

2.07.019

# **OBSERVATION ET ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ILE-DE-FRANCE DEPUIS 2003**

## **ÉTAT DES LIEUX ET ORIENTATIONS**

**Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France**

15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15 - Tél. : 01 77 49 77 49 - Fax : 01 77 49 76 02

Directeur Général : François DUGENY

Département Démographie, habitat, équipement et gestion locale

Directrice de département : Christine CORBILLÉ

Étude réalisée par Brigitte GUIGOU, avec la participation d'Olivier MANDON et de Maud LEHERVET

© Laurif – avril 2008

Crédit photo couverture : JC Pattacini/Urba Images/IAU île-de-France



# Sommaire

<b>Introduction : Objectifs et enjeux de l'étude .....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre 1- Évolution du contexte législatif et réglementaire depuis 2003 .....</b>	<b>7</b>
1.1. <i>Un contexte profondément remanié depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.....</i>	7
1.2. <i>Les contrats urbains de cohésion sociale : une évaluation en 2009, à préparer en 2008 .....</i>	8
<b>Chapitre 2- Mise en œuvre : une démarche volontariste de l'État .....</b>	<b>9</b>
2.1. <i>Le rôle central de la Div et de son observatoire .....</i>	9
2.2. <i>Entre l'État déconcentré et les agences : des responsabilités à clarifier, des outils en construction.....</i>	12
<b>Chapitre 3- Mise en œuvre de l'observation en Ile-de-France .....</b>	<b>13</b>
3.1. <i>Renforcer la connaissance territoriale : les outils d'observation des quartiers .....</i>	13
3.1.1. <i>L'observation à l'échelle régionale .....</i>	13
3.1.2. <i>Des observatoires départementaux dans deux Préfectures.....</i>	14
3.1.3. <i>Une implication de quatre conseils Généraux dans l'observation de l'habitat et de la solidarité.....</i>	14
3.1.4. <i>Les observatoires intercommunaux : une montée en charge progressive .....</i>	17
3.1.5. <i>Deux observatoires régionaux sur des thèmes liés à la politique de la ville         mais non labellisés « politique de la ville » .....</i>	19
3.1.6. <i>Obstacles et pistes pour l'observation en Ile-de-France.....</i>	21
3.2. <i>Les modalités d'organisation des acteurs franciliens .....</i>	22
3.2.1. <i>La séparation des volets urbain et social en matière d'observation .....</i>	22
3.2.2. <i>La lente mise en place du suivi du PNRU .....</i>	22
3.2.3. <i>Un suivi du volet social des Cucs.....</i>	24
3.2.4. <i>Des pratiques diversifiées dans les Préfectures de département.....</i>	24
<b>Chapitre 4- Mise en œuvre de l'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France . 27</b>	
4.1. <i>L'évaluation dans le cadre du Contrat de plan État-Région 2000-2006 en Ile-de-France .....</i>	27
4.1.1. <i>L'évaluation de la politique de la ville par une instance régionale .....</i>	27
4.1.2. <i>L'évaluation des contrats de ville : un constat d'échec.....</i>	30
4.2. <i>L'évaluation des Cucs interroge les orientations de la politique de la ville .....</i>	31
4.2.1. <i>Une démarche qui se construit en Ile-de-France .....</i>	31
4.2.2. <i>Un exemple : la démarche parisienne .....</i>	32
<b>Synthèse et pistes de réflexion.....</b>	<b>34</b>
<b>Sources et annexes .....</b>	<b>37</b>



## Introduction : objectifs et enjeux de l'étude

Depuis 2003, dans un contexte remanié par plusieurs textes de loi, la politique de la ville s'est transformée. En Ile-de-France, région où les inégalités territoriales sont aussi fortes que les enjeux de l'action publique, le paysage institutionnel a été profondément modifié<sup>1</sup>. Dans ce contexte l'observation et l'évaluation de la politique de la ville n'ont pas échappé aux réformes. Depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, les avancées méthodologiques et les changements sont importants en matière d'observation, avec notamment la mise en place de l'observatoire national des Zones urbaines sensibles (Zus), l'observation des écarts à la moyenne à partir d'une liste d'indicateurs, la confirmation des Zus comme territoire de référence puis, à partir de 2008, l'introduction des périmètres des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) signés en 2007... Cette montée en puissance de l'observation infra-communale s'inscrit dans un contexte global caractérisé par un besoin croissant d'observations locales<sup>2</sup>. Dans une approche stratégique du pilotage de l'action publique, l'information joue aujourd'hui un rôle central pour l'État comme pour les collectivités locales. Les textes de cadrage des Cucs recommandent aussi une évaluation en continu du contrat par ses signataires (État et collectivité locale). Les décisions politiques concernant l'évaluation sont jusqu'à présent restées peu effectives : en sera-t-il différemment cette fois-ci ?

Cette note décrit, pour la période 2003-2008, ces évolutions réglementaires et montre comment, en Ile-de-France, les acteurs s'organisent pour y répondre<sup>3</sup>. L'objectif est de synthétiser, à l'échelle régionale, des informations éparses sur les outils et démarches d'observation et d'évaluation. C'est aussi de proposer des éléments d'analyse sur la façon dont les échelons territoriaux conçoivent leurs rôles, s'organisent et se coordonnent. Compte-tenu du rôle joué par l'échelon national tant en termes d'orientations que d'accompagnement à la mise en œuvre, cette note décrit d'abord les principaux

dispositifs mis en place par l'État au niveau national<sup>4</sup>. Elle zoome ensuite sur l'Ile-de-France. En Ile-de-France, nous avons centré l'analyse sur les niveaux régionaux, départementaux et, dans la limite des informations disponibles, intercommunaux. Dans le contexte francilien, la question de l'articulation entre échelles fait l'objet d'une attention spécifique. Notre objectif n'est pas d'identifier de façon exhaustive les outils et démarches existants ni de faire le tour de ces sujets qui sont aussi vastes que complexes. Notre objectif est de montrer la diversité des approches à l'intérieur de la région, de pointer les tendances d'évolution en termes de conception et d'organisation des acteurs. En s'appuyant sur sa spécificité l'IAU île-de-France, entend contribuer aux réflexions en cours sur ces questions, qui s'inscrivent dans un contexte qui devrait évoluer rapidement avec l'annonce des orientations du plan Espoir Banlieues d'ici juin 2008. L'enjeu est de proposer des pistes de réflexions et de pointer des questions sur lesquelles travailler à l'échelle régionale.

Plusieurs questions, qui ne sont qu'évoquées dans cette note, mériteraient d'être approfondies :

- En quoi les nouveaux dispositifs d'observation et d'évaluation de la politique de la ville ont-ils permis une meilleure connaissance des évolutions des disparités territoriales en Ile-de-France ?
- Comment les observatoires sont-ils animés ?
- Cette connaissance fait-elle sens pour les acteurs ? A-t-elle été utilisée lors de l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ? Contribuent-elles à réorienter l'action ? Est-elle un support d'échanges et un outil d'aide à la décision ?
- Que nous apprennent l'observation et l'évaluation concernant l'efficacité de la politique de la ville et son articulation avec les politiques de droit commun en Ile-de-France ?

---

1 Voir B. Guigou et al., « Actualité de la politique de la ville en Ile-de-France. Principales orientations de l'État, de la Région et de l'Europe depuis 2003 », Laurif, 2007.

2 Cette logique se retrouve dans d'autres textes législatifs, par exemple dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. La Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (Lolf) va dans le même sens en exigeant un suivi des financements sur la base d'indicateurs chiffrés.

3 Nous ne traiterons pas, dans le cadre de cette note, de l'évaluation des programmes européens de cohésion sociale (Feder et FSE).

---

4 La description du contexte national, indispensable pour mieux comprendre les enjeux franciliens, recoupe en partie celle que la Délégation interministérielle à la ville (Div) a réalisée et qu'elle va prochainement publier dans une note stratégique intitulée « Observation locale et politique de la ville », en partenariat avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau). Au moment de la publication du rapport de l'IAU île-de-France, seule une version provisoire de cette note Div/Fnau du 3 avril 2008 était disponible.

### **La méthode de l'étude**

Cette étude s'appuie sur une collecte de documents, notamment des textes de loi, décrets, règlements et délibérations mais aussi, sur des études réalisées par des organismes nationaux ou régionaux, des articles issus de la presse professionnelle, des actes de colloques et journées d'échanges, des guides méthodologiques, des documents présentés sur les sites internet des organismes impliqués dans la politique de la ville...

Cette analyse documentaire a été complétée par des entretiens en face à face ou par téléphone auprès de personnes ressources impliquées dans l'observation et l'évaluation de la politique de la ville : services de l'État et du Conseil Régional, préfectures et sous-préfectures, responsables de centres de ressources politique de la ville en Ile-de-France, responsable d'observatoire des conseils Généraux... L'objectif était de recueillir un avis plus qualitatif et stratégique et de resituer les démarches dans les contextes territoriaux. L'analyse s'est aussi appuyée sur l'expertise de l'IAU île-de-France et sur sa participation à des démarches d'observation et d'évaluation (par exemple la réalisation du Visiaurif habitat et ville ou du tableau de bord des ZFU, l'implication dans l'observatoire du logement social

d'Ile-de-France ou dans les travaux de la Mission sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France, la participation à des groupes de travail pour l'évaluation du Cucs de Paris ou la réalisation d'un guide méthodologique sur l'observation des territoires en politique de la ville... ).

L'étude a été réalisée par B. Guigou. Elle a bénéficié de la participation de O. Mandon pour le volet suivi du PNRU et suivi des ZFU et de la participation de M. Lehervet pour la collecte et l'analyse des informations durant son stage à l'IAU île-de-France en 2007.

### **Le plan de l'étude**

Cette note décrit d'abord brièvement l'évolution du contexte réglementaire depuis 2003 puis sa mise en œuvre par l'État central. Elle s'attache ensuite à la mise en œuvre de l'observation en Ile-de-France en présentant des observatoires régionaux, départementaux et intercommunaux puis les modalités d'organisation des acteurs franciliens en matière de suivi du volet urbain et social de la politique de la ville. Le quatrième chapitre traite de la mise en œuvre de l'évaluation régionale, des contrats de ville puis des Contrats urbains de cohésion sociale.

### **Clarifications terminologiques**

Le guide méthodologique de d'évaluation des Cucs de la Div (2007) distingue :

- **l'observation**, qui décrit les évolutions sociales et économiques des quartiers et des populations qui y vivent,
- **le suivi** qui renvoie au bilan physique et financier des actions de la politique de la ville,
- **l'évaluation** qui est l'appréciation de l'impact global de l'ensemble des dispositifs sur un même territoire.

Il existe différents types d'indicateurs qui renseignent des niveaux d'informations différents :

- **les indicateurs de suivi physique et financier** qui se rapportent directement à l'action mise en œuvre et se décomposent entre : **indicateurs de réalisation** (qui énoncent si les actions ont été faites ou pas et assurent un suivi en continu de la réalisation du contrat) et **indicateurs de résultats** (qui servent à identifier le produit d'une action ou d'une série d'actions et permettent de suivre en continu les résultats du contrat). Ils doivent être renseignés en continu ;
- **les indicateurs d'impacts** qui permettent de mesurer les effets structurels des programmes d'actions. Ils doivent être renseignés de façon régulière mais plus espacée (annuellement) ;
- **les indicateurs de contexte** qui établissent des constats sur la réalité locale et permettent de mesurer les évolutions du contexte socioéconomique afin de mettre en perspective les résultats et les effets du contrat au regard du contexte. Ils sont renseignés avant l'action et une fois le contrat bouclé afin d'identifier les évolutions locales entre les deux périodes.

Source : Guide méthodologique de l'évaluation des Cucs, Div, 2007

## Chapitre 1- Evolution du contexte législatif et réglementaire depuis 2003

### 1.1. Un contexte profondément remanié depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a pour objectif de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre territoires. Elle s'appuie sur des programmes d'actions à destination des zones urbaines sensibles. Elle remanie le cadre de l'observation et de l'évaluation de la politique de la ville en assignant, pour la première fois, des objectifs de résultats chiffrés et une exigence d'évaluation nationale et locale. « Les objectifs de résultats mentionnés à l'article 1 sont déterminés, pour chaque Zus, en concordance avec les objectifs nationaux figurant à l'annexe 1 de la présente loi et tendant à réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les Zus et l'ensemble du territoire national ».

Pour mettre en œuvre les textes, l'observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), structure rattachée à la DIV, est créée. Une équipe dédiée travaille depuis 2004 à son alimentation, à la remontée des informations statistiques, à la signature de conventions entre partenaires, à l'analyse et à la rédaction de rapports annuels. Plus précisément, l'Onzus :

- mesure l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacun des territoires de la politique de la ville (Zus...). L'observatoire a compétence sur l'ensemble des territoires de la politique de la ville ;
- suit la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur ;
- mesure les moyens spécifiques mis en œuvre et en évalue les effets par rapport

aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 de la loi de 2003.

Une équipe est chargée de développer le SIG de la politique de la ville afin de mettre à disposition des acteurs des données statistiques infra communales.

La loi prévoit aussi la mise en débat public des résultats de l'observation au niveau national et local. Chaque année, sur la base d'un rapport de l'Onzus, le Gouvernement présente au Parlement un rapport détaillé sur l'évolution des Zus et des ZFU, lequel donne lieu à un débat d'orientation devant les deux assemblées. De plus, « chaque année, lors du débat sur les orientations générales du budget (...), il est présenté un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des EPCI compétents sur le territoire desquels sont situées une ou plusieurs Zus, sur les actions qui sont menées dans ces zones, les moyens qui y sont affectés et l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités ». Le code général des collectivités locales prévoit, en plus, la présentation de deux rapports devant l'assemblée délibérante:

- l'un sur l'utilisation des crédits de la Dotation de Solidarité Urbaine de Cohésion Sociale (DSUCS), dotation étatique mise en place dans le cadre de la loi sur la cohésion sociale, obligatoire à partir de 2007 ;
- l'autre sur l'évolution des territoires en zones urbaines sensibles.

Un amendement au projet de loi de finances 2008 unifie les trois rapports en un seul. La remontée des informations locales devrait en être facilitée.

Le décret du 22 octobre 2004 relatif à l'Onzus donne des informations minimales sur le rôle de l'échelon local. Il est prévu que l'Observatoire collecte ses données auprès de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements

#### Depuis 2003, une succession de textes législatifs et réglementaires

- Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : création de l'Observatoire National des Zus (Onzus, article 3), présentation d'un rapport annuel par les collectivités locales (article 4)
- Décret du 22 octobre 2004 relatif à l'Observatoire national des Zus (n°2004-1135)
- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale
- Circulaire du 8 février 2006 (Div) fixant le rôle des Préfectures de département en matière d'observation locale
- Note de cadrage (Ministère) du 8 février 2007 sur l'implication des DRE et DDE en matière de rénovation urbaine
- Loi du 30 mars 2006 pour l'égalité des chances
- Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Cucs fixant les orientations principales en matière d'observation, bilan et évaluation
- Circulaire du 5 juillet 2007 relative à l'élaboration des Cucs.
- 8 février 2008 : annonce du plan Espoir Banlieues.

publics et que, en retour, l'Onzus vienne en appui aux études locales en diffusant les informations rassemblées et en favorisant l'adoption de méthodologies communes. Les acteurs ont donc à construire eux-mêmes leurs modalités de travail.

Pour prendre en compte les évolutions des périmètres des Cucs, distincts de ceux des Zus, la circulaire du 24 mai 2007 a élargi les missions d'observation de l'Onzus au périmètre des Cucs. De plus un amendement à la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a introduit l'actualisation des zones urbaines sensibles tous les cinq ans. La première actualisation de la liste des zones urbaines sensibles sera effectuée en 2009 ; les modalités de cette révision sont en cours d'élaboration technique, pour diffusion au 2e trimestre 2008.

## **1.2. Les Cucs : une évaluation en 2009, à préparer dès 2008**

Le conseil interministériel des villes du 9 mars 2006 a mis en place les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) pour une durée de 3 ans, reconductible. Ils prennent la suite des précédents contrats de ville. Deux circulaires (24/05/06 et 15/09/06) prévoient une évaluation des nouveaux contrats à échéance de trois ans. L'évaluation doit se mettre en place dès 2008. Le référentiel est la base de la démarche évaluative. Elaboré par les acteurs locaux, il reconstitue les intentions qui sous-tendent leurs actions, met en cohérence questionnements évaluatifs, objectifs du projet et indicateurs d'évaluation, au travers d'hypothèses formulées par les partenaires<sup>5</sup>. L'évaluation doit

porter sur les cinq thèmes prioritaires des contrats de cohésion sociale: accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, santé et prévention de la délinquance. Des bilans annuels des programmes d'action doivent aussi être adossés aux éléments de suivi physique et financier et aux indicateurs de résultats définis au regard des objectifs des Cucs.

Les textes insistent sur la nécessité d'un portage politique fort, d'une instance regroupant les partenaires et représentants des habitants et du secteur associatif et de l'affectation de moyens précis à l'évaluation. D'autre part, « l'évaluation des résultats et des impacts des Cucs doit faire expressément le lien entre des objectifs définis au niveau de l'État et ceux formulés dans le cadre de la contractualisation locale » et doit bien sûr s'appuyer sur l'observation.

À l'heure actuelle les textes restent peu précis sur la nature et les attendus de l'évaluation. Elle semble d'abord conçue comme une démarche locale à laquelle l'État apporterait un soutien financier et méthodologique. La Div a publié fin 2007 un guide méthodologique sur l'évaluation.

### **Des pratiques hétérogènes sous le label de l'évaluation**

L'évaluation est une notion floue qui s'entend et s'utilise dans des contextes très différents<sup>1</sup>. En 1993, le Commissariat Général du Plan soulignait le faible consensus autour de cette notion : « les points d'appui théoriques, méthodologiques et épistémologiques apparaissent comme instables, d'autant plus que des pratiques hétérogènes l'utilisent comme label ». La remarque reste d'actualité.

De façon volontairement schématique il est possible d'opposer deux conceptions de l'évaluation :

- une conception « positiviste », qui vise à reconnaître et mesurer les effets propres d'une politique publique. Celle-ci s'appuie sur l'idée d'une relation immédiate entre une politique et ses effets, minimisant ainsi le rôle des acteurs et de la mise en œuvre. L'évaluation vise alors à identifier (éventuellement au travers de mesures) la conformité entre les effets visés et les effets obtenus ;
- une conception « compréhensive », qui vise à analyser les mécanismes à l'œuvre en interrogeant les finalités de l'action publique et en intégrant sa mise en œuvre dans l'évaluation. Dans cette conception, « le but de l'évaluation n'est pas seulement de mesurer les effets des actions publiques, mais également d'en comprendre les mécanismes. L'évaluation de plus n'est pas une activité purement scientifique : c'est une démarche collective de construction de jugements pratiques, c'est-à-dire de jugements portés en vue d'une action ou d'une décision » (B. Perret, séminaire Div sur l'évaluation, 2007).

<sup>5</sup> Voir notamment le guide pratique de l'évaluation locale des Cucs de la Div (juin 2007) élaboré en collaboration avec le

réseau des acteurs locaux de la politique de la ville et l'ensemble des partenaires.

## Chapitre 2- Mise en œuvre : une démarche volontariste de l'État

Le rôle de l'État reste central dans la mise en place de l'observation infra communale au service de la politique de la ville. La conception de l'observation et de l'évaluation se fait à partir de 2003 dans le cadre d'une démarche descendante, portée par l'État de façon volontariste. Les collectivités locales et la société civile n'y sont pas associées. La mise en œuvre des textes s'appuie sur l'implication des services de l'État, en premier lieu la Div et l'observatoire national des Zus. La collecte des indicateurs de la loi de 2003, qui relèvent majoritairement des domaines de compétences de l'État, s'organise en lien avec les ministères et organismes concernés. Les collectivités locales sont invitées à collecter les indicateurs qui ne peuvent l'être à l'échelon central et à les communiquer à l'Onzus.

### 2.1. Le rôle central de la Div et de son observatoire

Un des objectifs de l'Onzus est d'améliorer la disponibilité des données et les conditions d'accès aux sources statistiques. Un travail important est réalisé sur les indicateurs (accessibilité, disponibilité, fiabilité, pérennité...), les dispositifs, les partenariats, la diffusion de données (par le SIG Ville) et d'analyses (publication annuelle des rapports de l'Onzus, consolidation de la base de données i-ville). La difficulté de collecte des données infra-communales reste pourtant une réalité, comme en témoigne le dernier rapport de l'Onzus (2007). Les difficultés sont connues : obsolescence de données sur différents thèmes

#### Principaux fournisseurs de données en matière de statistique urbaine

Les informations utilisées par l'observatoire national des Zus viennent de plusieurs fournisseurs\* :

- L'Insee : les recensements de la population fournissent des indicateurs structurels sur la socio-démographie des quartiers, sur leur parc de logements, ou sur la mobilité des actifs résidents. Le répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) permet d'obtenir les caractéristiques du tissu économique. Des enquêtes nationales auprès des ménages sont utilisées, soit directement lorsque leurs échantillons sont de taille suffisante pour obtenir des indicateurs sur l'ensemble des Zus (c'est le cas des enquêtes « emploi »), soit en réalisant des extensions d'échantillons sur ces quartiers (c'est le cas pour les enquêtes « conditions de vie » de l'Insee ou « logement »). Les organismes administratifs dont les répertoires ou les fichiers de gestion font l'objet de traitements et d'exploitations statistiques le plus souvent par l'Insee au travers de conventions (liste des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, fichiers des caisses d'allocations familiales, fichiers fiscaux, répertoires d'équipements...).
- Les opérateurs de la politique de la ville (Anru, Ministère de l'Éducation nationale, police, gendarmerie...) fournissent des indicateurs sur l'activité de leurs services ou les résultats obtenus.

#### Le rôle de l'Insee

L'Insee facilite l'accès à l'information existante localisable au travers de conventions avec les fournisseurs de données primaires.

En matière de statistiques urbaines, son rôle est de :

- préparer les données : réorganisation des fichiers dans la perspective d'une intervention spatialisée ;
- élaborer des produits statistiques synthétiques : tableau de bord, cartographie, fiches profil quartiers\*\*...). Le diagnostic de quartier restitué aux acteurs publics (collectivités locales, administrations et établissements publics ayant une mission de création ou de gestion de service public) l'information dont ils ont besoin sur une sélection de thèmes ciblés (démographie, revenu, emploi et chômage, tissu économique...) sur un territoire précis (principalement les Zus et les ZFU)\*\*\*. Les chiffres sont issus du RGP 1999 et actualisés tous les ans avec les dernières données disponibles pour les Caf, les revenus fiscaux localisés des ménages, l'ANPE, le répertoire des établissements d'entreprises (Sirene).
- offrir aux acteurs locaux une assistance à interprétation.

\* Les Zus, quartiers déterminés pour les besoins de l'action publique, ne constituent pas un zonage statistique standard. Le zonage en Iris-2000 utilisé pour le recensement de 1999 en recouvre mal les contours. Les indicateurs statistiques sur les Zus ont été le plus souvent obtenus par agrégation d'informations géocodées à l'îlot (échelon élémentaire de production des résultats du recensement), voire directement par agrégation d'informations référencées à l'adresse. Les indicateurs de construction des Zus sont au nombre de cinq : pourcentage de moins de 25 ans, de non-diplômés, de chômeurs longue durée, taille de la population du quartier, potentiel fiscal de la commune.

\*\* Les fiches profils-quartiers de la politique de la ville de l'Insee (RGP 99 et comparaison avec 90) regroupent des données régionales et des données par Zus avec une présentation des données à la commune et au sein de l'unité urbaine.

\*\*\* La fourniture de ces fiches (payantes) est liée à la signature d'une convention.

(chômage par exemple), réticences de certaines administrations à transmettre leurs données, variabilité des pratiques d'un département à l'autre, attentes des résultats du nouveau recensement... La situation devrait néanmoins s'améliorer grâce à la mise à disposition prochaine de statistiques géolocalisées suite à des travaux de rapprochement méthodologique entre les administrations centrales (Direction de l'emploi et de la formation professionnelle, ANPE, Acsé notamment). L'Insee a aussi un projet de mise en ligne de données infra-communales mais à l'échelon des Iris et non des Zus.

Pour la diffusion des indicateurs, la Div met en place dès 2002 un système d'information géographique (SIG). Celui-ci s'appuie sur un partenariat avec l'Insee, l'ANPE, l'IGN, la Cnaf et différents Ministères. Outil de gestion du patrimoine d'informations territorialisées de la Div, le SIG permet d'accéder à des données géostatistiques sur les communes en contrat de ville et les Zus<sup>6</sup>. Ce système permet d'agrèger des indicateurs Insee (RGP 90 et 99), ANPE (demandeurs d'emploi en fin de mois 1998, 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004), Cnaf (2004), Sirene (2003), Education Nationale (2003/04), État 4001 (2004 et très prochainement 2005) et d'obtenir une cartographie détaillée (Fond IGN 1/25 000ème et 1/100 000ème) de tous les sites politique de la Ville (CV, GPV, Zus, ZRU, ZFU). Il donne aussi accès à un recensement des dispositifs transversaux mis en place sur les contrats de ville (Contrat local de sécurité, Maison de la jeunesse et du droit, Mission Locale, Plan local d'insertion par l'économie etc).

Fin 2008 une nouvelle version du site SIG Ville mettra à disposition des données statistiques sur les nouveaux périmètres des Cucs et fournira des données sur les Zus. Un travail de périmétrage des Cucs est en cours, en lien avec les Préfectures. Des analyses, qui restent à définir sur la forme et le fond, seront présentées dans les rapports de l'Onzus. Des données régionales devraient aussi être présentées de façon plus systématique dans le SIG et analysées dans les rapports de l'Onzus, même si ces derniers n'ont pas vocation à analyser les données statistiques à l'échelle régionale<sup>7</sup>. Un atlas de la nouvelle géographie des quartiers

6 Le SIG est gratuit, mis à jour en continu. Une partie est accessible à tous, l'autre nécessite un code d'accès (pour des raisons de confidentialité des données).

7 L'Onzus travaille en étroite collaboration avec les Préfectures de Région qui sont elles en mesure d'organiser ce travail à l'échelle régionale.

prioritaires, présentera aussi les données par région<sup>8</sup>.

Pour aider les acteurs locaux dans leurs tâches d'observation, la Div a fait appel à la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) en 2001, 2005 puis 2007. Ce travail a conduit à la rédaction d'un répertoire des observatoires locaux (2001, mise en ligne sur le site de la Div en 2005<sup>9</sup> et actualisation en 2007). 37 observatoires locaux étaient recensés en 2005, 44 observatoires sont repérés en 2008<sup>10</sup>. La Div s'appuie ainsi sur les savoir-faire des agences d'urbanisme, sur leurs liens avec les producteurs de données et sur leurs compétences en matière d'animation.

L'enjeu est d'assurer davantage de cohérence entre l'observatoire national et les observatoires locaux, notamment en évitant des doublons dans la collecte des données et en rationalisant les dispositifs de collecte et de diffusion des données. L'enjeu est aussi d'aider les acteurs locaux à mieux remplir leurs obligations, particulièrement dans les sites où il n'y a pas encore d'observatoires. Courant 2008, la Div éditera, en partenariat avec la Fnau<sup>11</sup> :

- une note stratégique, qui présente le contexte juridique, rappelle les principaux enjeux de l'observation infra-communale et dispense des préconisations pour la mise en place de dispositifs d'observation ;
- un guide méthodologique sur l'observation, composé d'une dizaine de fiches thématiques recensant pour chaque thème les indicateurs, les sources, le rythme d'actualisation, les observations.

En 2007, la Div a édité un « Guide de l'évaluation des Cucs ». Celui-ci est élaboré en concertation avec le réseau des acteurs locaux de la politique de la ville (Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU), centres de ressources), les représentants de l'État en région et département. Les chargés de mission Div y sont associés et deux experts animent le réseau. L'objectif est d'abord pratique : il s'agit de mettre à disposition un outil qui facilite la préparation puis la mise en œuvre de l'évaluation locale des Cucs. Une réflexion est actuellement en cours à la Div pour prolonger cette publication et avancer dans la mise

8 Cet atlas aura une diffusion informatique et papier. La sortie est prévue en 2008.

9 [http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/repert\\_obslocaux.pdf](http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/repert_obslocaux.pdf)

10 Lors de la publication de 2005, les observatoires recensés répondaient à deux critères : l'existence d'une observation infra-communale (à l'échelle des Zus ou autres territoires) et la production et la publication régulières de données.

11 Des versions provisoires de ces deux documents étaient disponibles au moment de la publication du présent rapport.

en place d'outils aidant les acteurs à évaluer tant à l'échelon local que national.

Parallèlement, la Mission Institutions et Finances locales de la Div travaille, en lien avec un groupe de travail inter institutionnel (réseaux professionnels, associations d'élus, Direction générale des collectivités locales, Conseil national des villes), à la construction d'une démarche de remontée de l'information locale. L'objectif est d'aider les communes et intercommunalités de la politique de la ville ou percevant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), à produire devant leur assemblée délibérante un rapport annuel retraçant leur activité en matière de développement social urbain (article 139 de la loi de finances initiale pour 2008).

Les obligations légales portent, plus précisément, sur le bilan des actions en matière de développement social urbain, sur les moyens et sur les évolutions des indicateurs de réduction des inégalités. L'idée est de construire un document, sous forme de guide méthodologique, qui soit un

support de questionnement entre l'État et les collectivités locales. Ce cadre de référence doit être synthétique, lisible et utile tant pour les collectivités locales que pour l'État. Il ne s'agit pas d'une évaluation mais d'un bilan annuel des actions conduites. La Div souhaite inciter les collectivités à fournir un rapport à l'échelle de l'agglomération.

Le rôle de l'Onzus est d'analyser l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement entre territoires. Un rapport annuel propose un état des lieux des évolutions des Zus et éclaire les politiques conduites. Ce rapport est présenté et débattu au Parlement.

Les rapports de l'Onzus	
<b>Thématiques abordées</b>	Emploi, activité économique, revenus par habitants, habitat, santé, réussite scolaire, sécurité et tranquillités publiques, les dispositifs de la politique de la ville
<b>Méthode</b>	Analyse de l'évolution des indicateurs listés dans la loi du 1er août 2003, par thématique
<b>Echelle d'observation</b>	Jusqu'en 2007 : Zus À partir de 2008 : Zus et Cucs
<b>Comparaisons</b>	La comparaison Zus/commune ou agglomération est la plus fréquente Des comparaisons sont aussi faites : - entre Zus - avec les moyennes nationale, régionale ou départementale.
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Objectif descriptif: état des lieux national des Zus</li> <li>▪ Indique sur quels domaines un effort d'observation devra être produit</li> </ul>
<b>2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eclairage inédit sur la mobilité résidentielle dans les Zus</li> <li>▪ Commence à explorer les moyens et l'impact des politiques publiques mises en oeuvre dans les Zus</li> <li>▪ Identification des lacunes de l'observation et des mesures à prendre pour les combler par rapport aux indicateurs de l'annexe 1 de la loi d'août 2003.</li> </ul>
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Progrès dans la connaissance de la mobilisation des politiques de droit commun</li> <li>▪ Point sur l'état d'avancement du PNRU lancé par la loi d'août 2003</li> </ul>
<b>2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enrichissement du volet suivi du PNRU</li> <li>▪ Analyse de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale</li> </ul>

## **2.2. Entre l'État déconcentré et les agences : des responsabilités à clarifier, des outils en construction**

Entre l'échelon local et l'échelon national, l'État déconcentré a un rôle à jouer. Mais la situation est complexe et les responsabilités des uns et des autres mériteraient d'être clarifiées. Dans les départements, Préfets à l'égalité des chances et sous-préfets ville sont en charge d'animer le réseau local, sous l'égide du Préfet. Les Préfectures de région ont la responsabilité du suivi de l'application de l'article 4 de la loi du 1er août 2003 (présentation d'un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités locales). Elles sont en charge de l'organisation de l'évaluation des Cucs. Elles doivent établir de courtes synthèses sur l'évolution des Zus<sup>12</sup>. De plus lorsque les indicateurs ne peuvent être fournis par la Div, la collecte doit s'opérer principalement à l'échelle des Préfectures de Région.

En matière d'évaluation du PNRU, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a mis en place un Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) ayant pour mission de veiller à ce que les projets de rénovation urbaine tiennent compte des enjeux socio-économiques du Plan de Cohésion Sociale (voir en annexe). Dans ses recommandations de 2006, le CES demandait la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de pilotage renforcé. Il proposait :

- d'élaborer un tableau de bord du PNRU qui inclurait une grille de critères urbains, économiques et sociaux, pour apprécier la cohérence d'ensemble des PRU et de mesurer leur impact sur l'image des quartiers concernés, la performance des territoires et la durabilité de leur développement.
- d'élargir les compétences du comité d'évaluation et de suivi de l'Anru à celles de l'Acsé. Le CES se propose à cet égard d'engager, de concert avec la Div, « une réflexion sur la coordination et l'évaluation des projets de renouvellement urbain et des contrats urbains de cohésion sociale, dans le cadre d'une politique globale de la ville. »

Ces recommandations révèlent une carence d'outils de suivis autres que financiers. L'Anru espérait que le système d'information partagé AGORA qu'elle tente de mettre en place depuis plusieurs années apporterait cette information mais il n'est à ce jour pas encore opérationnel.

L'Agence met aussi en place une méthode d'évaluation du PNRU pour les acteurs locaux dans l'objectif de répondre aux attentes énoncées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 : identifier les conditions de réussite et les freins des opérations de rénovation urbaine. Un guide est en cours de publication. Selon la circulaire du 8 février 2007 les DDE, en tant que délégué territorial adjoint de l'Agence, doivent assurer le suivi et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine et procéder, à intervalles réguliers, à des revues de projet.

---

12 « Vous voudrez bien organiser à l'échelle de la Région leur collecte auprès des services de l'État et des établissements compétents. Les collectivités locales et les EPCI doivent être étroitement associées aux choix de ces thèmes d'observation complémentaires et à la définition de leurs indicateurs », lettre de la Div aux Préfets de Région, 1er juin 2005.

## Chapitre 3- Mise en œuvre de l'observation en Ile-de-France

### 3.1. Renforcer la connaissance territoriale : les outils d'observation des quartiers

#### 3.1.1. L'observation à l'échelle régionale

Il n'y a pas d'observatoire régional<sup>13</sup> des quartiers en politique de la ville en Ile-de-France.

Il existe en revanche depuis 2000 un système de suivi d'information géographique régional, le Visiaurif politique de la ville intitulé, à partir de décembre 2007, Visiaurif Ville et habitat<sup>14</sup>. Cet outil s'est construit en partenariat avec les principaux acteurs de la politique de la ville en Ile-de-France : le Conseil Régional, la Préfecture de Région, la Caisse des Dépôts et Consignation. Il s'appuie sur une base de données ayant vocation à couvrir les quartiers en politique de la ville : Zus (157), ZFU (26), Cucs (113), projets de rénovation urbaine (liste évolutive)... Chaque partenaire mutualise

l'information dont il est détenteur. Ceci permet la consultation de données cartographiées sur différents thèmes concernant la solidarité territoriale : emploi et insertion, éducation et formation, habitat, services publics, sécurité. Pour chaque thème l'information est visualisable sous forme de cartes régionales, modulables à différentes échelles et enrichies par des données disponibles au niveau communal ou infra-communal (Zus) régulièrement actualisées<sup>15</sup>. Des cartes, tableaux, analyses et images enrichissent les données locales.

Cet outil n'est pas un observatoire mais il met à disposition des acteurs qui en font l'acquisition<sup>16</sup> une cartographie actualisée et des indicateurs sur les thèmes de la politique de la ville. Il est aussi possible, grâce à un système de requêtes, de construire ses propres cartes.

#### Un investissement de l'IAU île-de-France dans l'observation des quartiers en politique de la ville depuis le début des années 90

L'IAU île-de-France a organisé, en partenariat avec l'État et la Région, l'observation des quartiers en politique de la ville depuis le début des années 90.

La première étape a été, en 1991, l'Atlas des 47 quartiers en difficulté, puis en 1993, l'Atlas des quartiers d'habitat social d'Ile-de-France qui couvrait 82 quartiers de plus de 5000 habitants. Cet outil de cadrage et de suivi régional, présenté par département, avait une double fonction d'aide au suivi et au pilotage au niveau régional et de mise à disposition d'éléments statistiques comparables et évolutifs. Le Visiaurif politique de la ville puis Ville et habitat a pris la suite des atlas en proposant une version en CD-rom puis, bientôt, sur internet et en donnant à l'utilisateur la possibilité d'avoir accès à des cartes à requête et à des fichiers joints.

#### ... et dans l'analyse approfondie de la géographie sociale régionale

Depuis plusieurs années, l'IAU île-de-France a aussi entrepris une analyse approfondie de la géographie sociale de l'Ile-de-France et des évolutions qui la caractérisent en particulier le creusement des inégalités. De nombreuses publications récentes portent sur les évolutions des disparités de revenus, sur la pauvreté, sur les migrations internationales et sur des thèmes spécifiques tels que les disparités de santé ou les disparités en matière d'éducation (voir annexe 1).

13 Le terme « observatoire » est ici défini de façon très large et regroupe des systèmes d'observation qui sont, ou pas, qualifiés d'observatoire, fonctionnent depuis plus ou moins longtemps, ont des origines diverses et recourent des champs d'observation variés.

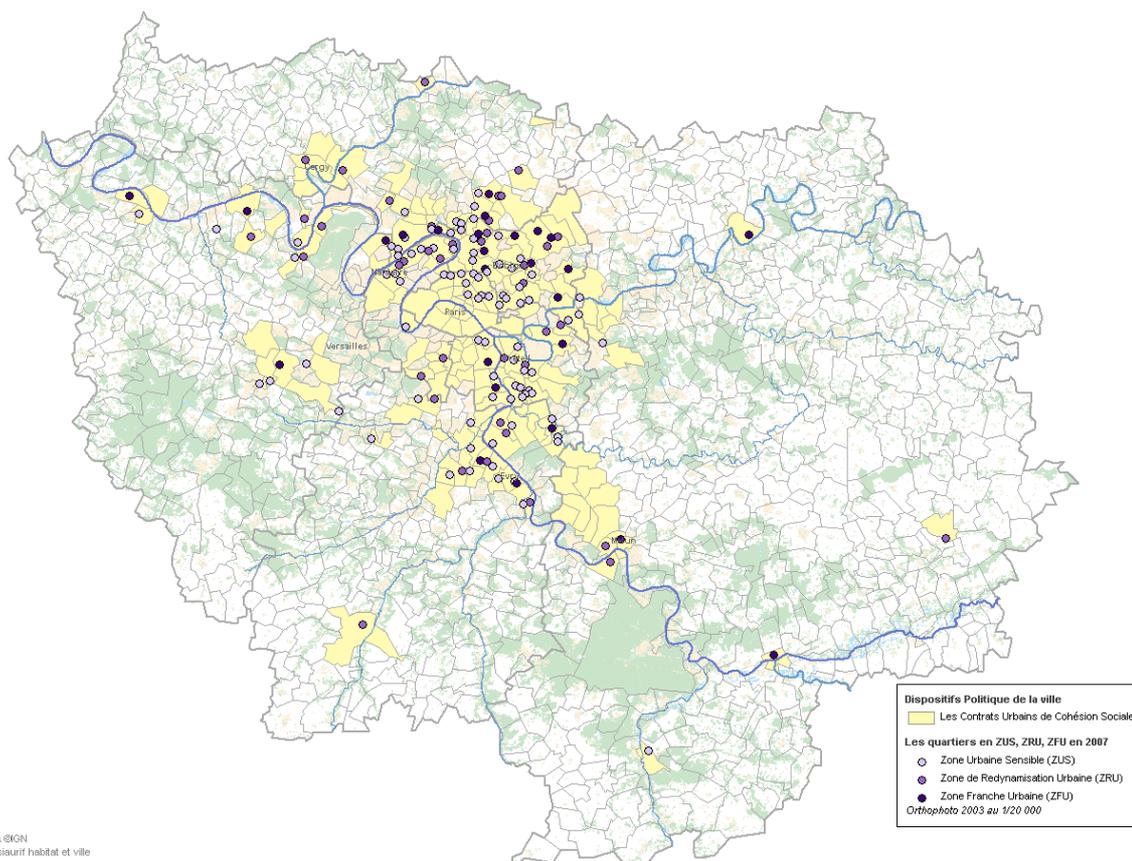
14 Le Visiaurif politique de la ville et le Visiaurif Habitat ont fusionné en décembre 2007 en un SIG unique. Pour le Visiaurif Ville et habitat, les contractants sont la Caisse des dépôts et consignations, les 7 sous-préfecture d'Ile-de-France, les Caf, la DRE, les DDE, l'Aorif, la chambre des notaires, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, l'Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, l'ANAH, l'Etablissement public d'aménagement Plaine de France, la CA Arc de Seine, l'Agence départementale d'information sur le logement du Val de Marne, Le Pact Arim, l'Agence d'urbanisme et de développement Essonne Seine Orge, la Ville de Paris, le CG91,

l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), l'Acade Patrimoine, 14 organismes de logement social.

15 A l'échelle infra-communale des fonds de plan (Géoroute aux échelles du 20 000<sup>ème</sup> au 5000<sup>ème</sup> et orthophoto 2003) permettent de visualiser l'intérieur des périmètres politique de la ville avec précision.

16 Pour faciliter l'actualisation et la consultation tous les SIG devraient être disponibles sur l'extranet de l'IAU île-de-France d'ici 2009.

## Dispositifs politique de la ville : Cucs et Zus (2007)



### **Une démarche inédite : le tableau de bord régional des ZFU**

À la demande de la Préfecture de région et du Conseil régional d'Ile-de-France, l'IAU île-de-France a mis en place dès 1997, date de lancement du dispositif ZFU, un tableau de bord régional des ZFU.

Ce tableau de bord s'appuie sur des sources statistiques transmises par les principaux partenaires impliqués dans le suivi de cette politique : Div, Insee, Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision (CTRAD), Caf Ile-de-France, ANPE, Direction générale des impôts et services fiscaux régionaux, Urssaf d'Ile-de-France, Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) en collaboration avec la Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques (Dares). L'objectif méthodologique a d'abord été de définir puis de récolter et d'analyser des indicateurs de suivi pertinents. Aujourd'hui les partenaires -observateurs, décisionnaires politiques, et producteurs de données statistiques ou de type qualitatif – se sont engagés dans des échanges pérennes et fructueux. En 2005 le tableau de bord intègre les résultats d'une enquête de terrain menée par l'IAU île-de-France auprès des 29 villes disposant d'une ZFU. L'objectif est de mieux comprendre comment les collectivités locales mettent en œuvre le dispositif dans leurs quartiers.

En parallèle du travail de suivi statistique de mise en œuvre du dispositif, un club d'échanges a été créé par l'IAU île-de-France pour aider les acteurs du développement des ZFU (les communes et les acteurs traditionnels du développement économique et de l'emploi) à échanger sur les expériences entreprises. Un des apports du club est aussi d'aider à mieux comprendre une réglementation très évolutive.

### **3.1.2. Des observatoires départementaux dans deux Préfectures**

Parmi les services des préfectures en charge de la politique de la ville, deux se sont engagés dans une démarche d'observation. L'un a mis en place un

observatoire, l'autre s'est engagé activement, au travers d'un partenariat avec la caisse d'allocation familiale du département, dans la collecte et la mise à disposition de données.

**Dans les Hauts de Seine la Préfecture a mis en place en 2005 un observatoire départemental**

**des Zus (Odzus).** Celui-ci s'appuie sur un partenariat avec 18 producteurs de données : Caf, Insee, bailleurs sociaux, inspection académique... Les partenaires fournisseurs de données sont responsables de leur mise à jour : ils entrent leurs données dans l'extranet. L'observatoire ne peut fonctionner que si les partenaires « jouent le jeu » de la mutualisation des données. La conception et la mise en œuvre du dispositif ont bénéficié de l'appui d'un bureau d'études et d'une junior entreprise<sup>17</sup>. Le suivi et le lien avec les producteurs sont assurés par la mission ville de la Préfecture. D'après les services de la préfecture, les analyses de l'observatoire ont nourri la phase de préparation des Cucs en 2006. Les acteurs se sont appuyés sur un travail préalable réalisé par un bureau d'études de rédaction de 17 fiches Zus et 10 de monographies de quartiers. Au cours de cette période l'observatoire aurait donc rempli certains de ces objectifs : proposer des analyses quantifiées sur les évolutions des territoires en politique de la ville, faciliter les échanges entre acteurs locaux et services de l'État et contribuer à éclairer les effets de l'action publique sur les quartiers en difficultés. Toutefois au quotidien le fonctionnement de l'observatoire se heurte à des obstacles : difficultés des fournisseurs à prendre en charge l'actualisation des données, difficultés des services de l'État à assurer les missions d'animation et de coordination, difficultés des acteurs locaux à donner du sens aux statistiques ...

Pour améliorer le fonctionnement de l'outil, des évolutions sont prévues en 2008. La gestion de l'extranet doit être prise en charge par la DDE, alors que l'animation et la coordination du réseau d'acteurs resteraient assurées par la Préfecture. Le projet est de faire évoluer l'observatoire en complétant le travail monographique (fiches quartier) par des analyses sur des thèmes stratégiques. Pour l'État local, l'objectif de cet observatoire est aussi de contribuer à l'évaluation des CUCS : il s'agit de suivre la mise en œuvre de la politique de la ville dans les quartiers en difficultés et de mesurer, au travers d'indicateurs territorialisés, l'efficacité des moyens qui y sont consacrés.

Pour disposer d'informations fiables sur les évolutions des territoires et éclairer les politiques qui y sont menées, **la sous-préfecture à la ville du Val de Marne a passé une convention avec la**

---

17 En 2005, une junior entreprise (Dièse) prend en charge la réalisation d'un système d'information permettant l'envoi de données et d'un logiciel de génération de tableaux de synthèse. Elle forme les partenaires à l'utilisation de l'extranet.

**Caisse d'allocations familiales départementale**<sup>18</sup>. La Caf Val de Marne, qui géolocalise ses données dans les domaines de l'emploi, de la précarité et de l'aide au logement, dispose d'indicateurs sur la fragilité des territoires (rmistes, demandeurs d'emplois, famille monoparentale...). Dans le cadre d'une convention signée avec la Préfecture du Val de Marne, la Caisse fournit des données sur différents périmètres infra-communaux : les 25 Zus du Val de Marne, les ZRU et ZFU, les Iris et îlots Insee, l'ensemble des communes et, quand les périmètres seront disponibles, les 80 quartiers en Cucs. Les données sont fournies depuis 2004 et actualisées chaque année. Il est ainsi possible de mesurer finement les évolutions des écarts entre échelons infra communaux et territoires d'échelle supérieure. Ces données ont plusieurs avantages : elles sont fiables, régulièrement actualisées et émanent d'un organisme neutre vis à vis de la politique de la ville. Elles ont néanmoins des limites en termes de couverture de la population : les plus de 60 ans, les jeunes sortis du système scolaire et ayant moins de 25 ans<sup>19</sup>, les non-allocataires des prestations Caf n'apparaissent pas dans les statistiques de la Caf. Un calcul du taux de couverture des données réalisé en 2004 a toutefois montré la pertinence qu'il y avait à utiliser les sources Caf.

L'objectif de la préfecture est d'identifier des indicateurs pertinents et disponibles pour mettre en place un tableau de suivi des Cucs du département. Ce suivi permettrait de fonder les décisions sur des données objectives et de donner de la cohérence et de la rationalité à l'action publique. Il doit être mis en œuvre au cours de l'année 2008 par les communes et intercommunalités sur la base des indicateurs proposés par l'État local et des données de la Caf. Une difficulté de mise en œuvre vient du manque de ressources des services locaux de l'État en matière de traitement et d'analyse des données statistiques. L'appel à un prestataire extérieur permettrait à la préfecture de faire avancer son projet. L'autre incertitude concerne l'attitude des collectivités locales: vont-elles s'approprier la démarche pour construire l'observation de leurs territoires et l'évaluation de leur Cucs ? La préfecture compte sur l'effet d'entraînement d'intercommunalités, comme Plaine Centrale et Val de Bièvre, qui ont déjà impulsé des démarches d'observation territoriale.

---

18 La Caf du 94 gère le RMI pour le compte du Conseil Général.

19 Comment identifier les jeunes en difficultés entre leur sortie sans qualification du système scolaire et leur entrée à 25 ans dans le RMI ?

### **3.1.3. Une implication de quatre conseils Généraux dans l'observation de l'habitat et de la solidarité**

Quatre conseils Généraux d'Île-de-France sont impliqués dans l'observation territoriale sur des thématiques concernant l'habitat et les solidarités.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne aux intercommunalités et départements la possibilité de prendre la compétence habitat, à condition d'élaborer un Programme local de l'habitat intercommunal (PLHI) et de mettre en place un observatoire local de l'habitat. Suite à la délégation de la compétence habitat par l'État en 2006, **le conseil Général des Hauts de Seine** a mis en place un observatoire départemental de l'habitat. **Le conseil Général de Paris** dispose aussi d'un observatoire de l'habitat dont la réalisation est confiée à l'Atelier parisien d'urbanisme.

**Le conseil Général de l'Essonne** a mis en place un observatoire des politiques sociales dont l'objectif est d'étudier la pauvreté et la précarité dans le département. Celui-ci s'appuie sur une convention annuelle avec la Caisse d'allocations familiales de l'Essonne, qui en est le principal partenaire. Une vingtaine d'indicateurs concernant différents aspects de la pauvreté est exploitée : mesure des évolutions de la pauvreté, emploi, logement, santé, formation... Les données sont fournies à la commune. Un tableau de suivi est publié annuellement. L'observatoire réalise aussi des études sur des thèmes stratégiques pour le département, par exemple les actions des associations caritatives et publiques en Essonne. La mission de l'observatoire est d'aider à la décision et d'accompagner les services dans la mise en œuvre des politiques publiques. A ce titre, l'observatoire collabore étroitement avec le service politique de la ville du département (fourniture de données, aide à l'analyse...) qui est en charge de la mise en œuvre de la délibération du département de juillet 2007 sur la politique de la ville.

**Le conseil général du Val d'Oise (95)** est celui qui a poussé le plus loin la démarche d'observation territoriale. En 1992, ses élus décident de mettre en place un observatoire du social (pauvreté, action sociale, insertion...) dans l'objectif de disposer d'indicateurs aidant à la décision. Au cours de la décennie 90, les compétences de l'observatoire sont étendues à tous les domaines concernant la solidarité (personnes âgées, personnes handicapées, petite enfance...). Puis en 2001, le

champ de l'observation s'élargit à l'ensemble des compétences du département. Parallèlement les missions de l'observatoire évoluent. Au départ l'accent a été mis sur la collecte de données et la construction d'indicateurs, puis sur le développement de la cartographie/ SIG et, plus récemment, sur la réalisation d'enquêtes. Des enquêtes ont par exemple été réalisées sur les bénéficiaires de l'insertion par le RMI ou, en collaboration avec l'IAU Île-de-France, sur la victimation et le sentiment d'insécurité dans le Val d'Oise<sup>20</sup>).

Les données sont principalement traitées à l'échelle communale, infra départementale<sup>21</sup>, départementale et régionale. Les données d'échelle infra communale sont rares. Il n'y a pas de suivi à l'échelle des Zus mais une mise à disposition en ligne sur l'intranet des données de l'Onzus. L'observatoire territorial départemental a aussi une fonction de prestataire de services pour l'administration départementale<sup>22</sup>. Il a ainsi fourni au service politique de la ville du conseil Général des données sociales qui ont contribué à l'élaboration des documents de la politique de la ville (CIVIC, qui est le contrat du conseil en matière de politique de la ville et Cucs).

L'observatoire souhaite s'ouvrir au développement territorial. L'objectif serait de permettre aux communes et intercommunalités du Val d'Oise de disposer gratuitement de données auxquelles ils ne peuvent avoir accès faute de moyens (création en cours d'un extranet d'accès libre pour les communes). L'enjeu est aussi de travailler en étroite collaboration avec les collectivités locales de façon à leur apporter une expertise en termes d'analyse territoriale. D'après la responsable de l'observatoire cette ouverture est possible car l'accès aux données n'est plus perçu aujourd'hui comme un problème majeur, les partenaires mettant de plus en plus fréquemment leurs données en ligne. De plus il s'est opéré un changement culturel parmi les élus : la mise à disposition d'informations devient indispensable à la prise de décisions.

20 En 2007, l'IAU Île-de-France et le conseil Général du Val d'Oise ont passé une convention pour un sur-échantillonnage du Val d'Oise dans le cadre de l'enquête régionale annuelle Victimation et sentiment d'insécurité réalisée par l'Aurif pour le Conseil Régional.

21 Le projet Horizon 2015 du conseil Général du Val d'Oise sectorise le département en 6 territoires.

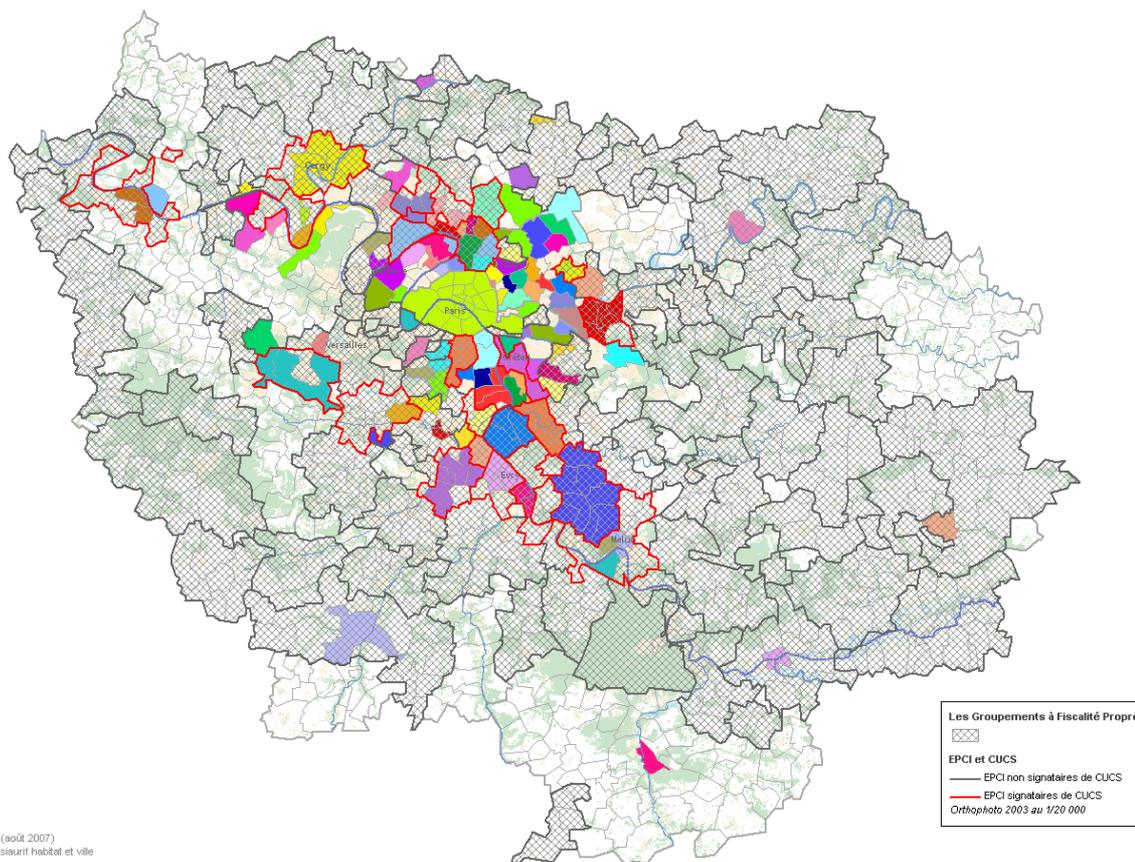
22 Quatre personnes y travaillent.

### 3.1.4. Les observatoires intercommunaux : une montée en charge progressive

La montée en charge des intercommunalités franciliennes a entraîné la mise en place de démarches d'observation à cette échelle. L'agglomération est effectivement l'échelle pertinente de l'observation locale, à condition toutefois que les périmètres soient pertinents, ce qui est loin d'être toujours le cas en Ile-de-France. L'inscription de la politique de la ville parmi les compétences obligatoires des communautés d'agglomération (article L.5216-5 du CCGT) a-t-elle contribué au développement d'observatoires territoriaux sur les solidarités ?

L'exploitation régionale de l'enquête nationale de la Div de 2007<sup>23</sup> ne permet pas de dégager un panorama précis des démarches d'observation existante au niveau intercommunal sur la politique de la ville. En effet, seulement la moitié des communautés d'agglomérations franciliennes interrogées par la Div (15 sur 30) ont répondu aux questions concernant l'observation. Les taux de réponses sont généralement meilleurs pour les autres parties du questionnaire.

#### Intercommunalité et politique de la ville



23 Enquête dirigée par la Div, réalisée en juillet-août 2005 et dont les résultats ont été publiés en mars 2007 (*Politique de la ville et intercommunalité*, Div). Les questionnaires ont été transmis à l'IAURIF par la Div durant l'été 2007 pour exploitation régionale (dans le cadre d'une convention entre l'AU île-de-France et la Div).

Parmi les communautés d'agglomération qui ont répondu, la moitié déclare avoir déjà réalisé un diagnostic ou une évaluation dans le domaine de la politique de la ville. Il s'agit des communautés d'agglomération suivantes : Plateau de Saclay (91), Val d'Orge (91), Sénart Val de Seine (91), Lacs de l'Essonne (91), Cœur de Seine (92), Clichy-Montfermeil (93) (voir carte jointe). Un même nombre de communautés d'agglomération dispose d'un Système d'Information Géographique (SIG), réalisé soit en interne, soit à l'extérieur par une agence d'urbanisme. Il s'agit des communautés d'agglomération suivantes : Plateau de Saclay (91), Val d'Orge (91), Lacs de l'Essonne (91), Arc de Seine (92), Haut Val de Marne (94) et de la communauté de communes de Marne et Chantierne (77). Quatre communautés d'agglomération estiment avoir répondu aux obligations législatives en terme d'observation et d'évaluation en matière de collecte des indicateurs. Il s'agit des communautés d'agglomération suivantes : Plateau de Saclay (91), Val d'Orge (91), Lacs de l'Essonne (91) et Val de France (95). De plus la mise en perspective des réponses montre que ce ne sont pas les mêmes qui se sont investis

D'autres sources montrent qu'il existe une certaine dynamique dans le champ de l'observation au sein des intercommunalités, notamment dans le domaine de l'habitat et du logement social. Ainsi d'après les données de l'IAU île-de-France<sup>24</sup>, les communautés d'agglomération suivantes auraient développé des démarches d'observation : Mantes en Yvelines (78), Lacs de l'Essonne (91), Plateau de Saclay (91), Val d'Orge (91), Evry-Centre-Essonne (91), Plaine Centrale du Val de Marne (94), Cergy Pontoise (95), Val et Forêt (95), Val de France (95). Certaines communautés d'agglomération ont mis en place des observatoires qui ne concernent pas la politique de la ville, mais qui fournissent des données susceptibles d'aider les acteurs de la politique de la ville.

Les observatoires communaux, qui ont été mis en place dans certaines villes de la région (par exemple à Aubervilliers, à Sarcelles, aux Ulis...), ne sont pas recensés dans le cadre de ce travail. Là où ils existent, ils pourraient servir de support à la mise en place d'une observation à l'échelle intercommunale.

**Un exemple parmi d'autres...,  
la démarche de la communauté d'agglomération du Val d'Orge (91)**

En Ile-de-France, la démarche menée par la communauté d'agglomération du Val d'Orge (91) est intéressante car elle est investie dans les différents dispositifs d'observation. L'agglomération du Val d'Orge s'est dotée d'un observatoire et d'un service cartographique équipé d'un SIG au sein de la direction Aménagement et Urbanisme. L'observatoire collecte l'ensemble des informations statistiques, administratives, économiques et sociales qui concernent la collectivité. Le SIG rassemble des données collectées auprès de ses différents partenaires (SIVOA, Chambre de commerce et d'industrie, DDE...). L'agglomération compte des observatoires thématiques qui permettent de suivre l'évolution socio-économique du territoire. Outil d'expertise et de diagnostic, l'observatoire représente pour l'EPCI un gestionnaire d'informations localisées, prestataire de services.

**Un exemple atypique en Ile-de-France...,  
l'observatoire des quartiers pour la ville de Paris**

L'observatoire des quartiers mis en place par l'Apur pour la ville de Paris en 2005 est construit sur des choix méthodologiques différents de ceux de l'Onzus. L'observatoire s'appuie sur une base de données de 2004 couvrant l'ensemble du territoire parisien et comportant plus de 150 indicateurs. Ces indicateurs sont disponibles à l'échelle des Iris et des îlots Insee. Ils sont actualisés de façon régulière. L'observatoire couvre les domaines de la démographie, des revenus et de la précarité, de l'activité économique, de la petite enfance et de l'éducation, de la santé, du logement et du cadre de vie... L'avantage de cette méthode est de permettre une mesure précise et actualisée des transformations urbaines et sociales des quartiers. C'est aussi de pouvoir comparer les 14 quartiers en politique de la ville (contrat de ville hier, contrat urbain de cohésion sociale aujourd'hui) et les territoires en Grand Projet de Rénovation Urbaine avec le reste du territoire parisien. Le rapport 2007 de l'observatoire présente des fiches sur les 14 quartiers en politique de la ville et met en perspective le quartier, l'arrondissement, l'ensemble des Cucs et le territoire parisien. Des analyses transversales sont proposées sur des sujets stratégiques.

dans les différents dispositifs, ce qui peut témoigner d'une difficulté des intercommunalités à structurer leur observation. Ces éléments indiquent toutefois que les agglomérations commencent à se saisir de la compétence observation.

<sup>24</sup> Pour en savoir plus, consulter le site de l'IAU île-de-France : <http://www.iau-idf.fr/savoirfaire/intercommunalite/groupements.php>

### **3.1.5. Deux observatoires régionaux sur des thèmes liés à la politique de la ville mais non labellisés « politique de la ville »**

Il existe une diversité d'observatoires thématiques qui abordent des thèmes concernant de près ou de loin les questions de solidarité, de cohésion sociale et territoriale. Plusieurs sont déclinés à l'échelle de la Région, par exemple l'Observatoire Régional du Foncier (ORF) dont la création remonte à 1987 ou à cette même date, l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (Olap) qui met à disposition une base de données très riche sur l'agglomération parisienne. Deux observatoires de création récente méritent d'être présentés car ils abordent des questions qui intéressent les acteurs de la politique de la ville. Ils ne sont pourtant pas libellés « politique de la ville » et n'utilisent pas la maille statistique des Zus. Ceci explique sans doute qu'ils soient peu utilisés dans le champ professionnel de la politique de la ville.

#### **L'Observatoire du Logement social en Ile-de-France (OLS)**

L'Observatoire du Logement social en Ile-de-France a été créé en 2001 par 5 institutions : la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France (DREIF), l'Association des Organismes HLM de la Région d'Île-de-France (Aorif), la Direction Régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations (DR-CDC), l'Association Régionale des sociétés d'Économie Mixte (ARSEM), l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France (IAU Île-de-France).

Cette structure a pour mission de mettre en commun et de partager des informations dans le domaine du logement social. Trois missions principales ont été assignées à l'Observatoire.

- La première est la constitution et la gestion d'une base de données communale alimentée par les enquêtes Parc Locatif Social (EPS), Occupation du Parc Social (OPS) et attributions. Les données sont disponibles au niveau infra-communal, à l'échelle des programmes des bailleurs sociaux, sous condition d'autorisation par les bailleurs.
- La deuxième vise à la conduite d'un programme d'étude et à la capitalisation de méthodes. L'Observatoire est commanditaire d'études approuvées par le comité de pilotage. Elles sont réalisées, soit en régie, soit par un prestataire extérieur.

- La troisième mission est d'être un lieu d'échange et de réflexion dans le domaine du logement social. Pour les institutions fondatrices, l'observatoire est un support de partenariat et un outil d'aide à la décision. Plus largement le milieu professionnel a accès aux données, à une bibliographie thématique, spécifique au logement social, régulièrement alimentée par les nouveaux travaux réalisés dans ce domaine et aux études publiées par l'observatoire. Deux colloques ont été organisés en juillet 2004 et décembre 2006.

#### **La mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale (Mipes)**

La Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale a été créée sur l'initiative de l'État et de la Région dans le cadre du Contrat de Plan 2000-2006. Face à la spécificité des phénomènes de précarité et d'exclusion en Ile-de-France, l'État et la Région ont décidé la mise en place d'une instance permanente afin d'optimiser la connaissance des problèmes sociaux. La Mipes inscrit ses travaux dans un partenariat large sans restriction de champs. Elle associe acteurs institutionnels et associatifs pour mieux comprendre les processus d'exclusion, décroiser les approches de chacun, partager et mettre en commun études et réflexions pour mieux connaître les publics touchés et leurs besoins.

Sur la période 2000-2006, la Mipes a publié chaque année un recueil statistique regroupant les données sociales départementales et régionales sur la pauvreté et la précarité en Ile-de-France. La Mission a rendu accessible à un large public, par l'intermédiaire de son site et de ses publications, les données sociales communales (en partenariat avec plusieurs acteurs) sur les thèmes suivants : Population, Ménages Familles, Précarité, Logement. Outre les données, l'internaute y trouve une documentation sur les indicateurs retenus et une représentation cartographique régionale. La Mipes a produit plusieurs rapports sur l'état de la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France et impulsé des travaux spécifiques pour mieux cerner les situations d'exclusion. La Mipes a aussi organisé de nombreuses rencontres « Études et recherches » sur différents thèmes pour confronter les éléments d'études et de recherches avec la connaissance des acteurs de terrain.

À l'échéance du dernier Contrat de Plan, la structure de la Mission n'a pas été reconduite en l'état. L'observation statistique a été reprise par

l'État (recueil statistique, site internet) à la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales d'Ile-de-France (DRASS). L'État a pour objectif de refondre le site Internet : nouvelle présentation, actualisation des fonctionnalités, enrichissement du fond de

données communales. La Région, de son côté, devrait s'impliquer davantage dans des rencontres thématiques. Deux rencontres thématiques devraient être programmées chaque année sur avis concerté de la Région et de l'État.

### Deux observatoires régionaux non labellisés « politique de la ville »

	<b>Observatoire du logement social en Ile-de-France</b>	<b>Mission sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France</b>
<b>Date de création</b>	06/2000	02/2001
<b>Partenaires institutionnels</b>	DRE, Aorif, Fédération des Sem, CDC, IAU île-de-France	État, Région
<b>Fonctionnement</b>	Structure informelle - Comité de pilotage + Comité technique. - Financements par les institutions partenaires	Convention État-Région, crédits du CPER 2000-2006 Assemblée plénière (55 membres) + Bureau, co-présidé par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional + Groupe opérationnel, à caractère technique (25 membres) + équipe opérationnelle
<b>Missions</b>	- Mise à disposition d'enquêtes : EPLS (annuelle) + OPS (tri-annuelle) + attributions (annuelles)  - Lieu d'échanges et réflexions entre acteurs, aide à la décision  - Commande et réalisation d'études	- Rassembler, coordonner et valoriser les travaux statistiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale - Soutenir la réflexion des acteurs : études, échanges... - Réfléchir sur l'accès aux droits des personnes en situation précaire - Apporter un appui méthodologique à la mise en oeuvre d'observations locales et valoriser les expérimentations
<b>Quelques publications</b>	- Actes du colloque 2004, - Actes du colloque 2006, 2007 - Etude OPS 2003 - Les logements vacants en Idf, janv. 2006 - Les attributions dans le parc social francilien en 2004, 09/2005 - Etude et synthèse PLS 2004, 12/2005 - Le financement des logements locatifs sociaux de 2003 à 2005 - La demande de logements sociaux en IDF en 2006	- Regards croisés, lettre de la Mipes - Recueil statistique sur la pauvreté et l'exclusion en Idf au 31/12/2005 - Elaboration d'indicateurs synthétiques régionaux – Réflexions et préconisations, 03/2006 - Les commissions sociales d'urgence, 05/2005  Actes de rencontre : - Enfants et adolescents confiés à l'Aide sociale à l'enfance et à la Protection judiciaire de la jeunesse en Idf, 01/2006, - L'accueil des femmes en situation de grande exclusion, 01/2005 - Regards sur la pauvreté en Ile-de-France, 02/2005 - Les situations de rupture de logement, 05/2004...
<b>Pour en savoir plus</b>	<a href="http://www.ols-idf.org">www.ols-idf.org</a>	<a href="http://www.mipes.org">www.mipes.org</a>

### 3.1.6. *Obstacles et pistes pour l'observation en Ile-de-France*

En Ile-de-France des outils d'observation à l'échelle infra communale se sont développés depuis le début des années 2000. Si les avancées sont réelles, plusieurs obstacles méritent d'être évoqués.

La description montre un cloisonnement entre les démarches d'observation tant au niveau horizontal (entre intercommunalités, Préfectures, Conseils Généraux...), qu'au niveau vertical (entre les échelons territoriaux). Les acteurs sont en général assez mal informés des démarches d'observation existants ailleurs et ont parfois le sentiment d'être confrontés seuls à des problèmes méthodologiques complexes. Les entretiens ont mis en évidence un fort besoin d'échanges, d'appui, d'accompagnement méthodologique de la part des acteurs en charge de l'observation. Comment l'organiser (voir chapitre suivant)?

On notera aussi le cloisonnement entre différents champs professionnels travaillant pourtant sur les mêmes « cibles » en termes de populations : ainsi les travaux de la Mipes sont, par exemple, sous-utilisés par les acteurs de la politique de la ville. Comment améliorer cette synergie entre démarches d'observation ?

Le périmètre d'observation contribue en partie au cloisonnement. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 fait référence aux Zus qui sont un périmètre stable depuis 1997. C'est à cette échelle que l'État, par l'intermédiaire de l'Onzus, organise la collecte et le traitement de données infra-communales. Mais il existe d'autres zonages infra communaux, tels que les contrats de ville 2000-2006 et les Cucs 2007-2010. Indépendamment de la politique de la ville la statistique publique s'appuie sur des zonages infra-communaux qui ne coïncident pas avec ceux de la politique de la ville: l'Insee produit de l'information à l'échelle des Iris (qui ont remplacé les îlots). Plusieurs administrations disposent de leur propre zonage (par exemple les Zep créés par l'Education nationale) et organisent la collecte d'information à cette échelle.

Cette multiplicité d'échelons territoriaux pose plusieurs types de problèmes. Ainsi les périmètres des Zus ne correspondent pas au maillage retenu pour la production statistique (îlot ou iris), les Zep ne correspondent pas aux Zus... L'existence d'un maillage territorial spécifique à la politique de la ville complexifie l'observation infra communale et rend

plus difficile la synergie avec d'autres observatoires. D'autre part le choix français limite l'observation aux seuls périmètres des Zus. Rappelons que ce choix est atypique puisque la statistique est venue objectiver, au début des années 90, « des périmètres existants définis sur la base de décisions et de synergies entre acteurs locaux... Dans les métropoles anglaises et berlinoises, les dispositifs d'observation mis en œuvre, à l'échelle nationale dans le cas de l'Angleterre, à l'échelle du *Land* pour Berlin, couvraient au contraire l'ensemble de leurs territoires »<sup>25</sup>. De plus les périmètres des Zus datent. Ils ont été établis suite au Pacte de relance de 1996 à partir des données du RGP de 1990 et ne correspondent plus aux réalités socio-économiques actuelles.

Pour pallier ces difficultés, certains proposent d'opter pour une observation à l'échelle des Iris<sup>26</sup>. Un tel choix faciliterait effectivement la mobilisation et l'actualisation des données dans la mesure où à l'avenir l'Iris devrait constituer le maillage de référence autour duquel vont s'harmoniser la plupart des organismes producteurs de statistiques (Insee, Caf, DGI, ANPE). Le choix de l'État est différent. Depuis la loi de Finances de 2008, il engage un dispositif d'actualisation des périmètres des Zus d'ici 2009 mais garde la spécificité française en matière d'observation.

Les indicateurs produits par la méthode d'observation française ont vocation à participer au suivi et à l'évaluation de la politique de la ville. Les apports et les limites de l'exercice sont connues ; ils seront brièvement rappelés<sup>27</sup>. Soulignons d'abord un piège méthodologique : celui des classements en fonction des écarts à la moyenne, très sensibles aux extrêmes qui « tirent » les quartiers vers le haut. Un classement en fonction de l'écart à la médiane serait plus pertinent. Cibler l'observation sur les écarts à la moyenne véhicule aussi l'idée d'un modèle unique de développement et d'une injonction à la « moyennisation » des quartiers. En Ile-de-France, ne serait-il pas plus pertinent de comparer les indicateurs locaux avec les médianes régionales (et non avec des moyennes nationales) ? Il s'agit aussi de ne pas déboucher sur une image caricaturale des quartiers étudiés : par exemple, Philippe Estèbe montre qu'à l'échelle

25 Supplément habitat aux cahiers de l'aurif, hors série, *Ségrégation urbaine et politique publique en Europe*, exposé introductif A.C. Davy : « les dispositifs d'observation de la ségrégation », avril 2007.

26 Par exemple, rencontres de la Div, 9 novembre 2005, intervention de Pascal Fuchs.

27 Pour en savoir plus, voir Supplément habitat, op.cit., avril 2007.

macro-locale, les écarts moyens de revenus diminuent alors qu'ils augmentent au niveau micro-local<sup>28</sup>.

Il faut insister sur le risque de limiter la question des inégalités territoriales et de la pauvreté urbaine aux seuls périmètres des quartiers en politique de la ville. Les travaux sur la géographie sociale de la pauvreté en Ile-de-France (IAU île-de-France, DRE, Universités, CNRS, Mipes, OLS...) montrent que la pauvreté est loin de se cantonner dans les Zus et dans les grands ensembles de logements sociaux. Les processus de ségrégation urbaine se déroulant à l'échelle des métropoles, certains processus se passent hors des Zus.

Observer les évolutions à l'échelle des Zus ne permet pas de prendre en compte les mouvements de populations, notamment le départ des ménages qui en ont les moyens ou voient leur situation économique s'améliorer. Si les écarts entre le taux de chômage de la Zus et celui de l'agglomération s'accroissent, cela peut cacher une amélioration de la situation locale, gommée par une dynamique plus forte dans le reste de l'agglomération. Cela peut aussi être l'indice d'un travail important des services de l'emploi auprès de populations qui n'estimaient plus nécessaires de s'inscrire et qui retrouvent espoir. La compréhension des évolutions nécessite de regarder à l'extérieur des quartiers, de suivre les trajectoires des habitants. Les indicateurs peuvent aussi conduire à une confusion entre territoires et populations observées : si les mêmes catégories de populations sont présentes dans le quartier, ce ne sont pas toujours les mêmes personnes. L'observation peine à prendre en compte les flux et trajectoires d'un point de vue statistique<sup>29</sup>.

### **3.2. Les modalités d'organisation des acteurs franciliens en matière d'observation et de suivi**

#### **3.2.1. La séparation des volets urbain et social en matière d'observation**

La séparation des volets urbain et social de la politique de la ville et la création de deux agences de moyens, l'Anru et l'Acsé, ont conduit à réorganiser les services de l'État et de la Région en charge de la politique de la ville. Dans les deux institutions les suivis du volet urbain et du volet social ont été séparés. Dans le CPER 2000-2006 la

Mission Ville rattachée à la Préfecture de Région avait en charge le suivi de l'ensemble des interventions menées au nom de la politique dans les quartiers en difficultés. Aujourd'hui la direction régionale de l'Anru s'occupe du volet « urbain » de la politique de la ville, en lien avec le réseau déconcentré du Ministère de l'Équipement. La direction régionale de l'Acsé s'occupe du volet social de la politique de la ville, en lien avec la Mission pour l'Égalité des Chances (MEC). Au sein du Conseil régional d'Ile-de-France, le volet urbain est pris en charge par la direction logement, action foncière et renouvellement urbain, sous la responsabilité de l'élu au logement, à l'action foncière et au renouvellement urbain. Le volet social est pris en charge par la mission Animation sociale des quartiers et sécurité sous la responsabilité de l'élu en charge de la politique de la ville, de la jeunesse et de la sécurité.

Les outils de suivi mis en place au terme de nombreux ajustements par les services régionaux de l'État et par le conseil Régional ont du être transformés. La décision unilatérale de l'État de mettre en place un programme de rénovation urbaine en 2003 a impliqué une rupture des engagements contractualisés avec la Région dans le cadre de l'article 19 du CPER 2000-2006. Plusieurs années ont été nécessaires pour parvenir à un nouvel accord, formalisé par la signature d'une convention entre le Crif et l'Anru en septembre 2007. Du temps sera nécessaire pour finaliser les méthodes de suivi et d'évaluation prévues dans la convention. Cette convention prévoit une évaluation annuelle des effets des projets urbains sur la base d'indicateurs permettant de mesurer l'impact des actions conduites. Parmi ceux-ci figurent des indicateurs relatifs aux niveaux de formation initiale (réussite scolaire, formation professionnelle), à la mobilité des ménages salariés, au chômage et à l'emploi, aux trajectoires résidentielles, au coût du foncier. A cette fin la convention prévoit de solliciter le conseil d'évaluation de l'Anru, l'IAU île-de-France, l'Onzus, la Mipes et l'inspection générale de la région.

#### **3.2.2. La lente mise en place du suivi du programme de rénovation urbaine**

L'analyse de l'avancée du volet urbain de la politique de la ville (opérations de rénovation urbaine) illustre les difficultés rencontrées par les acteurs dans la mise en place d'outils de suivi efficaces.

<sup>28</sup> « Observer son territoire : un défi pour chaque collectivité », La lettre de la DIV, n° 108.

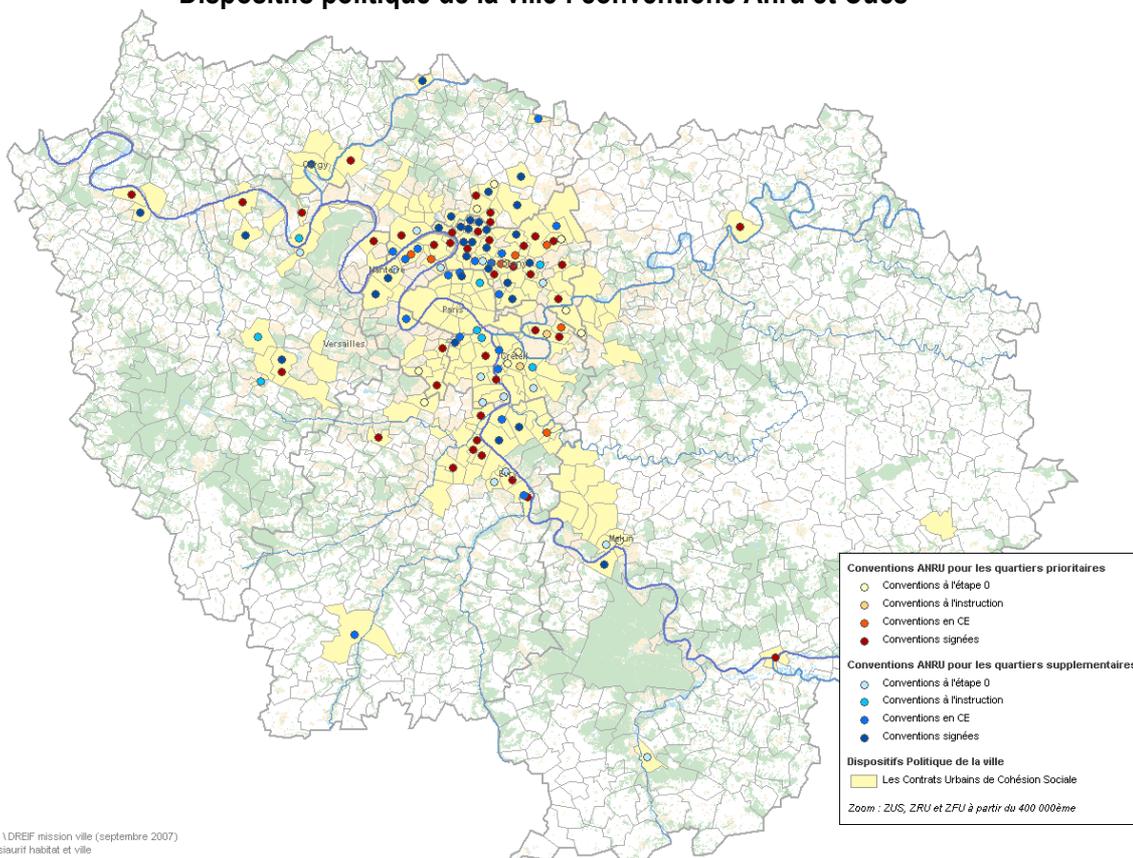
<sup>29</sup> Sup hab, op.cit., avril 2007.

### Quelques repères quantitatifs sur l'avancement du PNRU en Ile-de-France (septembre 2007)

Quelques chiffres concernant la programmation des opérations de rénovation urbaine franciliennes montrent l'ampleur des enjeux pour la région :

- plus de 60 conventions Anru signées,
- près de 18 300 logements locatifs sociaux à démolir (environ 305 logements par convention),
- plus de 19 500 logements locatifs sociaux à reconstruire (environ 325 logements par convention),
- un coût global des PRU estimé à plus de 5 milliards d'euros,
- une participation financière de l'Anru d'environ 1,4 milliards d'euros (27% du coût global des PRU).

### Dispositifs politique de la ville : conventions Anru et Cucs



Source : PRIF 1 DREF mission ville (septembre 2007)  
© IAU/IF - Visi'urb habitat et ville

La Direction Régionale de l'Équipement suit l'avancement du PNRU en Ile de France à partir des informations transmises par l'Anru. La DRE se mobilise pour réaliser une mise à plat des conventions existantes, tant celles signées que celles en cours de contractualisation. Dans un premier temps la démarche se concrétise par le suivi de la programmation des projets franciliens, un responsable de mission de l'agence étant en charge du suivi régional. Ce chargé de mission transmet régulièrement des informations sur les projets à la Préfecture de région. Les informations transmises concernent :

- la liste des conventions signées par type de quartiers (prioritaire et supplémentaire), accompagnée de la date de signature des conventions ;
- le nombre de démolitions de logements locatifs sociaux et celui programmé en reconstruction par convention signée ;
- le coût des projets et le montant des subventions Anru par convention et type de quartiers (prioritaire et supplémentaire).

Pour compléter cette approche statistique et financière, la DRE a commandé des travaux plus

qualitatifs sur les effets du PNRU.

Une étude prospective réalisée par Acadie (2005<sup>30</sup>) porte sur l'impact des démolitions de logements sociaux en Ile-de-France et sur leurs conséquences sur les besoins en relogement à terme. L'étude s'est décomposée en plusieurs phases :

- état des lieux des opérations de démolition de logements sociaux à l'échelle régionale ;
- détail du contexte et des principes de mise en œuvre de trente et une opérations de démolition sélectionnées ;
- analyse des jeux et logiques d'action des différents acteurs à partir de cinq monographies de sites reflétant la diversité des opérations réalisées : Meaux (77), les Mureaux (78), Villeneuve la Garenne (92), Epinay-sur-Seine (93), Arcueil (94).

Les modalités de relogement liées aux opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France ont été analysées par le Gerou dans le cadre de deux études (2003 et 2007<sup>31</sup>). Celle-ci s'est appuyée sur des entretiens avec les acteurs concernés par la mise en œuvre des relogements dans 17 sites franciliens (collectivités locales, bailleurs, équipes Mous interne ou externe, DDE). L'étude de 2007 montre que d'importants progrès ont été réalisés (des faiblesses en terme d'ingénierie des relogements avaient été soulignées en 2003) mais que des disparités fortes entre sites demeurent.

Une étude réalisée par C. Lelèvrier (U. Paris XII) et C. Noyé (CF. Géo) sur l'observation des mobilités résidentielles des ménages liées aux opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France a pour objectif d'établir un bilan des relogements en s'appuyant notamment sur le point de vue des intéressés (septembre 2007). Cette étude porte sur six sites : Surville à Montereau (77), les Merisiers à Trappes (78), la Nacelle à Corbeil (91), les Tertres à Bagneux (92), Bel Air à Montreuil (93), Balzac à Vitry (94). Elle s'appuie sur une analyse statistique des opérations (à partir des fichiers des bailleurs sociaux) et sur des entretiens qualitatifs approfondis auprès d'une cinquantaine de ménages relogés.

Ces études ont permis de mesurer le décalage entre le calendrier prévisionnel des opérations (tel qu'il est inscrit dans les conventions) et leur réalisation effective : il y a plus d'un an et demi de

retard pour les opérations de démolition et reconstruction.

Ces résultats ont renforcé la DREIF dans la nécessité de disposer d'un suivi régulier de l'avancement physique des projets, en complément du suivi de la programmation financière déjà réalisée. En lien avec l'Aorif qui partage le même souci et avec les DDE, ces organismes réfléchissent aux données susceptibles de renseigner sur les dates de démarrage et d'achèvement d'opérations de démolitions et de constructions notamment.

Par ailleurs, depuis l'été 2007, l'Anru en collaboration avec l'USH a élaboré un outil de suivi du relogement à l'usage des délégués territoriaux de l'Anru. Il sera alimenté par des données émanant des bailleurs, des DDE et de l'Anru. Il permettra de suivre le déroulement des opérations, de produire des bilans à différentes échelles et rassemblera des données indispensables aux futurs travaux d'évaluation.

L'ensemble des procédures de suivi des projets de rénovation urbaine, qu'elles soient nationales ou régionales devraient être effectives en 2008. Cinq années auront été nécessaires pour la production d'informations concernant la mise en œuvre effective des PRU.

### **3.2.3. Un suivi du volet social des Cucs**

La Préfecture de Région, au travers de la Mission pour l'Égalité des Chances (MEC<sup>32</sup>), assure l'observation et le suivi du volet social de la politique de la ville. Ce travail doit se faire, selon des modalités à préciser, en lien avec le pôle régional de l'Acse. La mission a choisi de centrer ses moyens sur l'emploi, la santé et l'éducation. Un groupe de pilotage poursuit des travaux d'évaluation sur le volet éducatif, sur l'initiative de la préfecture de Région et des rectorats concernés. Un autre travaille sur l'évaluation en lien avec les préfectures de département. L'Acse met aussi en place ses modalités de suivi à l'échelle régionale<sup>33</sup>.

### **3.2.4. Des pratiques diversifiées dans les Préfectures de département**

L'observation et l'évaluation s'organisent au sein de

30 L'étude est disponible sur le site de la DRE : <http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/>

31 L'étude de 2003 est disponible sur le site de la DRE : <http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/>

32 La Mission Ville qui suivait les volets urbains et sociaux de la politique de la ville, a été scindée. Le volet social est repris par la MEC, le volet urbain par la DRE.

33 Des investigations complémentaires seraient nécessaires pour mieux comprendre la façon dont l'Acse organise le suivi de ses programmes.

État départemental. Le Préfet de département est le délégué territorial de l'Anru et de l'Acisé. Pour l'Anru, il assure l'instruction des demandes de financement et des dossiers de conventions pluriannuelles des projets de rénovation urbaine. Sur délégation du directeur général, il signe les conventions et attribue les subventions prévues. Pour l'Acisé, il assure l'instruction des demandes de financement et des dossiers de convention, il signe les conventions et attribue les subventions prévues par les conventions (ou hors conventions).

L'organisation de l'État en matière de politique de la ville diffère d'un département à l'autre. Dans trois départements, l'Essonne, la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise, un Préfet délégué pour l'égalité des chances prend en charge le volet politique de la ville. A Paris, en Seine et Marne, dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine, le sous-préfet chargé de mission à la politique de ville coordonne les services de l'État et dialogue avec les collectivités locales. Au niveau des services la partition entre volet urbain et social est actée. Les services de la Mission ville Préfecture sont en charge du volet social (suivi des subventions aux associations pour l'essentiel), alors que les services de la DDE sont en charge du volet urbain (suivi de la mise en œuvre du PNRU). Les délégués de l'État relayent l'action des Préfets et sous-préfets au plus près du terrain et jouent un rôle dans la circulation de l'information et la connaissance des quartiers<sup>34</sup>.

Des entretiens avec les Préfets, sous-Préfets et leurs services montrent une grande diversité de positionnements. Cette diversité n'est pas

directement liée à l'acuité des problèmes de cohésion sociale et territoriale dans les territoires, ni au poids démographique des habitants des Zus. Elle semble tenir davantage au jeu d'acteurs locaux, aux moyens disponibles localement (qui ont un impact sur la capacité de l'État à inscrire son action dans la durée) et à la conception que chaque représentant de l'État se fait de son rôle. L'État local dispose d'une marge d'interprétation importante en matière d'observation et d'évaluation de la politique de la ville. Il n'a néanmoins pas toujours les ressources suffisantes pour le mettre en œuvre de façon pérenne.

Dans certains départements (Seine et Marne, Yvelines par exemple), les services de l'État ont la volonté de jouer un rôle de coordination et d'appui aux acteurs locaux dans l'observation et l'évaluation. Dans ces départements, le choix n'est pas de faire mais d'aider à faire de façon pragmatique au travers de l'organisation d'échanges, de la diffusion de bonnes pratiques... Les services de l'État s'appuient, lorsqu'ils existent, sur les observatoires locaux, par exemple celui de l'agglomération de Melun Val de Seine en Seine et Marne. Pour alimenter le volet emploi, la préfecture des Yvelines<sup>35</sup> s'appuie sur les ressources des Maisons de l'Emploi et travaille avec l'ANPE. Pour alimenter le volet habitat et urbanisme, elle s'appuie sur les ressources de l'Epamsa ou sur celles de l'observatoire du logement social du Mantois. Dans le Val d'Oise, l'observatoire territorial du conseil Général est un appui pour les collectivités locales dans la mise en place des Cucs et dans le suivi des évolutions territoriales.

### Nombre de Cucs, population en Zus et foyers à bas revenus par département

	Nombre de Cucs et de communes (Div, août 2007)	Nombre de pop. en Zus (Div/Insee – RGP, 1999)	Population des foyers allocataires à bas revenus (Mipes 2004)
<b>75</b>	1 (20 arrondissements)	en quartier PV : 300 000	10,3 %
<b>77</b>	11 (22 communes)	En Zus : 88 657	7,7 %
<b>78</b>	15 (20 communes)	En Zus : 130 122	5,8 %
<b>91</b>	13 (27 communes)	En Zus : 174 999	7,8 %
<b>92</b>	13 (17 communes)	En Zus : 173 100	8%
<b>93</b>	33 (31 communes)	En Zus : 305 911	18,4%
<b>94</b>	16 (28 communes)	En Zus : 149 128	10,3%
<b>95</b>	11 (27 communes)	En Zus : 190 340	10,5 %
<b>total</b>	113 (192 communes)	1 512 260	-

34 La circulaire du 24 mai 2006 invite les Préfets à s'appuyer sur les délégués de l'État pour leur mission de connaissance et suivi des quartiers : « afin de disposer en temps réel et directement des informations sur l'évolution des territoires et des projets, vous désignerez parmi les services déconcentrés un délégué de l'État par quartier ou commune, qui pourra ainsi

être l'interlocuteur principal de l'équipe de projet et des associations ».

35 La Préfecture des Yvelines a participé durant l'été 2006 au travail interministériel de préparation des Cucs : choix des indicateurs pour sélectionner les sites prioritaires départementaux et objectiver les choix, analyse du tableau des

**Observation et évaluation : l'implication des centres de ressources franciliens auprès des acteurs régionaux et locaux**

Il y a quatre centres de ressources politique de la ville en Ile-de-France:

- Profession Banlieue, créée en 1993 en Seine Saint-Denis,
- le Pôle de ressources Ville et développement social du Val d'Oise, créée en 1998,
- le Centre de Ressources politique de la ville en Essonne, créée en 2001
- et le Pôle de ressources de la politique de la ville et de l'intégration de Paris, créée fin 2004.

Les trois premiers sont associatifs, le centre de ressources de Paris est municipal. En Ile-de-France les centres de ressources sont départementaux. Ce sont des espaces d'échanges, de qualification et d'information dont l'objectif est de répondre en priorité aux acteurs de terrain, notamment aux professionnels de la politique de la ville. Appuyés sur un partenariat solide et diversifié et sur une structure juridique viable, leurs financements proviennent principalement de l'État et des collectivités territoriales.

Tous remplissent des missions de qualification des acteurs sur les enjeux et les méthodes, de production de connaissances, de capitalisation et d'échanges. Leur objectif est de mutualiser les informations et les démarches, de construire des outils de travail commun et de faciliter le lien entre les actions territoriales et les dispositifs de niveau national. Depuis quelques années, ils sont plus clairement associés à la mise en oeuvre des politiques publiques voire aux expérimentations. Depuis 2006 l'appui aux acteurs locaux en matière d'observation et d'évaluation figure explicitement dans leurs missions.

Les centres de ressources franciliens participent à la mise en place de l'observation et de l'évaluation en proposant aux acteurs des cycles de qualification, des temps d'échanges, des outils et des méthodes.

Le pôle de ressources du Val d'Oise propose, par exemple, un rendez-vous bi-mensuel intitulé « observation et territoires » pour présenter des études et enquêtes statistiques régionales susceptibles de renforcer la connaissance territoriale des acteurs du Val d'Oise.

Des publications sont disponibles sur leurs sites internet.

<b>Profession Banlieue (93)</b>	<b>Pôle de ressources Ville et développement social du Val d'Oise (95)</b>	<b>Centre de Ressources politique de la ville en Essonne (91)</b>	<b>Pôle de ressources de la politique de la ville et de l'intégration Paris (75)</b>
profession banlieue.org	pole ressources95.org	crpve91.fr//mail/Site/siteV8.html	paris.fr/portail/solidarites Voir aussi : apur.org

Cette description souligne à la fois le foisonnement d'initiatives des acteurs et les difficultés de l'État à construire et clarifier son rôle à l'échelle régionale et départementale. En matière de suivi, d'observation et d'évaluation de la politique de la ville, la gouvernance francilienne se caractérise par un fort émiettement.

---

critères sur la base des instructions ministérielles ou des travaux nationaux d'évaluation sectoriels.

## Chapitre 4 : Mise en œuvre de l'évaluation de la politique de la ville

L'observation statistique ne peut, à elle seule, rendre compte des évolutions territoriales. Il est utile de s'appuyer sur d'autres démarches, notamment qualitatives et de confronter les évolutions statistiques aux points de vue des acteurs : élus, professionnels, habitants. Ceux-ci peuvent d'une part percevoir des évolutions qui ne seraient pas lisibles dans les statistiques (ambiance, relations entre acteurs, coopération...), d'autre part expliquer les évolutions en cours. La démarche d'évaluation a pour objectif d'organiser cette confrontation de points de vue afin de mieux comprendre les mécanismes et les effets de l'intervention publique. Dans la phase du CPER 2000/2006, un dispositif en « échelles emboîtées » avait été mis en place pour évaluer l'action publique à destination des quartiers défavorisés, définie dans le volet territorial du contrat (article 19). A l'échelon local des évaluations des contrats de ville étaient prévues.

Comment ces intentions ont-elles été réalisées ? Ont-elles contribué à l'élaboration des documents contractuels signés en 2007 ? Comment l'observation a-t-elle été mobilisée ? Où en est-on aujourd'hui dans la mise en œuvre de l'évaluation des Cucs ? Quels sont les choix méthodologiques qui se posent aujourd'hui ?

### **4.1. L'évaluation dans le cadre du Contrat de plan État Région 2000/2006 en Ile-de-France**

#### **4.1.1. L'évaluation de la politique de la ville par une instance technique régionale**

État et la Région s'étaient engagés à évaluer la politique de la ville conduite dans le cadre du contrat de plan État-Région 2000/2006 de l'Ile-de-France. Une évaluation régionale a donc été menée entre 2001 et 2006 par État et la Région<sup>36</sup>. Elle s'est appuyée sur un dispositif partenarial large et sur une instance technique d'évaluation pilotée et animée par Christine Lelévrier, sociologue à l'Université Paris-XII. Les études de l'instance d'évaluation ont apporté des éclairages sur l'évolution des disparités territoriales régionales et sur l'impact des politiques de lutte contre les disparités à l'échelle régionale (voir tableau joint). Pourtant compte-tenu du calendrier et des changements d'orientation, les résultats de l'évaluation (diffusés en 2007) n'ont pas été utilisés au moment de la négociation des Cucs en 2006.

36 dans le cadre de l'évaluation du volet territorial du CPER 2000-2006.

Durant ses 5 années d'activité, l'instance d'évaluation a dû réajuster ses objectifs et négocier sa position dans un contexte changeant. « Sur une durée aussi longue, il n'est pas étonnant de connaître divers changements et d'être soumis aux aléas politiques, aux incertitudes financières et aux variations des engagements des participants. Tous les travaux prévus n'ont pu être menés à bien et leur lancement a été le plus souvent retardé en raison à la fois de la complexité des procédures administratives et des blocages financiers »<sup>37</sup>. Les changements d'orientations assignés de manière plus ou moins explicite à la politique de la ville dans cette période ont aussi eu un impact sur les choix évaluatifs. Retracer les décalages entre les orientations initiales et les réalisations effectives de l'instance d'évaluation met en évidence les évolutions à l'œuvre durant cette période.

Conformément aux orientations qui avaient guidé la rédaction de l'article 19 du CPER, un questionnaire évaluatif est construit autour de trois thèmes :

- l'articulation entre les politiques de droit commun et la politique de la ville ;
- les conditions pour que le développement des pôles régionaux attractifs bénéficie aux quartiers pauvres voisins ;
- l'adaptation des politiques aux situations et enjeux territoriaux des quartiers en difficultés.

L'instance d'évaluation avait fait le choix de ne pas restreindre l'analyse à un suivi des secteurs couverts par la politique de la ville. L'enjeu était, au contraire, de conduire un suivi d'échelle régionale qui intègre également une observation des sites stratégiques du point de vue régional car prioritaires à la fois pour l'aménagement régional (article 20 du CPER) et pour la politique de la ville (article 19 du CPER). Cette double approche s'est avérée trop ambitieuse. Les préoccupations opérationnelles et financières de la maîtrise d'ouvrage ont conduit à un recentrage de l'évaluation sur les secteurs en politique de la ville<sup>38</sup>. L'Insee a alors élaboré, à la demande de l'instance d'évaluation, une typologie des Zus franciliennes. Le rapport final d'évaluation intègre parallèlement une synthèse des études sur les évolutions de la géographie sociale francilienne.

37 Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, 2006, p.13. l'étude est disponible sur le site du Conseil régional Ile-de-France : <http://www.ildefrance.fr>.

38 Instance régionale d'évaluation, 2007, p. 17.

L'analyse de l'articulation entre politique de droit commun et politique de la ville était aussi un enjeu central de l'évaluation régionale. Le CPER avait en effet mis en avant la nécessité d'une mobilisation de l'ensemble des politiques sectorielles sur les territoires prioritaires de la politique de la ville. Deux politiques sectorielles de droit commun ont été analysées sous l'angle de l'articulation avec la politique de la ville dans deux départements franciliens (Seine Saint-Denis et Seine et Marne). L'objectif de cette étude menée par un consultant (S. Ronai) est d'analyser la façon dont les modes d'intervention ont été transformés dans les sites en politique de la ville (mobilisation préférentielle des crédits, adaptations des politiques pour mieux prendre en compte les spécificités des territoires, effets de la politique sur les inégalités...). Les résultats pointent les limites de l'articulation entre les deux dynamiques : l'élaboration de stratégies de développement territorial s'est faite principalement par des politiques sectorielles, indépendamment de la politique de la ville. Dans les transports par exemple, les investissements en faveur des quartiers et les initiatives des transporteurs sont conséquents mais ne sont pas identifiés en tant que tels. Pour mieux comprendre les stratégies locales des sites en contrat de ville, une étude du bureau d'études ACT a porté sur les stratégies locales de 8

sites en contrat de ville. Sur le plan méthodologique, l'objectif est de voir comment des sites répondant à des logiques d'exclusion assez similaires interprètent et mettent en œuvre les enjeux territoriaux suivants :

- intégration des populations immigrées dans un contexte de valorisation urbaine ;
- raccrochage aux pôles économiques voisins,
- remise à niveau par le projet urbain, la gestion et le développement local,
- adaptation de l'action publique aux problèmes diffus en tissu récent.

Cette étude pose explicitement la question du dialogue entre stratégie régionale et stratégies locales. Elle montre que certains enjeux régionaux sont clairement appropriés par les acteurs locaux qui les traduisent facilement en enjeux opérationnels, alors que d'autres sont beaucoup moins « parlants ». D'autre part, « la réorientation des politiques nationales a modifié le sens et surtout les moyens de l'action locale, dans certains sites plus que dans d'autres »<sup>39</sup>. Ces analyses donnent des pistes de travail pour améliorer l'efficacité des politiques.

<b>Points de repères sur l'instance d'évaluation régionale de la politique de la ville (2000/2006)</b>	
<b>Fondement juridique</b>	Circulaire du 1 <sup>er</sup> Ministre du 25 août 2000 sur les politiques contractuelles Article 23 du CPER 2000-2006 d'Ile-de-France
<b>Calendrier de l'évaluation politique de la ville</b>	2001/2002 : définition des cahiers des charges et des travaux 2003 : blocages financiers, administratifs, redéfinitions politiques, 2004/2006 : achèvement de quelques travaux et suivi de l'évaluation des stratégies locales
<b>Dispositif de l'évaluation politique de la ville</b>	- Comité de pilotage technique (présidée par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional) - Instance technique (25 membres) - Groupes de travail (associant les membres de l'instance) - Travaux confiés à des prestataires extérieurs
<b>Thèmes de travail</b>	- Le recueil de statistiques en collaboration avec l'INSEE dans les domaines de la population, des revenus, du logement et de l'emploi pour suivre l'évolution des disparités sociales régionales - Le suivi de deux politiques sectorielles sous l'angle de leur articulation avec la politique de la Ville : la formation professionnelle et les transports - Une analyse des stratégies locales mises en œuvre dans les contrats de ville sur un échantillon de 25 communes - Une étude méthodologique sur les indicateurs scolaires de façon à mesurer les écarts existant entre les enfants habitant dans les quartiers sensibles et ceux des autres territoires
<b>Pour en savoir plus</b>	<a href="http://www.iledefrance.fr/missions-et-competences/logement-ville/la-politique-de-la-ville-en-ile-de-france-evaluee/vers-une-meilleure-qualite-de-logement/">http://www.iledefrance.fr/missions-et-competences/logement-ville/la-politique-de-la-ville-en-ile-de-france-evaluee/vers-une-meilleure-qualite-de-logement/</a>

<sup>39</sup> Instance d'évaluation régionale, 2007, p. 40.

<b>Orientations de l'évaluation de la politique de la ville</b>	
<b>Problématique retenue par l'instance d'évaluation</b>	Evaluer la pertinence, la cohérence et l'efficacité de la politique de la ville dans le contexte spécifique de l'Île-de-France Cette évaluation n'est ni une évaluation des contrats de ville, ni une évaluation de la politique de la ville dans son ensemble
<b>Questionnement évaluatif de départ</b>	Question 1 : Y a-t-il une articulation plus pertinente entre les politiques de droit commun et la politique de la ville ? Question 2 : Parvient-on à créer les conditions pour que le développement des pôles régionaux attractifs bénéficie aux quartiers pauvres voisins ? Question 3 : Est-on parvenu à adapter les politiques menées aux différentes situations et enjeux territoriaux des sites prioritaires de l'Île-de-France ?
<b>Axe de travail 1. Suivi des évolutions en termes de disparités spatiales</b>	Recentrage de l'évaluation régionale sur le suivi des Zus. Synthèse des travaux existants (IAU Île-de-France, Insee, Mipes, Universités, DRE, CNRS...) Dans le cadre d'un partenariat avec l'Insee, élaboration d'une typologie des Zus franciliennes en 2006.
<b>Axe de travail 2. Analyse de deux politiques de droit commun (transport et formation) à travers leur articulation avec la politique de la ville</b>	Mission confiée à un bureau d'études (S. Ronai) L'objectif est d'analyser la politique des transports et de la formation professionnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>- dans deux départements (93 et 77)</li> <li>- en s'appuyant sur des entretiens auprès des directeurs de services</li> </ul>
<b>Axe de travail 3. Analyse comparée des stratégies locales dans 8 contrats de ville</b>	Mission confiée à un bureau d'études (ACT) sur la base des travaux menés lors du précédent contrat de plan : <ul style="list-style-type: none"> <li>- définition de 4 enjeux territoriaux</li> <li>- comparaison de 2 sites en contrat de ville par enjeu</li> <li>- production d'indicateurs de mesures des effets</li> <li>- analyse financière des actions des contrats de villes retenus</li> </ul>
<b>Principaux résultats sur l'évolution des disparités</b>	Poursuite du creusement des inégalités territoriales Cumul des inégalités dans le pôle de pauvreté du nord-est Correspondance entre les sites de rénovation urbaine et les sites de pauvreté La typologie confirme des différenciations internes aux Zus L'évaluation confirme l'importance de l'environnement dans lequel les Zus sont situées
<b>Pistes de travail identifiées</b>	Observation des mobilités résidentielles à l'échelle de l'Île-de-France : nécessité d'une construction collective d'outils de suivi
<b>Principaux résultats sur l'efficacité des politiques</b>	Adaptation des politiques sectorielles aux différenciations territoriales se fait, mais hors du cadre contractuel et des acteurs de la politique de la ville
<b>Pistes de travail identifiées</b>	Poursuite de la stratégie régionale de mobilisation des politiques sectorielles en faveur des pôles de pauvreté du nord-est (éducation, formation, emploi, transport, aménagement...) Développement de stratégies régionales de solidarités différenciées selon les territoires Poursuite d'un soutien aux projets intercommunaux Propositions d'un soutien plus ciblé sur des dispositifs type maison de l'emploi Contractualisation avec les grands acteurs régionaux (distributeurs, transporteurs) sur des actions en direction des sites sensibles

#### 4.1.2. L'évaluation des contrats de ville 2000-2006 : un constat d'échec

L'obligation d'évaluer les contrats de ville à mi-parcours (en 2003) était inscrite dans les textes dès 2000. Elle était conçue comme un outil d'aide à la décision et un appui pour réorienter l'action publique. Un bilan national de ces évaluations a été réalisé en 2005 à la demande de la Div. La synthèse des évaluations des contrats de ville à mi-parcours<sup>40</sup> a privilégié quatre thèmes : l'éducation ; la prévention de la délinquance et la sécurité ; l'insertion, l'emploi et le développement économique ; le pilotage et l'intercommunalité. Elle s'est appuyée sur un corpus de 100 rapports d'évaluation (sur 247 contrats de ville).

Le bilan est sévère. D'après les auteurs, les documents analysés sont hétérogènes et, en majorité, de médiocre qualité. Les auteurs font le constat d'un triple échec de l'évaluation de la politique de la ville :

- cognitif, les rapports n'apprennent que peu de choses sur la politique en place et ne donnent pas d'élément d'analyse sur les dynamiques de transformations à l'œuvre ;
- normatif, les stratégies mises en œuvre dans les contrats de ville ne sont jamais discutées ;
- et opérationnel, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a opéré une réforme radicale de la politique de la ville sans attendre les résultats des travaux évaluatifs en cours localement.

Les rapports d'évaluation analysés ont été réalisés par des bureaux d'études. Ils reflètent un regard d'expert sur une politique locale. Il ne s'agit donc pas d'évaluation, démarche qui suppose une mise en débat des résultats et la construction de points de vue partagés sur la pertinence des actions menées. La faiblesse du caractère collectif et démocratique de l'évaluation est soulignée. L'hypothèse d'un des auteurs, R. Epstein, est que l'évaluation « démocratique » tendrait à être supplantée par une logique plus « technocratique », centrée sur le suivi d'indicateurs quantitatifs conformément aux prescriptions de la Lolf<sup>41</sup>.

40 Div, *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville 2000-2006. Rapport final*, R. Epstein, T. Kirszbaum, Avril 2005, 45p.

41 Le déficit de culture d'évaluation a été maintes fois souligné en France. On ne peut que constater la remise en cause de la dynamique de développement de l'évaluation des politiques publiques amorcée au début des années 90 : disparition du Conseil Scientifique de l'évaluation, évolution des missions du Commissariat Général au Plan de l'évaluation vers la prospective, suppression par les sénateurs de l'article de la loi relative aux libertés et responsabilités local qui prévoyait la

En Ile-de-France les informations concernant la mise en œuvre des obligations réglementaires en matière d'évaluation des contrats de ville sont lacunaires. L'enquête de la Div de 2005 faisait état d'une sous-représentation francilienne, 7 évaluations seulement ayant été transmises au bureau d'étude (sur 49). L'exploitation par l'IAU île-de-France du questionnaire de la Div sur « Intercommunalité et politique de la ville » ne donne pas non plus d'éléments d'information. Dans ce contexte nos sources d'information sont orales (entretiens). Elles confirment les analyses menées à l'échelon national en 2005. D'après nos interlocuteurs, il n'y a pas eu d'évaluation des contrats de ville, au sens d'une démarche collective conduisant à l'élaboration d'un point de vue partagé sur l'action et les évolutions des territoires. Le manque de culture de l'évaluation, les réticences des élus, le manque de temps et de savoir-faire des professionnels, le faible portage politique de l'État local auraient, dans la majorité des cas, auraient freiné les démarches d'évaluation.

Des bilans, intégrant parfois des analyses qualitatives, ont été réalisés. Les objectifs et les modalités de réalisation de ces bilans diffèrent d'un département à l'autre. Plusieurs préfetures ont fait appel à des prestataires extérieurs. C'est le cas du Val d'Oise et des Hauts de Seine. Dans les Hauts de Seine, le bureau d'études a réalisé des monographies de quartier à partir des données de l'observatoire départemental des Zus et d'entretiens. En Seine et Marne, des bilans ont été réalisés localement par des communes et des intercommunalités. Les Yvelines ont fait le choix de s'appuyer sur les délégués de l'État et les services déconcentrés pour dresser un bilan de l'action des associations et sur le comité d'orientation pour dresser un bilan annuel des financements attribués dans le cadre de la politique de la ville et du droit commun (Caf, DSU, Feder, collectivités locales, fonds Ile-de-France...). D'après nos interlocuteurs, ces bilans auraient été peu mobilisés dans le cadre de l'élaboration des nouveaux Cucs : est-ce parce qu'il y manque souvent une dimension stratégique (les actions sont rarement hiérarchisées) ?

In fine, il n'y a pas eu de réflexion sur les raisons de la faible appropriation de l'évaluation par les acteurs locaux franciliens. L'évaluation régionale a rencontré des difficultés dans la mesure où les orientations de l'action publique ont fortement évolués durant l'évaluation. Comment interpréter la

création, d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

relative désinvolture de l'État vis-à-vis de ses engagements contractuels et des dispositifs d'évaluation auxquels il avait souscrit ? La situation est-elle aujourd'hui différente ?

#### **4.2. L'évaluation des Cucs interroge les orientations de la politique de la ville**

Collectivités locales et l'État doivent mettre en place l'évaluation des contrats urbains de cohésion sociale d'ici 2009. La Div a publié un guide méthodologique en 2007 et travaille actuellement sur le thème. Mais la conception de l'évaluation comme ses modalités de mise en œuvre restent à largement à définir. Des questions concrètes se posent aujourd'hui.

Dans un domaine aussi vaste et complexe que la politique de la ville, qu'est-ce que l'État souhaite évaluer ? Veut-il évaluer l'ensemble des orientations de l'action publique dans les territoires en Cucs ? Ou souhaite-t-il cibler l'évaluation sur des orientations stratégiques ? Dans ce cas, qui détermine ces orientations : les acteurs locaux ou l'État ? L'État souhaite-t-il prendre comme indicateur de réussite la diminution des écarts entre les quartiers concernés et le reste de la ville ? A l'aune de cette méthode, dont les présupposés ont été abondamment discutés, l'action publique est souvent accusée d'inefficacité : en effet les écarts s'accroissent entre quartiers en difficultés et reste du territoire. D'autres méthodes ont été testées qui permettent d'éviter les pièges d'une comparaison Zus-hors Zus. Il est possible de s'appuyer sur d'autres indicateurs, par exemple l'écart entre les résultats de l'évaluation et les résultats attendus compte-tenu des caractéristiques socio-économiques des populations. Il est aussi possible de confronter les résultats des Zus entre elles. Le rapport Moisan-Simon sur les déterminants de la réussite scolaire dans les Zep (1997<sup>42</sup>) utilise une méthode qui aide à mieux comprendre l'hétérogénéité des résultats de l'action publique. La comparaison des Zep entre elles permet de repérer celles qui apportent une plus-value à leurs élèves et de mieux comprendre, en croisant approche quantitative et qualitative, les facteurs qui expliquent ces différences de résultats entre Zep.

Le Cucs s'appuie, en principe, sur un projet stratégique local qui décline les modalités d'intervention en faveur de la solidarité territoriale. Dans les faits les projets manquent souvent de dimension stratégique et déclinent des orientations

larges et consensuelles puis des des dispositifs et actions, sans expliquer les liens entre les deux niveaux. Le rôle de l'évaluation compréhensive est alors d'amener élus et professionnels à clarifier le projet stratégique local, de hiérarchiser les orientations et d'interroger l'efficacité de l'action au regard de ces orientations. Comment créer les conditions pour évaluer un projet stratégique ?

-Il n'y a pas d'évaluation réussie sans compréhension des modalités de mise en œuvre de l'action publique, notamment par les acteurs locaux. L'approche empirique de la mise en œuvre des décisions publiques est indispensable pour comprendre les obstacles, les décalages entre intentions et actions, interroger l'efficacité (rapport entre des objectifs et des moyens) et l'efficience (rapport entre l'efficacité et les coûts) de la politique de la ville. Cela passe par une compréhension des contextes locaux, des rapports de force, des ressources. Comment intégrer les modalités de mise en œuvre dans l'évaluation des Cucs ?

- Il n'y a pas d'évaluation réussie sans appropriation des enjeux et des méthodes par les acteurs locaux. Comment construire cette appropriation, donner du sens à l'évaluation, faciliter leurs apprentissages des acteurs locaux ?

-Il n'y a pas d'évaluation réussie sans croisement des points de vue et implication de la société civile : habitants, associations, professionnels... Comment faciliter cette implication, avec quels outils et quels dispositifs ?

-Il n'y a pas d'évaluation réussie sans mise au débat public des résultats de l'évaluation. Comment créer les conditions de cette mise en débat ?

##### **4.2.1. Une démarche qui se construit en Ile-de-France**

A partir de l'automne 2007, un travail de préparation de l'évaluation a démarré dans les préfetures. Les modalités en sont différentes d'un département à l'autre. Dans le Val d'Oise, par exemple, la préfeture a élaboré un cahier des charges et lancé un appel d'offres pour l'évaluation, avec le soutien du Pôle de ressources du département. L'objectif est de sélectionner des experts et de donner un droit de tirage aux communes pour des heures d'expertise. Dans les Yvelines, le comité d'orientation des Cucs prend en charge le travail de préparation de l'évaluation, en lien avec les services de l'État (Direction départementale de la sécurité publique et procureur), l'objectif étant que le bilan annuel des Cucs soit présenté au comité et serve de base pour fixer des orientations et priorités pour l'année suivante. Dans le Val de Marne, l'objectif

42 Catherine Moisan et Jacky Simon, *Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP*, Centre Alain Savary, Institut national de recherche pédagogique, septembre 1997.

est d'indexer des indicateurs identiques pour chaque Cucs du département.

Ce travail est aussi en cours dans les collectivités locales franciliennes.

#### **4.2.2. Un exemple : la démarche parisienne**

La démarche menée à Paris met en évidence les questions et les choix auxquels les acteurs sont confrontés. La délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI) a mis en place un groupe de travail (État, ville, Insee, Apur, IAU île-de-France) pour travailler sur le dispositif d'évaluation. L'idée est de croiser les points de vue (élus, professionnels, habitants, associations...) et les approches (observation, suivi physique et financier<sup>43</sup>, enquêtes qualitatives, évaluation d'impact...). Depuis l'automne 2007, la ville travaille avec l'aide d'un consultant à l'élaboration de son référentiel d'évaluation. Les professionnels de la politique de la ville (direction et chefs de projet) y sont associés. Pour eux ce travail est indispensable car il conduit à expliciter les attendus énoncés de façon générale dans le Cucs, faire des choix sur les thèmes et les territoires à évaluer, décliner concrètement les orientations en objectifs, résultats et indicateurs.

Parallèlement à ce travail, deux autres démarches sont menées :

- l'une sur le recueil de données statistiques en collaboration entre l'Insee et l'Apur,
- et l'autre sur le recueil de données qualitatives en collaboration entre l'Apur et l'IAU île-de-France.

Sur le volet statistique des indicateurs de contexte ont été sélectionnés (parmi l'ensemble des indicateurs de l'observatoire), en fonction de leur disponibilité et de leur intérêt par rapport aux thématiques du Cucs de Paris. Cette sélection permettra un suivi rapproché de l'évolution des quartiers au fur et à mesure de l'avancée du Cucs. Elle fera l'objet d'une publication annuelle sous forme d'un tableau de bord.

La ville de Paris souhaite intégrer un volet qualitatif dans l'évaluation. Les habitants étant les destinataires de l'action publique, il est essentiel qu'ils expliquent le sens qu'ils donnent aux évolutions. Cette consultation est d'abord un enjeu pratique, l'expérience montrant que leurs points de vue sont souvent différents, plus diversifiés et

« affectifs », que ceux des professionnels. En tant qu'usagers du quartier ils disposent d'une « maîtrise d'usage », point de vue qui peut utilement éclairer la décision. Leur implication est aussi un enjeu démocratique et peut contribuer à une régulation des relations avec les institutions. En Ile-de-France les démarches qualitatives ont jusqu'à présent été peu développées. Pour donner à voir ce qui se fait dans d'autres métropoles, l'Apur et l'IAU île-de-France ont analysé des démarches menées à Grenoble, à Lyon et en Ile-de-France dans l'objectif de mieux comprendre les dynamiques locales en s'appuyant sur les points de vue des habitants. L'idée est de proposer une « boîte à outils » méthodologique. Les tableaux ci-dessous présentent succinctement ces démarches. Certaines sont incluses dans un dispositif d'évaluation, d'autres non. Toutes peuvent être utiles pour enrichir une évaluation. Le choix de l'outil dépend du contexte local et des objectifs, l'essentiel étant pour le maître d'ouvrage, de clarifier ses attentes.

Dans la démarche d'évaluation parisienne, des questions restent en suspens, notamment celle de l'articulation entre les différentes « briques » de l'évaluation. D'autres ont trouvé une réponse ; la nécessité de faire des choix pour évaluer une partie seulement des actions et des quartiers concernés a été affirmée. Les professionnels qui travaillent sur la construction du référentiel d'évaluation y voient un réel intérêt (prise de distance par rapport au « terrain », élaboration collective sur ses pratiques professionnelles, formulation plus concrète des enjeux, meilleure compréhension des processus et des effets des actions menées...).

---

43 La ville dispose d'un « bleu budgétaire », outil de suivi financier.

<b>Baromètre des quartiers : ville de Grenoble (38)</b>	
<b>Maîtrise d'ouvrage</b>	Communauté d'agglomération + ville + communes volontaires
<b>Maîtrise d'œuvre</b>	Agence d'urbanisme de la région grenobloise + Université P. Mendès-France (équipe de sociologues)
<b>Description de l'outil</b>	Entretiens qualitatifs auprès de professionnels de la politique de la ville et d'habitants sur l'ambiance de leur quartier en politique de la ville
<b>Périodicité des entretiens</b>	Chaque année, choix d'enquêter 2 nouveaux quartiers en politique de la ville
<b>Entretiens auprès de qui ?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretiens non directifs avec des professionnels « témoins » : chefs de projet + chargés de mission</li> <li>- Entretiens non directifs individuels avec une quinzaine d'habitants de deux quartiers. Se déroule à domicile.</li> <li>- Entretiens collectifs complémentaires auprès d'habitants des 2 quartiers, sur un thème stratégique qui est approfondi</li> </ul>
<b>Principaux objectifs de l'outil</b>	Comprendre l'ambiance d'un quartier en croisant les points de vue de professionnels et d'habitants non impliqués dans les dispositifs participatifs.
<b>Apports de l'outil</b>	Restitue la perception des habitants et des professionnels, une ambiance Montre l'hétérogénéité du vécu des quartiers en politique de la ville Contribue à changer le regard des décideurs sur un quartier, ouvre des pistes pour la réflexion Permet d'identifier les évolutions dans le temps Facilité de réalisation
<b>Limites de l'outil</b>	N'est ni un bilan, ni une évaluation de l'action publique Ne permet pas de comparer les mêmes quartiers dans le temps Enquête sociologique difficile à exploiter
<b>Productions écrites des bureaux d'études</b>	Synthèse écrite et restitutions des résultats par quartier « Rapport d'ambiance » Production d'indicateurs qualitatifs systématiques

<b>Sondage habitants dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du contrat de ville : Communauté urbaine de Lyon (69)</b>	
<b>Maîtrise d'ouvrage</b>	Communauté urbaine de Lyon + ville de Lyon+ État
<b>Maîtrise d'œuvre</b>	Bureau d'études
<b>Description de l'outil</b>	Sondage d'opinion auprès d'un panel d'un millier d'habitants sur la perception du quartier (opinion générale, éléments attractifs, difficultés, améliorations souhaitées...). Enquête téléphonique.
<b>Périodicité des enquêtes</b>	1999 : première enquête téléphonique 2004 : 2 <sup>ème</sup> enquête à mi-parcours du contrat de ville 2000-2006
<b>Entretiens auprès de qui ?</b>	Depuis 2004, sondage téléphonique auprès de 2 panels représentatifs d'habitants de l'agglomération : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 600 habitants de 18 ans et +, dans les quartiers en politique de la ville (PV)</li> <li>- 425 habitants de 18 ans et +, dans les quartiers hors PV</li> </ul>
<b>Objectifs de l'outil</b>	Mesurer les évolutions de la perception des habitants des quartiers en PV Comparer la perception des habitants des quartiers centraux avec celle des habitants des quartiers en PV
<b>Apports de l'outil</b>	Mettre en regard l'évolution des quartiers en PV par rapport au reste du territoire. Identifier des évolutions dans les quartiers en PV
<b>Limites de l'outil</b>	Ne sont consultés que les personnes équipées d'un téléphone L'outil questionnaire ne permet pas d'approfondir les analyses Le sondage aborde un nombre limité de thématiques

<b>Ecoute habitants : ville de Lyon (69)</b>	
<b>Maîtrise d'ouvrage</b>	Ville de Lyon
<b>Maîtrise d'œuvre</b>	2 bureaux d'études
<b>Description de l'outil</b>	Enquêtes téléphoniques annuelles auprès d'environ 2000 Lyonnais en quartier politique de la ville et hors quartier PV. Porte sur leur perception du quartier Constitue une base de données sur les quartiers
<b>Périodicité des enquêtes</b>	Depuis 2002, annuelle à l'échelle de la ville de Lyon
<b>Entretiens auprès de qui ?</b>	Chaque année : -environ 1800 habitants des quartiers en politique de la ville -environ 400 habitants répartis dans les 9 arrondissements lyonnais (hors politique de la ville)
<b>Objectifs de l'outil</b>	Mesurer l'évolution des perceptions des habitants des quartiers en PV sur des thèmes aussi divers que : le logement, l'urbain, la gestion, les services, les relations sociales... Comparer les évolutions des quartiers en PV et hors PV
<b>Apports de l'outil</b>	Mettre en regard l'évolution des quartiers en PV par rapport au reste du territoire. Identifier des évolutions dans les quartiers en PV sans pouvoir dire si et comment elles sont reliées à la politique de la ville
<b>Limites de l'outil</b>	Ne sont consultés que les personnes équipées d'un téléphone L'outil questionnaire ne permet pas d'approfondir les analyses Difficultés d'exploitation dans le cadre de l'évaluation du contrat de ville

<b>Enquête sur la perception de leur cadre de vie par les habitants des Zus franciliennes : Région Ile-de-France</b>	
<b>Maîtrise d'ouvrage</b>	IAU île-de-France
<b>Maîtrise d'œuvre</b>	IAU île-de-France + Sofres pour le passage du questionnaire
<b>Descriptif de l'outil</b>	Enquête par questionnaire auprès d'habitants des Zus franciliennes sur la perception de leur quartier. Couvre des thématiques diverses : logement, espaces collectifs et publics, services, espaces verts, accessibilité, sécurité, relations sociales, gestion...
<b>Périodicité des enquêtes</b>	Une enquête en juin-juillet 2004
<b>Auprès de qui ?</b>	2420 ménages représentatifs de la population de 15 ans et plus vivant en Zus : -2/3 enquêtes téléphoniques -1/3 enquêtes face à face pour les non équipés en téléphone fixe
<b>Objectifs de l'outil</b>	Mieux comprendre les points de vue des habitants des Zus sur leurs conditions de vie dans le quartier
<b>Apports de l'outil</b>	Comparer les points de vue des habitants des Zus franciliennes avec les points de vue de l'ensemble des Franciliens (à partir de l'enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) de l'Insee), Montrer la diversité des perceptions du quartier en Zus Identifier les facteurs déterminants « toute chose étant égale par ailleurs » (analyse logit)
<b>Limites de l'outil</b>	Ne permet pas de suivi des évolutions dans le temps L'outil questionnaire ne permet pas d'approfondir les analyses Enquête « lourde » à réaliser
<b>Productions de l'IAU île-de-France</b>	Rapport IAURIF, <i>Les habitants des Zus et leur quartier. Résultats d'une enquête auprès de 2420 habitants</i> , 2005, Supplément habitat aux Cahiers de l'IAURIF : n°39, juin 2005 et n°42, juillet 2007. Rapport IAURIF (DDHEGL, Mission sécurité), <i>Cadre de vie et sentiment d'insécurité en Ile-de-France. Existe-t-il des spécificités chez les habitants des Zus ?</i> , février 2008.

## Synthèse et pistes de réflexion

Les démarches et les outils de l'observation et de l'évaluation de la politique de la ville sont en cours d'élaboration dans un contexte marqué par des changements dans les orientations de l'action publique. Depuis 2003, l'État a progressivement construit des dispositifs d'observation pour accompagner les orientations qu'il met en œuvre

dans les quartiers en difficultés. En matière d'évaluation les attendus et les méthodes restent flous, mais des annonces doivent être faites par l'État lors de la présentation du plan Espoir Banlieues en juin 2008. En avril 2008, les informations disponibles font état de réforme dans la gouvernance (renforcement des pouvoirs du Préfet) et de mise en place d'une « culture du résultat » dont les modalités sont à préciser.

Cette note montre les avancées et les enjeux en matière d'observation, celle-ci ayant pris une place prépondérante dans la politique de la ville. L'observation s'organise autour de la collecte de données destinées à quantifier l'écart entre des quartiers (Zus, Cucs...) et le reste de l'agglomération ou des moyennes nationales. C'est bien d'une mesure de la concentration de populations à risques dont il s'agit au travers de ce dispositif technique (Estébe, 2004). L'observation devient un outil indispensable à la mise en œuvre d'une logique d'action qui n'est plus seulement fondée sur la contractualisation entre l'État et les collectivités locales, mais s'appuie de plus en plus sur l'appel à projet, la sélection en fonction de critères objectifs et l'application de programmes définis par l'État (Epstein, 2005).

En Ile-de-France les changements sont évidents par rapport à la période antérieure à 2003. La politique de la ville francilienne était définie par le volet territorial du CPER 2000-2006. Elle était fondée sur une contractualisation entre l'État, le Conseil Régional et les collectivités locales, et accompagnée par une évaluation partenariale dont l'objectif était de faire le lien entre les dynamiques des quartiers et les dynamiques régionales. Cette logique d'intervention n'a pas été menée à son terme pour des raisons diverses et a été réformée à partir de 2003 au profit d'une conception différente de l'intervention publique dans ces quartiers. En 2008 en Ile-de-France, l'observation des évolutions des quartiers en politique de la ville reste fragmentaire en l'absence d'intercommunalités fortes et en raison d'une gouvernance éclatée. Des connaissances et analyses sont toutefois produites hors du champ de la politique de la ville, par des études menées à des échelles fines sur les évolutions de la géographie sociale francilienne notamment. Le cloisonnement des cultures professionnelles et des obstacles techniques rendent difficile l'utilisation de données infra-communales issues d'observatoires régionaux dans les analyses sur les quartiers en Zus et en Cucs. En Ile-de-France toujours, le suivi des programmes urbains et sociaux se met en place progressivement et une évaluation « en phase » avec les orientations nouvelles de l'action publique reste à construire.

L'analyse montre le rôle essentiel joué par l'État en matière d'observation. La Div joue un rôle de chef d'orchestre au travers de son Observatoire des Zus qui organise les échanges d'informations (conventions, outils type SIG...). Elle met aussi en place des dispositifs d'organisation de la remontée d'informations locales, d'échanges et de débats au

sein du milieu professionnel, de publication de guides méthodologiques... Les agences de moyens (Anru et Acsé) construisent parallèlement leurs propres dispositifs centrés sur le suivi des procédures. La mise en place du suivi du programme de rénovation urbaine demande du temps. Elle aura pris cinq ans et l'efficacité des dispositifs de suivi reste à améliorer. Le choix de ce dispositif d'observation renforce le poids de l'État central. Un flou existe aujourd'hui dans les responsabilités de l'État local en matière de politique de la ville : la gouvernance est à clarifier (quels rôles des différents échelons de l'État local, du niveau régional de l'Anru et de l'Acsé... ?). En matière d'observation l'État départemental joue des cartes différentes selon les préfectures mais la construction d'outils à cette échelle se heurte à de nombreuses difficultés. L'État central met en place des dispositifs pour construire des liens directs avec les collectivités locales (intercommunalités et communes) par le biais d'outils divers (guide méthodologique, saisie en ligne, mise en place de forum sur internet...) et de conventions avec les administrations centrales productrices de données. Ces dispositifs ont vocation à transmettre à l'État, de façon rapide, efficace et exploitable, des informations destinées à suivre et orienter la politique et maîtriser les incertitudes. Parallèlement l'État a fait le choix de faire évoluer le périmètre des Zus d'ici 2009 afin de prendre en compte les évolutions socio-économiques des territoires tout en conservant un zonage spécifique à la politique de la ville.

Le débat actuel s'organise largement autour des difficultés techniques de mise en place de l'observation locale, la préoccupation essentielle étant d'améliorer la collecte (accès, fiabilité, actualité, concordance des sources...) et la diffusion des données. Indépendamment de la collecte de données, les difficultés d'analyse des matériaux sont moins souvent évoquées mais tout aussi réelles. Au niveau local, les acteurs n'ont pas toujours les moyens ni le temps pour analyser des évolutions de données statistiques sur les territoires infra-communaux. Les formations et dispositifs de qualification mis en place par les centres de ressources ou le rôle joué par des préfectures vont dans le sens d'une meilleure appropriation de l'observation par les acteurs locaux. Sont-ils suffisants ? De même la mise en débat publique des résultats du suivi est un enjeu fondamental. Or les débats prévus en assemblée délibérante sur la base des rapports d'observation des évolutions des quartiers ont rarement été menés. L'expérience montre que pour que les travaux des observatoires

alimentent la réflexion et le débat, il est nécessaire d'intégrer l'observation dans les systèmes de pilotage locaux et de créer des espaces d'analyse. Il est aussi nécessaire de mettre en place une politique de diffusion adaptée<sup>44</sup>.

L'évaluation pose des problèmes techniques d'accès aux données (manque de suivi dans le temps des indicateurs d'évolution des territoires, manque de données sur le suivi financier...) et des problèmes d'orientations de l'action publique. La démarche d'évaluation régionale montre que l'évaluation ne peut être appropriée et débattue que si elle est soutenue par des orientations politiques fortes. La démarche en cours d'évaluation du Cucs de Paris montre par ailleurs la nécessité d'une étape de construction d'un référentiel avec les professionnels en charge de la mise en œuvre de la politique de la ville. L'évaluation peut être une manière de redonner du sens à l'action si elle implique les professionnels et les destinataires de l'action publique, les habitants des quartiers.

---

44 Le directeur du service politique de la ville et rénovation urbaine de Lyon identifie plusieurs canaux : diffusion de plaquettes de présentation des résultats à un large public, présentation souple des résultats dans différentes instances du comité de pilotage, diffusion dans d'autres instances, par exemple lors de la préparation du Scot. Cette question de l'organisation de la diffusion et de la mise en débat des résultats préoccupe l'ensemble des acteurs tant au niveau local, qu'au niveau régional.

## SOURCES ET ANNEXES

### ANNEXE 1 : PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

#### 1. Niveau national

Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine. Rapport d'évaluation 2006*, la documentation Française, août 2007.

DIV :

- *Guide de l'évaluation des CUCS*, Paris, Div, ARGOS, CIRESE, Pluralis, juin 2007.
- *Politique de la ville et intercommunalité. Enquête dirigée par la Div*, réalisée par le cabinet CONJUGUER, mars 2007
- *Pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000-2006*, Les éditions de la Div, 2002.

DIV/FNAU :

- Observation locale et politique de la ville. Note stratégique version provisoire du 3 avril 2008.
- *Répertoire des observatoires locaux*, Paris : DIV/FNAU, novembre 2005
- *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises*. Tome 1 : dispositifs d'observation analysés, fiches descriptives ; Tome 2 : Synthèse et pistes de travail ; Tome 3 : Approche thématique des questionnements, indicateurs et sources utilisés – Paris : DIV/FNAU, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, janvier et mai 2001.

DGUHC, CERTU, FNAU, INSEE : *Actes du séminaire de l'observation urbaine*, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

J. Donzelot et O. Mongin (sous la direction de), *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation*, revue Esprit, mars-avril 2004, n°303.

R. Epstein, T. Kirszbaum, *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville 2000-2006. Rapport final*. DIV, avril 2005.

INSEE *Actualités Magazine*, Statistiques pour la politique de la ville, mars 2007, n°45.

P. Lascombes et P. Le Galès (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.

ONZUS : *Observatoire national des Zones urbaines sensibles. Rapports 2004, 2005, 2006, 2007*, éditions de la DIV.

#### 2. Niveau régional

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise/Grand Lyon, *Observatoire territorial du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise. Rapport 2004*, Grand Lyon.

Agence d'urbanisme de la région grenobloise, *Politique de la ville et géographie prioritaire. Visites domiciliées dans les communes de l'agglomération grenobloise. Guide d'entretien*, mars 2006.

APUR/DPVI : *Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens. La nouvelle géographie des quartiers prioritaires*, rapport 2007.

CRIF :

- *Rapport, Action régionale en faveur de la politique de la ville. Renouvellement urbain et convention de partenariat avec l'ANRU et l'État*, n° CR 28-07, février 2007 et délibération n° CR 28-07 du 13 mars 2007.

- *Rapport, Approbation du dispositif cadre de la politique de la ville pour son volet « animation sociale des quartiers », n° CR 30-07, février 2007 et délibération n° CR 30-07 du 13 mars 2007.*
- *Schéma Directeur de la Région Ile-de-France, Rapport du projet de SDRIF, février 2007.*

DRE-IDF, *Observation des mobilités résidentielles des ménages liées aux opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France*, C. Lelévrier et C. Noyé, tome 1, tome 2, septembre 2007.

IAU île-de-France :

- JP. Chauvel, *Note rapide*, Les enjeux de solidarité financière et fiscale en Ile-de-France, n°446, avril 2008.
- C. Corbillé, *Observatoires locaux de l'habitat en Ile-de-France*, Paris, Iaurif, mars 2002.
- IAURIF, DRASSIF, ORS, *Atlas de la Santé en Ile-de-France*, 2005.
- B. Guigou avec la collab. de E. Kessler, Les habitants des ZUS d'Ile-de-France et leur quartier, *Supplément habitat aux Cahiers de l'IAURIF*, juin 2005 et La diversité des points de vue des habitants des ZUS franciliennes sur leur quartier, *Supplément habitat aux Cahiers de l'IAURIF*, n°39, juin 2005.
- B. Guigou avec la collab. de JP. Chauvel, G. Danchin, O. Mandon, A. Parnaix, *Actualités de la politique de la ville en Ile-de-France. Les principales orientations de l'État, de la Région et de l'Europe*, IAURIF, avril 2007.
- B. Guigou et O. Mandon, *La politique de la ville en Ile-de-France. Le contrat de plan État-Région 2000-2006*, Supplément habitat aux Cahiers de l'IAURIF, août 2003.
- O. Mandon, *Atlas des quartiers en politique de la ville*, CD-rom, IAURIF, juin 2005.
- O. Mandon, avec la participation de JP. Chauvel : *Tableau de bord des Zones franches urbaines en Ile-de-France. 23 ZFU. Bilan 2001/2004*, IAURIF, janvier 2007.
- A. Parnaix, *Note rapide*, « Intercommunalité à fiscalité propre en Ile-de-France. État des lieux au 01 janvier 2007 et perspectives », n° 436, septembre 2007.  
Voir : [www.iaurif.org/fr/savoirfaire/intercommunalite/groupements.php](http://www.iaurif.org/fr/savoirfaire/intercommunalite/groupements.php)
- M. Sagot, *Notes rapides* « Population et modes de vie » : « Quatre immigrés sur 10 s'installent en Ile-de-France », n° 432, juillet 2007 ; « L'évolution sociale à la périphérie de l'Ile-de-France », n° 423, février 2007 ; « Les territoires de la pauvreté en Ile-de-France. Typologie des territoires », n° 408, février 2006 ; « Les territoires de la pauvreté en Ile-de-France. État des lieux », n°407, février 2006. ; « Le revenu des Franciliens : vers une stabilisation des inégalités entre communes », n° 401, novembre 2005.
- Supplément habitat aux Cahiers de l'Iaurif, *Ségrégation urbaine et politiques publiques en Europe*, n° hors série d'avril 2007.

Instance technique d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France. Contrat de plan État-Région 2000-2006. Préfecture d'Ile-de-France/ Conseil Régional d'Ile-de-France :

- C. Lelévrier, *Rapport final*, tome 1, décembre 2006.
- S. Ronai, *Evaluations de la politique de la ville, conclusions pour l'instance*, mai 2004
- COMPAS, H. Guéry, J. Cupermic, *Note sur l'expérimentation d'un suivi des élèves et résultats pour Meaux et Melun*, novembre 2005.
- ACT –consultants, S. Fayman, P. Noisette, D. Bourdon, C. Cohen, *Analyse comparative des stratégies mises en oeuvre dans les contrats de ville, contribution à l'évaluation régionale*, rapport final, décembre 2006.

MIPES, *État des lieux de la pauvreté et de l'exclusion*, MIPES, CRIF, Préfecture d'Ile-de-France, 2005.

Préfecture Région Ile-de-France/DREIF, *Etude sur les modalités de relogement liées aux opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France. Synthèse de l'étude et Fiches de sites résumées*, GERAU Conseil, avril 2007.

Trajectoires, Ville de Lyon, Grand Lyon, Préfecture du Rhône, *Synthèse des écoutes-habitants. Année 2005*, janvier 2006.

Ville de Grenoble, *Evaluation de la politique de la ville. L'approche qualitative de Grenoble, le « baromètre des quartiers »*, ronéo, non daté.

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES  
(ENTRETIENS EN FACE A FACE OU PAR TELEPHONE ENTRE MAI ET DECEMBRE 2007)**

Conseil Régional Ile-de-France :

- Service Logement et action foncière : Angelo Zagalolo, Directeur
- Mission Animation sociale des Quartiers- Sécurité : Sylvie Scherrer, chef de service, Patricia Omari, chargée de mission, Isabelle Vagner, gestionnaire.
- Inspection Générale (IGRIF), Claire Guinard-Hamon, Inspectrice.

DRE Ile-de-France : Françoise Pichon-Varin, chargée de mission (réalisé par O. Mandon).

ACSE, Direction Régionale de l'Ile-de-France, Babacar Fall, Directeur, Sylvie Bouvier, chargée de mission.

Mission pour l'Egalité des chances, Mathieu Gourmelon, Chef de la mission, Mireille Chardron, chargée de mission observation.

IRDSU Ile-de-France, Etienne Varault, Vice-Président de l'Inter-réseau DSU.

Profession Banlieue (93) , Bénédicte Madelin, Directrice

Pôle de ressources du Val d'Oise (95), Jean-Claude Mas, Directeur

Sous-préfets politique de la ville ou chef de bureau:

- Seine et Marne : Hélène Jamin, chef de bureau
- Yvelines : Dominique Lassus-Minvielle, sous-préfète
- Hauts-de-Seine : Benoit Kaplan, sous-préfet et Georges Louis Augustin, chargé de mission.
- Val de Marne : Catherine Lapoix, sous-préfète

Préfet délégué à l'égalité des chances ou chef de bureau politique de la ville<sup>45</sup> :

- Essonne : Alain Zabulon, Préfet à l'égalité des chances et Vincent Loubet, chef de bureau
- Val d'Oise : Mme Briaud, chef de bureau.

Conseils Généraux :

- Observatoire social du conseil Général de l'Essonne, Jessie Cabarrus, chargé de mission
- Observatoire du conseil Général du Val d'Oise, Florence Bannerman, responsable
- Direction aménagement et développement, service habitat, conseil Général de Seine-Saint-Denis, Victoire Lemperiere.
- Service politique de la ville, conseil Général du Val de Marne, Bérengère Sorin, chargée de projet politique de la ville.

Observatoire social d'Aubervilliers, Anne Foussart, responsable de l'observatoire

---

<sup>45</sup>Nous ne sommes pas parvenus à obtenir d'entretien avec la préfecture de Seine-Saint-Denis.

### ANNEXE 3 : GLOSSAIRE

ACSE : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances  
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine  
AORIF : Association des organismes HLM de la région Ile-de-France  
APUR : Atelier parisien d'urbanisme  
CA : Communauté d'agglomération  
CAF : Caisses d'allocations familiales  
CES : Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru  
CG : Conseil Général  
CIV : Conseil interministériel à la ville  
CNV : Conseil national des villes  
CPER : Contrat de plan État-Région  
CRIF : Conseil régional Ile-de-France  
CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale  
CV : Contrat de ville  
DARES : Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques  
DGI : Direction générale des impôts  
DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires  
DIV : Délégation interministérielle à la ville  
DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle  
DSUCS : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale  
ENL : Enquête nationale logement  
EPCI : Etablissement public industriel et commercial  
EPLS : Enquête parc locatif social  
FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations  
GPRU : Grand projet de renouvellement urbain  
GPV : Grand projet de ville  
IDF : Ile-de-France  
IGN : Institut de géographie nationale  
IRDSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain  
MEC : Mission pour l'égalité des chances  
MIPES : Mission sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France  
ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles  
OLS : Observatoire du logement social en Île-de-France  
OPS : Occupation du parc social  
ORU : Opération de renouvellement urbain  
PLH : Programme local de l'habitat  
PNRU : Programme national de rénovation urbaine  
PRIF : Préfecture de la Région Ile-de-France  
RGP : Recensement général de population  
RU : rénovation urbaine  
SCOT : Schéma de cohérence territoriale  
SDRIF : Schéma directeur de la Région Ile-de-France  
SIG : Système d'information géographique  
SRU (loi) : loi solidarité et renouvellement urbain  
USH : Union sociale pour l'habitat  
ZEP : Zone d'éducation prioritaire  
ZFU : Zone franche urbaine  
ZRU : Zone de renouvellement urbain  
ZUS : Zones urbaines sensibles

## ANNEXE 4 : LE COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU

Le rôle du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru (CES) a été défini dans l'article 9 du décret du 09/02/2004. Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du PNRU et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants. Il agit pour que la dimension socio-économique soit considérée dans tout projet de renouvellement urbain pour l'inscrire dans une dynamique globale qui considère l'école, le développement économique, la concertation préalable, les obligations de relogement, les déplacements urbains et l'inscription du projet dans un schéma d'urbanisme à long terme qui intègre véritablement le quartier dans l'agglomération.

Le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès du Ministre et du Conseil d'Administration de l'Anru.

Les principaux thèmes de travail de ce comité sont les suivants :

- le relogement (réflexion avec l'Onzus sur la mise en place d'un dispositif d'évaluation) ; école (colloque du Sénat) ;
- la mobilité résidentielle, scolaire et professionnelle des habitants (groupe de travail CES et Institut pour la ville en mouvement : guide et évaluation sur plusieurs sites);
- la participation des habitants ;
- l'exécution du PNRU (étude du Conseil Général des Ponts et Chaussées).

Le rapport d'évaluation 2006 du CES « De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine » a été publié à la Documentation Française en août 2007.

## ANNEXE 5 : LES SOURCES STATISTIQUES- FICHIERS ET ENQUETES

**Recensement Général de Population (RGP) :** Le RGP de 1999 fournit des éléments de contexte intéressants pour certaines variables (familles monoparentales, ménages étrangers, grands logements...) dans les communes et les Zus. Les données datent.

**Fichiers ANPE et fichiers Dares :** demandeurs en fin d'emploi en fin de mois (2004). Les données chômage ne sont pas diffusées pour les quartiers de moins de 1000 logements.

**Fichier Caf (2004) :** Les Caf sont au cœur de la politique familiale de l'État. Elles gèrent les aides en faveur des familles, du logement, de la lutte contre la précarité. Une sélection de données sur les allocations et aides sociales sont transmises à l'Onzus, la couverture territoriale des résultats étant partielles pour les Zus. La zone doit comporter au moins 100 allocataires. Le revenu Caf intègre diverses prestations sociales non imposables. Il s'agit d'un revenu avant impôt.

**Fichier DGI :** la DGI fournit des fichiers fiscaux sur les 4 taxes, d'habitation, foncière (bâti et non bâti) et professionnelle. Tous les ans la DGI fournit des informations statistiques sur les foyers fiscaux (nombre, montant du revenu...). Ces statistiques sont disponibles au niveau communal.

La DGI publie aussi des données sur les ménages fiscaux (regroupement de ménages renseignant plusieurs déclarations), information disponible à un niveau plus fin (Iris) et par unité de consommation.

**Fichiers de l'Education nationale (2003 et 2004) :** il s'agit des fichiers de gestion du Ministère, les données étant codées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance pour distinguer les Zus du reste du territoire. Informations sur la scolarité des élèves, le niveau de réussite aux évaluations...

**Fichier des Logements par Commune (Filocom) (DGI) :** est constitué par le rapprochement du fichier de la taxe d'habitation, du fichier foncier, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le fichier fournit des informations sur les logements et sur les occupants (statut d'occupation, composition de la famille, niveau de revenus...).

Les données sont à la commune.

**Le fichier Sirene (2003) :** La loi institue un système national d'identification des personnes physiques et morales et de leurs établissements articulé autour du répertoire des entreprises et des établissements (Sirene : Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Etablissements). Sont inscrites au répertoire toutes les personnes physiques ou morales : immatriculées au Registre du Commerce et des Sociétés, au Répertoire des Métiers, employant du personnel salarié, soumises à des obligations fiscales, bénéficiaires de transferts financiers publics.

En plus de la mission de gestion du répertoire, l'Insee assure deux autres missions :

- une mission de coordination et d'information inter administratives ;
- une mission statistique. Le fichier est un outil de connaissance du système productif (identifie l'activité principale exercée par l'unité, des données de localisation, l'effectif salarié, la nature des mouvements qui affectent les unités (origine de la création par exemple) ainsi que leur historique).

**Enquête décennale santé de l'Insee (2003)** et étude confiée à l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé sur l'état de santé et le recours aux soins des habitants des Zus.

**Enquête nationale Logement (ENL) :** une des principales enquêtes réalisées par l'Insee tous les 4 ou 5 ans depuis 1955 sur un large échantillon. C'est la seule source intercensitaire centrée sur les conditions de logement (parc, confort, conditions économiques d'occupation). La dernière enquête date de 2006, avec un sur-échantillonnage pour l'Ile-de-France.

**Enquête Parc Locatif Social (EPLS) (2004) :** réalisée chaque année depuis 1987 par le service statistique de la DRE, elle décrit le parc de logements sociaux pour l'année écoulée (dont mobilité, vacances...).

**Enquête Occupation du parc social (OPS) (2003)** : elle impose aux bailleurs de réaliser, tous les 3 ans depuis 1997, une enquête auprès de leurs ménages locataires. Ces enquêtes alimentent un rapport national sur l'occupation du parc et son évolution, débattu au Parlement. En Ile-de-France, suite à une convention avec l'OLS, les données sont transmises à la commune et regroupées par l'OLS.

**Enquêtes emploi (Insee)** : trimestrielle, cette enquête constitue la première source pour suivre les évolutions de l'emploi en France. Elle mesure le taux d'activité, c'est à dire le rapport entre le nombre d'actifs et la population totale correspondante au sens du Bureau international du travail. Effectuée par sondage, cette enquête est affectée de marges d'incertitude d'autant plus grandes que les échantillons sont restreints (pour les Zus, la marge d'incertitude est d'environ 2 points).

**Données de l'Anru** : l'Agence s'est aussi dotée d'un système de suivi des opérations de rénovation urbaine. L'agence fournit à la Div de façon régulière (trimestrielle) des indicateurs de performance agrégés<sup>46</sup> :

- taux de couverture des démolitions par les reconstructions,
- indicateur de mixité de l'offre résidentielle,
- part des crédits PNRU mobilisée,
- taux de reconstruction dans et hors site (non dispo en 2006),
- coût moyen au m2 des opérations financées dans le cadre du PNRU,
- taux de dépassement des délais et des coûts.

---

46 Convention État-Anru, du 16 mars 2006