiateur demande à être plus reconnu et plus encadré ou formé, leur mission recouvrant à la fois la veille sociale territoriale et la mise en relation des populations notamment les plus isolées, avec les partenaires (création de lien social).

2) Les cadres locaux sont en demande d'outils méthodologiques d'évaluation des dispositifs

Plusieurs acteurs locaux ont évoqué le besoin d'un cadrage très formalisé pour évaluer les dispositifs politique de la ville (CUCS, ANRU, PRE...). Si il existe déjà des grilles d'évaluation et un certain outillage, les cadres intermédiaires des territoires n'ont pas toujours les moyens de s'approprier ces méthodologies qui restent à affiner. La diffusion d'appuis méthodologiques précis serait d'autant plus favorisée par une présentation mûrie et une formation des techniciens à son utilisation.

3) La thématique Santé dans la politique de la ville: un aspect complexe à aborder

De la totalité de nos entretiens résulte ce constat : la thématique santé est très complexe à aborder dans les quartiers, et la plupart des acteurs locaux font face à des difficultés liées à ce domaine d'intervention. Dans le cadre de sa mission de « professionnalisation des territoires de projet », l'IREV pourrait entamer un cycle de travail concernant les difficultés d'approche de la thématique santé chez les populations précarisées.

> Sur l'observation de la santé :

Comment repérer les populations qui ont le plus besoin de soins, atteindre les habitants les plus touchés par des problèmes de santé ? Quel(s) acteur(s) mobiliser ?

> Sur l'action pour la santé :

Les résidents des quartiers en difficulté, pourtant souvent les plus touchés par des soucis de santé, ne se présentent pas toujours spontanément dans des structures sanitaires. Comment traverser la barrière psychologique susmentionnée de ceux qui ne « veulent » pas se faire soigner. Il s'agit ici de réfléchir, au-delà des actions de prévention, à des méthodes pour mieux atteindre et appréhender les gens qui en ont le plus besoin, en prenant en compte la dimension intime de la problématique (maladies, sexualité, psychiatrie, alcoolisme, handicaps parfois non reconnus...)

L'IREV se propose d'effectuer un cycle de travail sur cette thématique en 2012.

4) Accompagner les associations dans la candidature aux appels à projet

Nous allons maintenant aborder la question des associations, et notamment des petites associations, qui ont besoin de qualification, ou à minima d'un accompagnement, pour subsister. Nous avons vu précédemment que l'un des leviers pour favoriser leurs initiatives était de flexibiliser le cadrage des modes de financement (adaptation par le haut) : l'autre levier consiste donc accompagner les associations dans leurs demandes de subventions (adaptation par le bas).

Nous avons constaté, notamment dans les villes petites et moyennes, que le personnel communal aide

les associations qui déposent un dossier CUCS (ou autre subvention) à monter leur projet, quand c'est possible en termes de moyens humains. Ce personnel ne relève pas toujours du droit commun, il est souvent financé par les politiques de la ville. D'autres communes, en partie faute de crédits spécifiques suffisants, n'ont pas les moyens humains et financiers d'apporter cet accompagnement aux associations.

Or, la vie associative locale est importante : une présence associative forte sur un territoire permet de participer à la définition de la pauvreté « par le bas », car les petites associations sont parfois plus proches de la population, ont une connaissance de proximité du quartier et ont instauré une relation de confiance avec les habitants. Au contraire, un territoire pauvre sans tissu associatif risque d'appliquer machinalement la même politique publique qu'ailleurs.

L'accompagnement proposé éviterait que les mêmes associations, les plus grandes et mieux organisées, remportent toujours l'ensemble des enveloppes disponibles. Un document méthodologique à diffuser ne vaut pas un accueil physique et ne permet pas aux responsables associatifs aux moyens limités de s'approprier la méthode. Le conseil oral, l'écoute de leur projet, l'aide à la reformulation en contact direct sont possibles. D'autres formations sans rapport avec la demande de subventions peuvent être données, afin de pérenniser l'association. Voici un exemple d'action allant dans ce sens :

> Le centre de ressources à la vie associative de Boulogne/mer :

Ce centre de ressources se propose d'accompagner les dirigeants bénévoles et les acteurs associatifs dans leur quotidien mais aussi dans la montée en qualification de leurs personnels et de leurs structures via des formations telles que le BAFA, la responsabilité des dirigeants, l'initiation à la gestion, l'organisation et l'animation de réunion, la prise de parole en public, le droit associatif des mineurs, etc.

> L'idée de permanences sur les territoires

La faiblesse relevée de l'ingénierie sur certains territoires rend la diffusion des appels à projets plus aléatoire. Pour pallier ce déficit et assurer une meilleure visibilité de leur intervention en faveur des territoires en difficulté, les différentes institutions concernées

pourraient mettre en place des permanences sur ces territoires en période de lancement des appels à projet.

Par exemple, les appels à projet de la Région n'atteignent parfois pas certaines communes, agglomérations ou associations qui en auraient pourtant besoin, ou en feraient bon usage. Avertissements par mails et coups de téléphones ne suffisent pas toujours à mobiliser ces structures ou collectivités qui manquent d'ingénierie, qui n'ont pas la culture de « postuler » aux subventions, ou qui ont un manque de réactivité. Les permanences sur les territoires dans les périodes de lancement des appels à projets permettraient d'apporter des explications et une assistance aux candidats (prises de rendez-vous possibles, exposition des critères...), mais également à la Région d'assurer une visibilité plus forte de ses modalités d'intervention sur le territoire.

POUR NE PAS CONCLURE

Les politiques de la ville, telles qu'elles sont aujourd'hui mises en œuvre, comportent des angles morts que nous avons exposés. Les propositions susmentionnées, allant dans le sens d'une redéfinition des publics prioritaires et d'une amélioration de l'ingénierie et de la gouvernance locale, ont pour but la correction de certaines de ces faiblesses.

Les préconisations retenues pourront faire l'objet d'actions menées d'une part par l'Institut Régional de la Ville et d'autre part par ses membres. Ces actions s'appuieront par ailleurs sur des études en cours (notamment sur les classements et comparaisons de ZUS, et de communes en CUCS) et pourront s'inscrire dans des réseaux nouveaux ou améliorés (projet de réseau des observateurs, la plate-forme « observation sociale 62/59 »).

L'IREV est d'ores et déjà en réflexion pour un programme d'action 2012 notamment axé sur deux priorités relevées dans ce rapport ; d'une part la thématique santé, et d'autre part l'observation sociale (mise en place d'un atelier « observer pour agir »...).

À noter que dans le cadre du domaine d'intervention des politiques de la ville, cette étude vaut pour les territoires urbains de la région Nord Pas-de-Calais et ne couvre pas les territoires les plus ruraux, qui connaissent parfois autant de difficultés que les quartiers.

ANNEXES

Annexe 1 : Bibliographie du corpus

- INSEE, Conseil régional Nord Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, Conseil Général du Pas-de-Calais, Mission Bassin Minier, « *Pauvreté et territoires* », dossier de profils n°82, juin 2006.
- INSEE, Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Regards sur les quartiers en Nord Pas-de-Calais* », dossier de profils n°88, décembre 2007.
- INSEE, « *Repérage de quartiers fragiles en Nord Pas-de-Calais, document de travail méthodologique* », novembre 2008.
- INSEE, « *La redistribution réduit fortement les disparités de niveaux de vie mais la pauvreté reste élevée* », page de profils, novembre 2008.
- INSEE, « *Revenus fiscaux 2006 : disparités entre intercommunalités mais aussi entre villes centres et périphéries* », page de profils, novembre 2008.
- INSEE, « *Spécificités des territoires du Nord Pas-de-Calais face aux aléas économiques* », page de profils, décembre 2009.
- INSEE, « *La région et ses départements* », décembre 2010.
- INSEE, « *Dossier : Pauvreté, différents profils de régions et de départements* », Olivier Léon, 2010.
- Conseil Général du Nord, « *Les revenus des 60 ans et + dans le Nord : situation et perspectives* », page de profils, novembre 2009.
- Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, « *Rapport 2010* », éditions du CIV, 2010.
- Conseil National de l'Information Statistique, « *Indicateurs sociaux départementaux* », chronique n°11, septembre 2008.
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, « *Les configurations locales de la pauvreté* », Fatima Bellaredj, etc., 2006.
- Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), « *Chiffres clés ANAH 2010* », Les repères, janvier 2011.
- Territoires, « *Indicateurs de richesses : qu'est ce qui compte le plus pour vous ? Approche comparative* », avril 2011.
- IREV, « *Les impacts sociaux des projets de rénovation urbaine* », Repères pour agir n°3, décembre 2010.
- IREV, « *Groupe de travail : Quel développement social pour les territoires fragiles ?* », Note de travail, janvier 2007.
- Observatoire Régional de la Santé (Nord Pas-de-Calais), « *Ici et ailleurs : nouveaux indicateurs de santé du Nord Pas-de-Calais* », décembre 2010.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Inégalités et pauvreté dans la région Nord Pas-de-Calais* », coordination Florence JANY-CATRICE, Etudes Prospectives Régionales n°12, juillet 2009.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Atlas de la santé sociale des régions françaises* », Conseil Régional, D2DPE, coordination Grégory MARLIER, janvier 2010.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 15 : Niveaux de vie et pauvreté en Nord Pas-de-Calais* », Conseil Régional, D2DPE, coordination Grégory MARLIER, janvier 2008.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 18 : l'emploi public en Nord Pas-de-Calais et l'adéquation aux besoins de la population régionale* », Conseil Régional, D2DPE, juin 2008.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 20 : Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises* », Conseil Régional, D2DPE, janvier 2009.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 24 : un indicateur de développement humain à l'échelle des territoires du Nord Pas-de-Calais* », Conseil Régional, D2DPE, octobre 2009.

Annexe 2 : Bibliographie hors corpus synthétisé

- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 25 : Inégalités et pauvreté dans la région Nord Pas-de-Calais : baromètres* », Conseil Régional, D2DPE, octobre 2009.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 27 : Le projet « indicateurs 21 » en Nord Pas-de-Calais* », Conseil Régional, D2DPE, octobre 2009.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 30 : une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de développement humain* », Conseil Régional, D2DPE, février 2010.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 32 : Portrait économique, social et environnemental du Nord Pas-de-Calais* », Conseil régional, D2DPE, avril 2010.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 35 : Démarche prospective sur les conditions de mise en œuvre de politiques interterritoriales* », Conseil régional, D2DPE, juillet 2010.
- Conseil régional Nord Pas-de-Calais, « *Note 37 : La précarité énergétique en 2006 dans le Nord Pas-de-Calais* », Conseil Régional, D2DPE, septembre 2010.
- Association Régionale pour l'Habitat, « *Enquête triennale sur l'occupation du parc social au 1^{er} janvier 2006* », mai 2007.
- Association Régionale pour l'Habitat, « *Les allocataires de l'APL dans le parc locatif social régional au 31 décembre 2009* », avril 2010.
- Association Régionale pour l'Habitat, « *Observatoire Régional de la Demande et des Attributions : observations au 1^{er} janvier 2010* », avril 2010.
- Association Régionale pour l'Habitat, « *O2T : Observatoire des Troubles à la Tranquillité (outils)* », février 2010.
- « *Quartiers prioritaires en Aquitaine : des quartiers fragiles, en situations diverses* », INSEE, avril 2011.
- « *Contrat de ville : rénover et simplifier.* » Rapport d'information de M. Pierre André; ANDRE Pierre, 2005.
- « *Nous sommes en retard dans la mesure des inégalités* », article de la revue Actualités Sociales Hebdomadaires, Frédéric LEBARON, juillet 2011.
- « *La politique de la ville en Nord Pas-de-Calais* », dossier réalisé par l'IREV, 2010. En téléchargement sur le site : http://www.irev.fr/upload/F_554.pdf
- « *Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers. Rapport de la mission commune d'information Banlieues du Sénat sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années* », TURK Alex, ANDRE Pierre, Sénat, 2006.
- « *Créer et animer un observatoire local* », Jean-Bernard CHEBROUX, dossier d'experts, Territorial éditions, novembre 2007.
- « *Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord Pas-de-Calais et en Wallonie* », études prospectives régionales, Région Nord Pas-de-Calais, GADREY Jean, RUYTERS Christine & LAFFUT Michel, juin 2006.
- « *Inégalités et Pauvreté dans le Nord Pas-de-Calais : un bilan rétrospectif. Essai de régionalisation du BIP 40* », JANY CATRICE Florence, version provisoire 2005.

Annexe 3: Glossaire des Sigles (dispositifs et organismes)

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat
ANRU : Agence Nationale de la Rénovation Urbaine
ARH : Association Régionale de l'Habitat
BDSL : Base des Données Sociales Localisées
BPE : Base Permanente des Equipements
CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite de la Santé et du Travail
CNIS : Conseil National de l'Information Statistique
CUCS : Contrats Urbains de Cohésion Sociale
DPIR : Direction des Partenariats Internationaux et Régionaux
DRE : Dispositif de Réussite Educative
DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DUSD : Développement Urbain Social Durable
GES : Groupe Emploi Solidarité
GIP : Groupement d'Intérêt Public
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IRDES : Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé
IREV : Institut Régional de la Ville
IRIS : Ilots Regroupés pour l'Information Statistique
ISS : Indice de Santé Sociale
MDS : Maison Départementale de la Solidarité
ONZUS : Observatoire Nationale des Zones Urbaines Sensibles
ORS : Observatoire Régional de la Santé
PDEC : Préfet Délégué à l'Egalité des Chances
PPIGE : Plate-forme Publique de l'Information Géographique
PRE : Programme de Réussite Educative
SGCIV : Secrétariat Général du Comité Interministériel des Ville
SIG : Système d'Information Géographique
SIGALE : SIG régional du Nord Pas-de-Calais
ZUS : Zone Urbaine Sensible

