

Les
synthèses
du **CRPV**
(Appui sur site)

ACCOMPAGNEMENT À L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE VILLE

*Journées d'appui du Centre de ressources politique de la Ville PACA
Alpes-Maritimes / Octobre 2014 > Mars 2015*



Cycle de qualification réalisé sous l'égide
de la préfecture des Alpes-Maritimes

EN PRÉAMBULE

LE CONTRAT DE VILLE 2015-2020 : ÉVOLUTIONS EN ENJEUX

QUELLES NOUVEAUTÉS ?

- > Une nouvelle géographie prioritaire (de 2600 quartiers à 1300), ciblée sur la base d'un critère unique (revenu médian) et de la technique du carroyage.
- > Une action publique déployée à l'échelle intercommunale.
- > Un contrat unique intégrant les dimensions sociales, urbaines et économiques.
- > La mobilisation du droit commun.
- > La participation des habitants à la co-construction des contrats et à leur pilotage.



LE TERRITOIRE DES ALPES-MARITIMES

8 territoires concernés par la nouvelle géographie prioritaire dont une commune entrante. 5 territoires sortants.

209 000

habitants concernés par les CUCS.

64 792

habitants concernés par les quartiers prioritaires des contrats de ville.

L'ORGANISATION LOCALE EN COURS D'ÉVOLUTION TOUT AU LONG DE L'ACCOMPAGNEMENT

Pour s'adapter à l'évolution du pilotage des contrats de ville, les organisations locales ont du évoluer :

- > **Nice Côte d'Azur** : le pilotage étant déjà organisé à l'échelle de la Métropole, cette collectivité a peu été impactée en matière d'organisation, si ce n'est un rééquilibrage des territoires couverts.
- > **Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis (Vallauris) / Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse (Grasse)** : des services Politique de la ville étaient en partie rattachés à l'agglomération, notamment sur des compétences propres, mais les évolutions ont modifié les liens avec les Villes, avec le transfert partiel ou total d'équipes opérationnelles Politique de la ville ou des dispositifs attendants.
- > **Drap** : une commune qui conserve les mêmes modalités d'organisation (absence de compétence politique de la ville pour l'EPCI).
- > **Communauté d'Agglomération des Pays de Lerins (Cannes et le Cannet)** : une équipe ville totalement transférée à l'EPCI et une commune, entrante qui s'appuie sur un poste de DGA déjà existant à 20%.



Édito

Un accompagnement expérimental pour les Alpes-Maritimes

 Mustapha Berra, *directeur du GIP CRPV PACA*

CONTEXTE ET DÉROULÉ DE LA DÉMARCHE

Dans le cadre de l'élaboration des contrats de ville prévus par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, la Préfecture des Alpes-Maritimes s'est appuyée sur le CRPV-PACA afin d'accompagner, de manière expérimentale, les équipes opérationnelles du département dans la déclinaison locale des recommandations nationales. Cet appui méthodologique, proposé par le CRPV PACA et dont les modalités de mise en œuvre ont été étroitement partagées avec les services de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale des Alpes-Maritimes, visait à apporter aux équipes les clefs de lecture et les outils pour chacune des étapes de la formalisation des enjeux du contrat de ville et de ses modalités de mise en œuvre.

- Après une première réunion collective qui a permis d'être à l'écoute des besoins et de repérer l'état d'avancement des démarches d'élaboration des contrats, le CRPV PACA a proposé la constitution de 3 groupes de travail. Cette composition a été objective au regard de différents éléments propres aux territoires et aux équipes : des équipes en cours de constitution pour la commune entrante en politique de la ville ; des équipes restreintes en termes de moyens humains mais relativement dans « les clous » en termes d'agenda, qui ont sollicité un appui méthodologique ; et des équipes dont l'organisation est nécessairement plus complexe compte tenu du nombre de territoires et du nombre de communes et partenaires concernés.

- 7 thèmes d'appui ont été identifiés et proposés. Ils ont été abordés au cours de 7 séquences par groupe, d'octobre 2014 à février 2015 : Appui au diagnostic / Participation des habitants / Stratégie et construction de l'argumentaire / Droit Commun / Gouvernance / Modalités du projet / Suivi et évaluation.

- Leur animation a été confiée par le CRPV PACA, à 3 consultants spécialisés dans les thèmes repérés : **Hervé Guery**, directeur du COMPAS-TIS, **Étienne Ballan**, sociologue et **Pascale Marguerettaz**, AZ études et conseils.

L'organisation du calendrier de la démarche a fait l'objet d'une rencontre collective, courant septembre 2014. Réunion au cours de laquelle ont également été précisées les modalités logistiques d'organisation.

Sur ce point et afin d'impulser les dynamiques locales partenariales, nous avons fait le choix de confier aux services des collectivités et de l'Etat le soin de convier les participants qu'il leur semblait pertinent d'associer selon les thèmes abordés.

Un noyau dur composé des équipes opérationnelles politique de la ville des mairies et EPCI et des dispositifs associés (GUP, ASV, ect.), de représentants du Conseil départemental, des délégués du Préfet et représentants des services déconcentrés de l'État (DDCS et DIRECCTE notamment) ont suivi l'intégralité des cycles. À ceux-ci s'ajoutaient, en fonction du sujet, des services des villes ou EPCI (notamment sur le thème du droit commun), des habitants et des représentants associatifs (dans le cadre de la séquence consacrée à la participation des habitants).

Les thèmes ont été abordés sous forme de séquences sur site et peuvent faire l'objet d'un appui à distance (de 4 jours par expert). Les séquences étaient organisées autour d'un temps de cadrage théorique en matinée, pour laisser place à des exercices pratiques au cours de l'après-midi. Chaque séquence a fait l'objet d'un compte rendu synthétisant les éléments de méthode proposés, les résultats des travaux pratiques collectifs ainsi que quelques éléments d'échanges.

C'est notamment sur ces éléments que nous nous sommes appuyés pour la rédaction de cette synthèse. Celle-ci ne se prétend pas exhaustive mais vise à partager les éléments qui nous ont semblé les plus pertinents pour aider les acteurs de la politique de la ville dans leurs réflexions pour l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de ville 2015/2020.

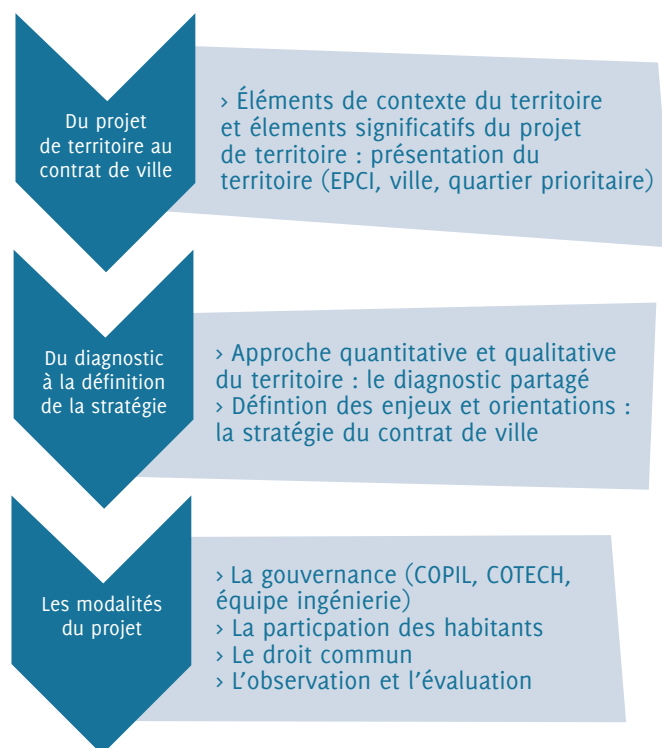
UNE MÉTHODE ADAPTÉE TOUT AU LONG DE LA DÉMARCHE

L'ordre des séquences a été modifié au cours de la démarche afin de répondre aux préoccupations exprimées par les participants. À cet effet, l'aspect financier et notamment la mobilisation du droit commun, suscitant de nombreux questionnements, il a été décidé de traiter rapidement ce thème, afin de se concentrer dans un second temps sur les modalités du projet.

D'autre part, une réunion du Comité technique « interministériel », organisée en décembre 2014 par le Sous-préfet à la Ville, a permis au CRPV d'exposer l'état d'avancement de la démarche d'appui méthodologique, et aux acteurs locaux d'exprimer leurs volontés. À la suite de cette réunion, la séquence « modalité du projet » a été modifiée et adaptée aux besoins locaux - contenu et animation. Cette séquence est le fruit d'un travail mené entre l'intervenante, la DDSC 06 et le CRPV PACA pour accompagner la « phase de rédaction » sur la base de la proposition d'architecture du document stratégique transmis par le CGET.

Le déroulé de cet accompagnement permet un appui méthodologique pour les différentes phases d'élaboration du contrat de ville et peut également servir à sa trame d'écriture.

SCHÉMA 1 // Le déroulé de l'accompagnement



PARTIE 1

Du projet de territoire au contrat de ville

 Par Pascale Marguerettaz (AZ Études et Conseils)

Avant tout, une première séquence introductive, renforcée par la séquence « argumentaire et stratégie », a permis de clarifier les notions de projet de territoire et de contrat de ville, au service de l'élaboration d'une stratégie territoriale.

À ce titre, l'État dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine précise que le contrat de ville a vocation à être adossé à un projet de territoire et d'ajouter que « **un projet de territoire est la formalisation par une collectivité territoriale d'une vision prospective de son territoire** »¹.

En référence aux propositions de définition des notions de Projet et de Cohésion sociale (Conseil de l'Europe en 2005²), le parti pris de l'intervenante est de considérer que le Projet Territorial de Cohésion Sociale (PTCS) formalise l'intention de la collectivité d'agir dans ce champ. Autrement dit, le PTCUS crée un cadre de référence local que l'institution

— À RETENIR // Une fois la stratégie territoriale de l'EPCI (ou de la Ville), déterminée par les décideurs locaux, des propositions pour sa mise en œuvre peuvent dès lors être formulées (sa déclinaison opérationnelle : le Comment faire ?). Elles s'appuieront notamment sur les modalités d'identification et de mobilisation des politiques publiques de droit commun et sur les modalités d'intervention : mode de gouvernance, participation citoyenne, système d'évaluation et les contractualisations envisagées dont le contrat de ville au même titre que tout autre document de planification.

Autrement dit, le PTCUS, permet d'affirmer le « dire local », les enjeux locaux, sur lesquels les acteurs s'appuieront dans le cadre de la phase de négociation du contrat de ville.

« pilote » adopte pour apporter des réponses pertinentes aux besoins non couverts et repérés sur le territoire défini.

Localement, on observe une diversité de situations : des projets de territoire en cours d'élaboration, voire de finalisation pour les collectivités déjà établies. Pour d'autres intercommunalités « naissantes », la démarche d'élaboration du contrat de ville se fait en amont ou en parallèle de la rédaction du PTCS. Pour ces dernières, l'exercice semble ainsi plus périlleux pour affirmer le « dire local ». Pour autant, cela ne doit pas engendrer un blocage dans la démarche et les deux documents stratégiques pourront être appelés à être modifiés et adaptés, précise Pascale Marguerettaz.

PARTIE 2

Du diagnostic à la définition de la stratégie : enjeux et méthodes

 Animations assurées par **Hervé Guery** (directeur du COMPAS), **Pascale Marguerettaz** (AZ Études et Conseils) et **Étienne Ballan** (Sociologue)

La politique de la ville se définit comme une politique publique territorialisée destinée « à réduire les écarts »³ et vise à améliorer la situation des habitants des quartiers les plus fragiles de notre société. Vouloir réduire les écarts suggère de fait le besoin de comparaison, à la fois spatiale (ville, EPCI, quartiers et grandes tendances extérieures au territoire, département, région, national) et temporelle, comme phase préalable mais aussi continue, pour la définition et la priorisation des enjeux du territoire : l'observation.

Méthode scientifique, l'observation doit permettre de **construire un état des lieux**, de **mettre en débat l'information collectée** en y intégrant le point de vue des habitants, de **définir les enjeux en impliquant les élus** et donc de **décider « en connaissance de cause »**. En cela, l'observation est à considérer comme un **véritable enjeu démocratique**.

Que ce soit pour la phase de diagnostic pour l'élaboration des contrats de ville ou pour la démarche d'observation continue dans la mise en œuvre du contrat de ville, une méthode unique en trois temps est ainsi proposée :

- > Collecter et mettre en forme des données (géolocalisation, passage des conventions...).
- > Analyser, créer des espaces de dialogue, confronter le quantitatif et le qualitatif, confronter la parole, la perception et les données plus quantitatives.
- > Restituer (considéré comme le moment le plus important de la démarche).

— NOTES

¹ Cadre de référence : inscription du contrat de ville dans les outils de planification stratégique du territoire - CGET, 2014.

² « La capacité de la société à assurer de façon durable le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable ».

A / LA PHASE DE DIAGNOSTIC STATISTIQUE MENÉE PAR L'ÉQUIPE D'INGÉNIERIE POUR L'ÉLABORATION DU CONTRAT DE VILLE

Cette phase consiste à collecter les données quantitatives sous forme d'indicateurs et à en extraire ce qui semble le plus important pour le territoire pour mesurer la spécificité des quartiers, sur la base de la connaissance disponible.

Différentes sources sont mobilisables pour l'obtention de ces données : le site de l'INSEE (fichier détails), les études régionales (Cf. Conseil Régional) et différents observatoires. Le COMPAS a également mis à disposition des territoires un modèle de trame d'indicateurs ainsi qu'une base de données spécifique à chacune des villes et quartiers (dont l'accès est valable pour 6 mois). Ces données ont également vocation à être enrichies par les diagnostics des opérateurs, institutions, organismes, chambres consulaires, etc. ; les équipes peuvent également s'appuyer sur kit de données statistiques sexuées, bien que fourni tardivement par le CGET. Notons que certaines données disponibles nécessitent un travail de géolocalisation pour être le plus précis possible.

L'observation permet de faire apparaître que l'évolution des écarts doit s'analyser en prenant en considération trois effets :

- **l'effet structure** : il s'agit de prendre en considération la structure de la population du territoire. Par exemple la tranche d'âge ou la répartition des diffé-

SCHÉMA 2 // Diagnostic statistique

Urbain

- > Les logements : des données provenant de l'INSEE concernant notamment le nombre de logements, le type de logements, le peuplement (nombre de personnes par logement).
- > La mixité sociale : la structure par CSP des habitants.
- > Le peuplement des logements : des données provenant des bailleurs sociaux notamment au travers de l'enquête biennale.
- > Les données concernant la prévention, données police par exemple.

Cohésion sociale

- > La structure par âge de la population, la petite enfance, les jeunes et les personnes âgées.
- > Les situations familiales et notamment la question des ménages isolés.
- > La pauvreté sur le territoire, le revenu médian, les inégalités de revenus.
- > Les bénéficiaires des minima sociaux.
- > La population étrangère et la population immigrée via le fichier détail.
- > Le handicap via l'AAH.

Emploi / Formation

- > Le nombre d'entreprises sur le quartier.
- > Le nombre d'actifs occupés.
- > Les taux d'activité hommes et femmes entre 25 et 54 ans ainsi qu'entre 55 et 64 ans.
- > Les jeunes de moins de 30 ans sans diplôme.
- > Les diplômés de l'enseignement supérieur.
- > La part des revenus liés au travail dans le revenu global.

Citoyenneté

- > L'abstention aux bureaux de votes du quartier.
- > Les licenciés sportifs à une fédération.

rentes CSP. Pour autant, les indicateurs nous parlent globalement des évolutions des quartiers avec les effets liés aux politiques de peuplement et ne nous disent rien des dynamiques individuelles. Cependant, n'oublions pas que les quartiers « politique de la ville », sauf dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, ont dans leur grande majorité des renouvellements de population souvent beaucoup plus faibles que les autres (effets du coût des loyers qui y sont beaucoup plus faibles qu'ailleurs).

- **L'effet mobilité** : il s'explique par les mouvements de populations entre deux périodes d'observation. Selon le profil des entrants dans les quartiers et le profil des sortants, l'évolution globale du territoire ne représente pas seulement la dynamique observée des personnes « stables ». Mais dans les quartiers les plus pauvres ces dynamiques y sont souvent plus faibles

- **L'effet quartier** - l'impact du quartier lui-même : l'effet quartier, retenu par Hervé Guery, serait la part des évolutions observées qui ne s'expliquerait pas par les deux effets précédents. Il peut s'agir du type d'habitat ou alors de l'effet de l'image du quartier ou de l'absence de mixité sociale dans les territoires,

d'un manque d'ambition, de l'absence de réseaux, de logiques de réussites internes ou d'effets communautaires renforcés.

— NOTE

³ « La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants. » (Article 1 – loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014).

B / L'ANALYSE PARTAGÉE SOUS FORME DE GROUPE DE TRAVAIL

La seconde phase vise à mettre en débat l'information collectée avec des groupes d'experts constitués et se doit d'être utilisée comme un levier pour la mise en débat citoyenne dans laquelle l'habitant est associé et considéré comme un expert de son territoire. (Cf. focus sur la participation des habitants)

Une fois les données collectées, il est alors indispen-

sable de « mettre le chiffre à l'épreuve de la perception des acteurs »⁴. Il s'agit ici d'associer des personnes internes et externes (en particulier les fournisseurs de données) pour soumettre la « vision froide » des chiffres à la « vision chaude » des partenaires, afin qu'ils exposent leur propre perception des réalités sociales (la forme de ces réalités dans le temps et dans l'espace). S'engagera alors le débat sur les dissonances et les résonances entre les deux visions et contribuera à la création d'un filtre (les analyses et les enjeux que l'on partage... et ce qui reste à approfondir par des études complémentaires, notamment plus qualitatives)

Cet espace doit être conçu comme un espace de confrontation de points de vue entre les différents participants, un espace formatif destiné à restituer les données collectées dans la phase précédente. C'est un temps d'appropriation et d'échanges autour des données collectées et des indicateurs proposés et un temps de préconisations. Il appartient au chef de projet par « hiérarchisation » des sujets et des priorités, de réaliser la synthèse de cette phase : c'est le diagnostic.

— NOTE

⁴ Hervé Guery

C / DE L'IDENTIFICATION DES ENJEUX À LA VALIDATION DE LA STRATÉGIE. POUR UNE DÉFINITION DES ENJEUX DE MANIÈRE COLLECTIVE ET PARTAGÉE

Bien souvent, il est observé une tendance des professionnels à vouloir identifier très rapidement les actions à mettre en place bien avant de définir les enjeux pour le territoire. Cette tendance s'explique notamment par une logique ayant prévalu jusqu'alors, qui consiste à définir des actions en fonction des financements disponibles. Si les principes de réalité ne doivent pas être exclus, ils ne doivent néanmoins pas biaiser la démarche et squeezer la phase d'analyse et de définition de la stratégie locale. De fait, une fois les indicateurs soumis au débat tel que préalablement décrit, il s'agit à cette étape d'identifier, par groupe de travail, les grandes orientations à soumettre dans les instances de décisions.

Il est proposé de s'appuyer sur la méthode AFOM qui doit permettre de :

- › structurer et organiser l'analyse ;
- › faciliter le travail en équipe ;
- › définir des objectifs efficaces et innovants.

Réalisée par groupes de travail, cette étape aurait vocation à faire l'objet d'une restitution sous forme d'un temps de travail collectif de globalisation en comité technique pour s'entendre collectivement sur les enjeux du contrat de ville.

Un travail de clarification des notions d'enjeux, d'orientation stratégique et d'objectifs s'est avéré nécessaire à cette étape. De manière à illustrer concrètement la déclinaison de la méthode, Pascale Marguerettaz s'est appuyée sur des exemples « concrets » dont les équipes ont pu s'inspirer.

— ILLUSTRATION //

Dans les Alpes-Maritimes, c'est l'approche par piliers et par quartier qui a été privilégiée par les équipes d'ingénierie. Un premier temps a d'abord consisté à l'analyse des bilans du CUCS (il est ici conseillé de modifier la méthode d'approche en visant une analyse critique permettant de pointer là où ça n'a pas fonctionné) et de tous les dispositifs associés à la vie des quartiers (ASV, PRE, CLSPD, etc.).

Le COMPAS sollicité pour cet accompagnement avait mis à disposition des équipes une base de données consultable pendant six mois et une trame de diagnostic sur laquelle elles se sont appuyées. Les services de l'État, des partenaires (type Pole emploi – Mission locale – associations/opérateurs) et des collectivités (Ville et CG notamment) ont également été questionnés sur leurs données disponibles.

Certaines équipes se sont pour autant confrontées à une indisponibilité des données. Cela pose la question du suivi et de l'évaluation partagée qui devra sans doute être posée comme un enjeu du contrat de ville dans ses modalités d'application.

Pour compléter ce point de vue quantitatif, un deuxième temps a visé à interroger les acteurs locaux/ partenaires par thème. Ici deux approches ont été privilégiées : l'organisation de groupes de travail collectifs ou des rendez-vous individuels de gré à gré. Se posera sur ce dernier point la question de retour en collectif.

S'agissant de l'État, les services de la DDCS ont sollicité la mise en place de 3 groupes de travail thématiques, là encore par pilier, afin de réaliser à la fois un état des lieux des dispositifs existants, des enjeux et des moyens mobilisables, notamment dans le cadre du droit commun. Ce travail a fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un comité local interministériel. Le travail des groupes a vocation à être soumis aux équipes opérationnelles des EPCI. Les services de la DIRECCTE se sont prêtés à l'exercice au cours de la démarche d'accompagnement en présentant au-delà des éléments de diagnostic, les objectifs et palette d'actions disponibles (en lien avec la convention interministérielle).

SCHÉMA 3 // La méthode AFOM

Atouts : aspects positifs internes au territoire et sur lesquels on peut bâtir un projet.

Faiblesses : ce sont les aspects négatifs internes aux territoires mais pour lesquels des marges d'amélioration sont possibles.

Opportunités : possibilités positives dont on peut éventuellement tirer parti dans le contexte de forces et faiblesse actuelles.

Menaces : problèmes, obstacles ou limitations extérieures qui peuvent empêcher ou freiner le développement équitable et harmonieux du territoire ou d'un secteur d'intervention choisi.

Enjeux : un enjeu est « ce qui est en jeu », c'est-à-dire littéralement « ce qui est à perdre ou à gagner ». Au-delà des notions, il s'agit aussi de clarifier l'objet du contrat de ville en tant que document stratégique et de le différencier d'un plan (annuel) d'actions qui est un document opérationnel. Le contrat de ville ne doit pas être une « liste à la Prévert » des enjeux de chacun des partenaires mais le « centralisateur » des enjeux communs, partagés et adaptés aux spécificités du territoire.

Orientations stratégiques : Une orientation stratégique, exprime de façon concrète la finalité et les effets recherchés de la politique publique menée et permet d'identifier la direction envisagée et non l'action à mettre en œuvre. Elles doivent être limitées en nombre, claires dans leur formulation et précises dans l'objectif recherché. Cela permettra de faciliter leur lisibilité, la recherche d'efficacité et l'engagement de chacun des partenaires.

— EXEMPLE //

Enjeu n°1 : Adapter le développement économique au potentiel local

Orientation 1 : Structurer et animer le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Orientation 2 : Favoriser par un accompagnement renforcé l'ouverture des commerces en centre-ville.

Orientation 3 : Définir un modèle de développement économique adapté aux personnes les plus éloignées de l'emploi et peu qualifiées s'appuyant sur les compétences repérées et non valorisées.

D / PHASE DE RESTITUTION ET CHOIX STRATÉGIQUES EN COMITÉ DE PILOTAGE

L'observation doit enfin servir lors de la phase de restitution, d'**outil de pilotage** à la prise de décision des élus dans la définition des choix stratégiques et des priorités.

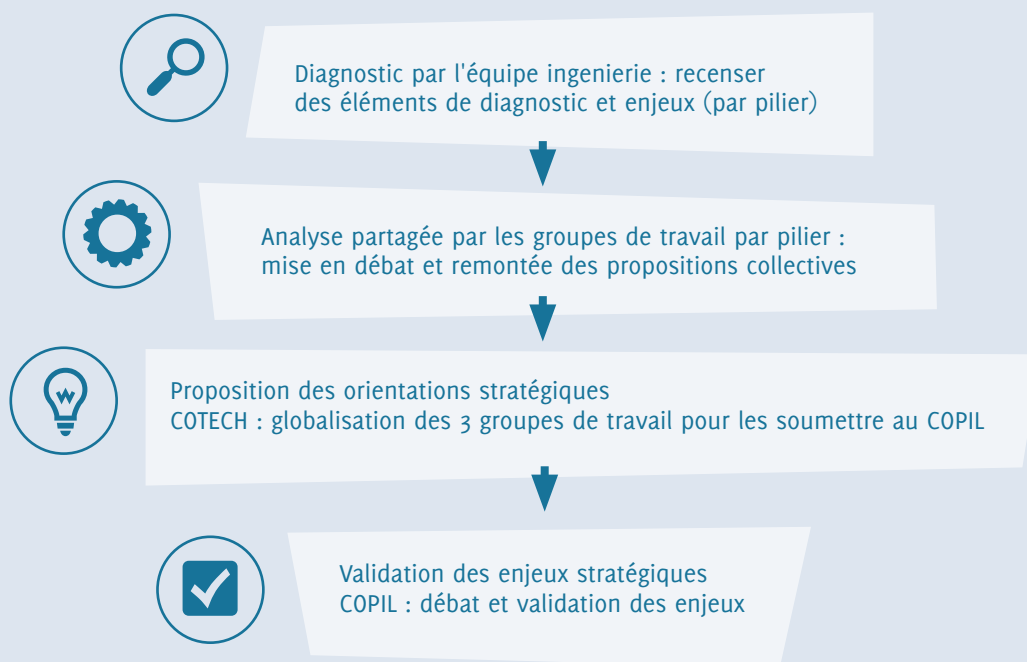
Sur la base des préconisations du comité technique, en lien avec le Projet Territorial de Cohésion Sociale (lorsqu'il existe) et les autres « dire », il s'agit lors de la deuxième séance du COPIL préfigurateur (Cf. schéma 5) de fixer les enjeux de manière commune. Ces enjeux expriment ce sur quoi il conviendra d'intervenir dans le cadre du contrat de ville et ce qui, par définition, fera l'objet d'une autre contractualisation ou conventionnement, etc.

Proposition de déroulement du COPIL (séance 2) :

- › Présenter les informations les plus significatives du diagnostic avec différenciations par quartier s'il y a lieu.
- › Proposer les enjeux retenus et les objectifs stratégiques qui en découlent (méthode AFOM et argumentaire).
- › Mise en débat, questions/réponses, validation.

Une fois encore, la distinction entre stratégique et opérationnel doit ici être intégrée comme une donnée essentielle pour l'animation des instances de pilotage et dans l'organisation des différentes instances de gouvernance. L'objectif du comité de pilotage, selon les propositions soumises par les membres du comité technique, est de définir la stratégie et de suivre sa réalisation. Il ne s'agit pas, à ce niveau, de définir les actions opérationnelles. Le document « proposition d'architecture du contrat de ville » fourni par le CGET, appelle à mentionner, au cœur du document stratégique du contrat de ville, les actions qui seront mises en œuvre. Il convient impérativement selon Pascale Marguerettaz, de renvoyer les actions au plan

— SCHÉMA 4 // Schéma de principe des étapes de l'élaboration



d'action annuel, annexé au contrat de ville. Il ne faut en effet et en aucun cas, « figer dans le marbre » (dans la stratégie) ce qui renvoie à de l'opérationnel. Cette logique doit ainsi permettre au comité de pilo-

tage (Cf. *partie Gouvernance*) d'être dans une position, avant tout, de définition de la stratégie.

— FOCUS //

La place des habitants : l'opportunité du conseil citoyen

La création des conseils citoyens s'apparente à « une démarche dans la démarche » et leur constitution n'est, à ce jour, pas établie.

Se pose pourtant la question de l'intégration des habitants dans cette phase d'élaboration. Etienne Ballan, sociologue, propose d'utiliser la phase de préfiguration du conseil citoyen pour solliciter le point de vue des habitants, tout autant que pour construire le sens de la démarche de participation. Cette phase s'intègre concrètement dans le processus collectif, décrit ci-après.

Elle repose en premier lieu sur, le principe de l'enquête collective, qui est proposé comme un outil permettant à la fois :

- > d'identifier les formes de participation existantes sur le territoire,*
- > d'interroger les habitants sur leurs attentes, leurs préoccupations,*
- > d'alimenter le diagnostic général prévalant à l'élaboration des contrats de ville.*

Ce recueil peut être organisé en deux temps :

- > Un premier temps de collecte lors de la pre-*

mière réunion collective, sous forme de tour de table des présents, ou envisager un travail en groupe et une restitution en plénière si la présence est massive.

Ce recueil pourra être complété, si les participants l'estiment nécessaire, par des entretiens informels, ou par des questionnaires sur les quartiers qui auraient comme question centrale : « de quel(s) sujet(s) en priorité, concernant la vie du quartier, souhaitez-vous discuter entre vous / avec les élus ? »

Cette première étape doit permettre de faciliter l'expression des sujets prioritaires pour le contrat de ville et amener à une hiérarchisation collective. Cette phase suggère de « ne pas fuir le conflit ». Nécessairement, des mécontentements seront exprimés dans les différents temps. C'est une composante essentielle du processus, qui s'autorégulera si on ne bride pas l'expression. Cette première étape est donc primordiale pour la construction du passage du « je » au « nous ».

Les modalités du projet

i Animations assurées par **Pascale Marguerettaz** (AZ *Études et Conseils*) et **Étienne Ballan** (sociologue) et **Hervé Guery** (directeur du COMPAS)

A / LA GOUVERNANCE

Déterminer le « qui fait quoi » dans la phase d'élaboration, dans la mise en œuvre et dans le suivi du contrat de ville.

Sur la base des instances préconisées par les textes de référence et dans le cadre du fonctionnement local, les groupes de travail ont permis d'identifier les missions de chacune des instances, leur rôle et modalités de fonctionnement et d'interface, en amont de la signature du contrat et en aval de celle-ci. Il s'agit ici de préconisations dont la décision sera à soumettre au premier comité de pilotage de préfiguration du contrat de ville (Cf. *Schéma 5*).

Au préalable, il convient de dresser une fois encore, un rapide bilan des modalités de gouvernance ayant prévalu jusqu'alors. Sur ce point, les acteurs s'accordent sur le fait que les comités de pilotage ont davantage fonctionné en « chambre d'enregistrement » (notamment des crédits alloués) plus qu'en instance de débat sur les enjeux et priorités d'actions à mettre en œuvre.

En ce sens, c'est tout le volet « stratégie » qui nécessite d'être réinterrogé dans cette instance. De fait, cela suggère de faire évoluer le rôle des différentes instances, de clarifier et préciser leurs règles de fonctionnement (comment se prennent les décisions ?), leurs missions (établir la stratégie globale et les orientations davantage que prendre position sur des actions précises et sur le choix des opérateurs) et de repositionner les équipes opérationnelles dans un rôle d'animation qui garantira la recherche du sens avant la mobilisation des crédits. Cela nécessite un travail de fond des membres du comité technique qui doivent apporter des éléments nécessaires pour éclairer la prise de décision des membres du comité de pilotage. (Cf. *Champs de l'observation et de l'évaluation*).

Le comité de pilotage

Les membres

> État : Préfet et/ou sous-préfet Ville ; tous les services qui ont un portage régional : DIRECCTE, ARS (Déléguée Régionale), procureurs (2 TGI sur la Métropole), Éducation Nationale (Rectrice), Déléguées aux droits des Femmes, DDCS, DDTM, DDSP, Pôle emploi.

> Collectivités : EPCI (Président, élus) ; Ville (Maire, élus) ; Conseil Général (Président, élus) ; Conseil Ré-

gional (Président, élus).

> Conseil Citoyen (société Civile, associations, habitants) – (Cf. *Cadre de référence et séquence participation des habitants*).

> Autres organisations : Mission locale ; Gendarmerie ; CPAM ; Chambres consulaires (commerces et métiers) ; CRESS PACA ; CAF ; bailleurs ; Caisse des Dépôts et Consignations ; PLIE... en fonction de qui il est intéressant de mobiliser sur le contrat de ville.

Les missions

> Définir les enjeux et les objectifs stratégiques du contrat de ville : valables pour les 6 ans, et qui seront revus en fonction des éléments de suivi de manière annuelle.

> Évaluer le contrat de ville :

- Définir le processus en continu du suivi évaluation du contrat de ville. Il est garant du respect des principes déontologiques, du processus d'évaluation retenu et de la bonne diffusion des résultats.

- Valider les bilans annuels et évaluations conduites avant présentation aux instances concernées (Conseils citoyens, conseils municipaux, conseils communautaires). Précise annuellement quelles seront les actions soumises à évaluation (mesure des impacts).

- S'engager à ce que les indicateurs bâtis par l'Observatoire national de la politique de la ville soient renseignés et transmis suivant les modalités fixées par l'Observatoire (socle d'indicateurs systématiques).

- Veiller à ce que les enseignements des évaluations soient explicités pour contribuer à rendre l'évaluation accessible et compréhensible par l'ensemble des acteurs concernés et les citoyens.

> Valider les programmations annuelles dans le champ du droit commun et crédits spécifiques.

> Valider les actions - les axes opérationnels ou objectifs. (Définition des Appels à Projets le cas échéant) Sur ce point, Pascale Marguerettaz, suggère, afin de faciliter l'évolution des modes de prise de décision à laquelle elle invite les acteurs, de définir l'action à mener sans en identifier, dans cette instance, le choix de l'opérateur.

Le comité technique

Les membres

Techniciens représentants des institutions et organismes membres du COPIL (le pendant technique) sans oublier des représentants du conseil citoyen.

SCHÉMA 5 // Proposition de processus pour l'élaboration du contrat de ville : Organisation de l'instance de pilotage



Objet de la 1^{ère} séance : composition du COPIL (sur la base des attendus de l'État, du rôle et des missions, des règles de fonctionnement)



Objet de la 2^{ème} séance : définition des enjeux et objectifs stratégiques communs pour le contrat de ville



Objet de la 3^{ème} séance : présentation, ajustements et validation du contrat de ville

Les missions

- › Mettre en œuvre la stratégie et les objectifs définis en COPIL.
- › Mettre en œuvre les actions et engagements définies en COPIL.
- › Préparer les décisions du COPIL : construire les propositions argumentées pour les programmes annuels d'actions (droit commun et crédits spécifiques).
- › Améliorer en continu la connaissance nécessaire à la pertinence du contrat de ville.
- › Construire et animer le processus de suivi et d'évaluation, présenter les travaux de bilan-évaluation annuels.
- › Organiser les manières de rendre compte de l'intervention dans le cadre du contrat de ville.

L'équipe ingénierie

Elle est composée des membres de l'équipe interne aux collectivités (EPCI et Ville(s)) en charge de la politique de la ville. Elle peut être élargie dans une logique partenariale et opérationnelle aux délégué(e)s du Préfet.

Les groupes de travail

Composés par piliers ou par thèmes (un groupe de travail peut par exemple être dédié à l'identification et au suivi de la mobilisation du droit commun), ils permettent d'associer un ensemble de partenaires pouvant alimenter la réflexion générale, par confrontation de points de vue, apport d'informations et construction d'un point de vue collectif. Ces groupes de travail peuvent permettre d'organiser l'interface avec les services internes et externes aux collectivités, et les acteurs de terrain.

— PORTRAIT // Posture du technicien

Accompagner la décision des élus... « la nécessité de bâtir (ou conforter) la légitimité de l'équipe en charge de la bonne réalisation du Contrat de ville ». Tout ce processus suggère l'importance pour les professionnels de la politique de la ville d'opérer une prise de recul et de distance quant à des « façons de faire » instituées, à des « représentations » et à leur posture à l'égard des élus et des partenaires institutionnels.

À de nombreuses reprises est souligné par les membres des groupes de travail et de manière assez unanime, le « poids » de l'élu dans la prise de décision, suggérant par ailleurs une absence de latitude laissée au technicien. Certes, le processus décisionnel appartient en dernier lieu aux élus, dans des contextes locaux spécifiques avec des jeux d'acteurs qui le sont tout autant. Sans les nier, il convient pour autant de réinterroger la place que prend et que s'attribue le technicien, au service des habitants, à qui il appartient d'apporter l'ensemble des éléments nécessaires à l'interpellation des élus sur la base d'un argumentaire établi et in fine, à leur prise de décision en « bonne connaissance de cause », dans un objectif de « réduction des inégalités ».

Pour cela, une majorité d'acteurs s'accordent sur la nécessité de ne pas « s'autocensurer » et de proposer des enjeux répondant aux réalités des territoires et issus des expertises conjuguées de l'ensemble des acteurs et dont les habitants seront partie prenante. Plusieurs scénarios doivent à chaque fois être établis par les techniciens, laissant le choix final aux élus.

B / LA PARTICIPATION DES HABITANTS COMME MODALITÉ ESSENTIELLE DU PROJET

Dès 1982, le rapport Dubedout, « *Ensemble refaire la ville* », préconisait la participation des habitants comme un levier d'action essentiel de ce qu'on appellera plus communément « la politique de la ville ».

Depuis 30 ans, une participation caractérisée « d'institutionnelle » s'est progressivement mise en place, notamment dans le cadre d'instances régulées telles que les conseils de quartiers, les réunions publiques, etc. ou dans le cadre de politiques dites concertées (aménagement du territoire, rénovation urbaine...). Depuis, la politique de la ville a aussi constitué un terrain riche d'expérimentations participatives, mais elles n'en demeurent pas moins conduites et décidées « par le haut » et n'ont pas induit les effets jugés suffisants en matière de dynamiques sociales.

Fort de ce constat, le rapport Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache, « *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous* », rendu le 8 juillet 2013 au ministre François Lamy qui les avait missionné en janvier 2013, préconise 6 orientations stratégiques pour la participation citoyenne dans le cadre de la nouvelle politique de la ville. C'est sur la base de ces préconisations que sont aujourd'hui institués **dans la loi** de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014, **les conseils citoyens**.

Le conseil citoyen

Ce qui est dit dans la loi et dans le cadre de référence⁵ :

- Un conseil citoyen dans chaque quartier prioritaire sur la base d'un diagnostic des pratiques et initiatives participatives.
- Le conseil est composé d'habitants tirés au sort (respect de la parité) et de représentants d'associations et d'acteurs locaux.
- Il est associé à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.
- Des représentants des conseils citoyens participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville (et PRU).
- Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance (respect des valeurs républicaines, laïcité et neutralité).
- L'État apporte son concours à leur fonctionnement.
- Il est reconnu par le représentant de l'État, après consultation du maire et du président de l'EPCI. Le préfet reconnaît, le cas échéant, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à la personne morale chargée d'assurer son fonctionnement.
- Le contrat de ville définit : le lieu, les moyens, les actions de formation.

Instance nouvelle, pleinement intégrée comme nou-

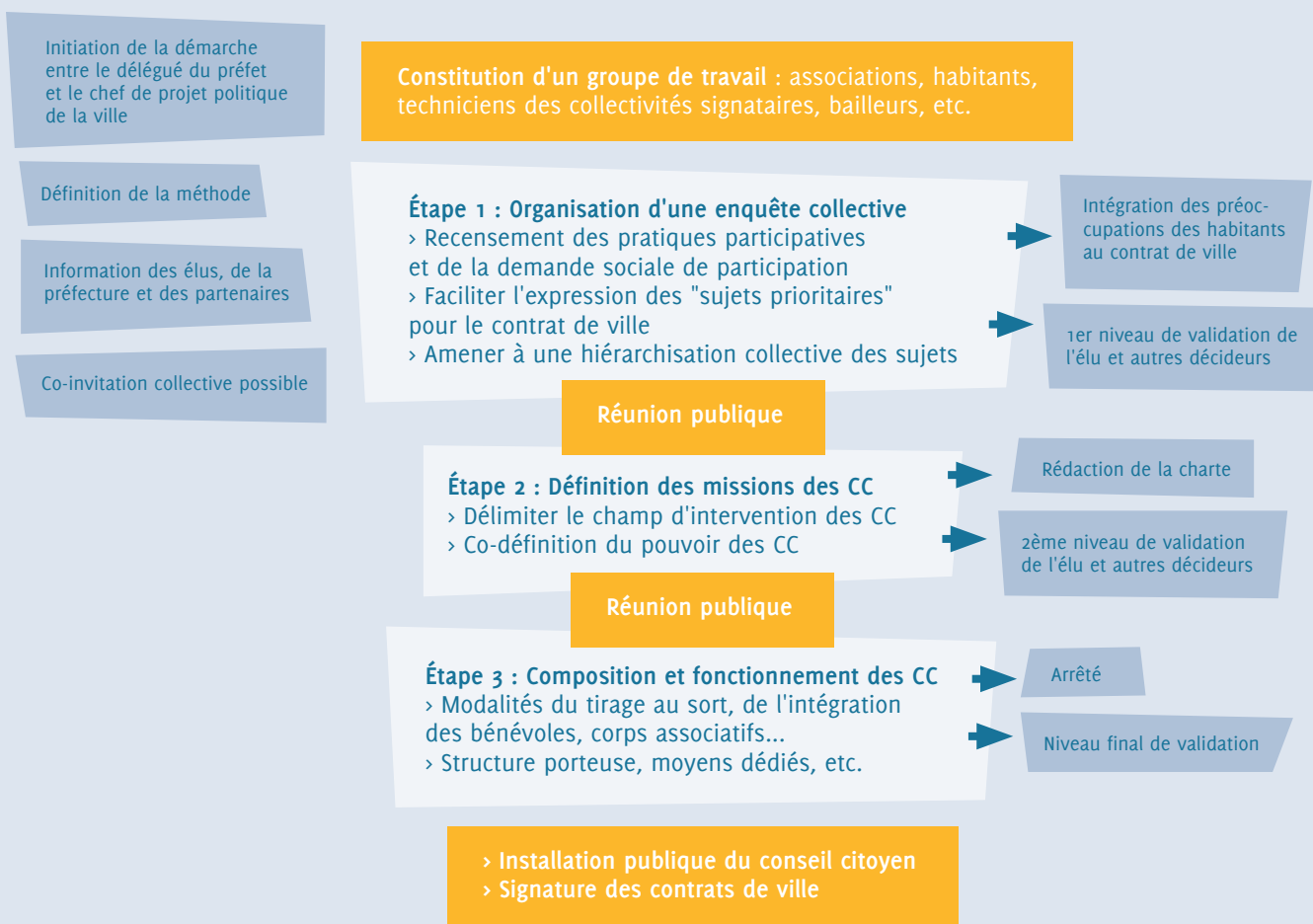
velle modalité de gouvernance dans laquelle il « faudra composer » avec l'habitant, le conseil citoyen interroge et ce, que l'on soit élu, technicien, acteur associatif et habitant. Plusieurs questionnements ont ainsi été soulevés par les équipes au cours de ces séquences :

- > la réticence réelle ou supposée des élus face à cette nouvelle instance,
- > son positionnement et les nécessaires interfaces au regard des instances et dynamiques existantes à l'échelle des territoires (CIQ ,etc.),
- > le positionnement « auto proclamé » de certaines structures pour porter le conseil citoyen,
- > la représentation des intérêts individuels de certains habitants plus que la représentation d'une parole collective,
- > la place de certains acteurs associatifs dans le deuxième collège (les associations culturelles par exemple),
- > la « capacité » des habitants à produire du collectif et à se positionner dans l'échiquier politique et stratégique,
- > bien souvent se sont les critères pour définir l'instance (tirage au sort, choix des représentants, structure porteuse, moyens alloués, poids dans le système de décision, etc.) qui interrogent, voire inquiètent.

Une méthode a ainsi été proposée, inspirée par un travail qui avait déjà été initié dans le département des Alpes-Maritimes en juillet 2014. Cette méthode a été alimentée au fil des séquences⁶. Le CRPV PACA propose en complément de cette synthèse, un document spécifique sur les Conseils citoyens auquel nous vous proposons de vous référer.

La méthode co-construite avec Étienne Ballan lors des séquences, par effet miroir du bilan de la participation relativement négatif sur lequel s'accordent les acteurs⁷, s'attache à chercher **le sens de la démarche** avant de définir l'instance et à tenter, par cette entrée, d'apporter des éléments de méthode pour répondre aux questionnements légitimes des équipes. Premièrement, il s'avère nécessaire d'identifier une « **force initiatrice** ». Dans ce cadre, c'est sous l'impulsion du binôme délégué(e) du préfet et chef de projet politique de la ville qu'a été envisagée la création des conseils citoyens. Ce binôme est dans ce cadre garant de la méthodologie à proposer aux élus et représentants institutionnels ainsi que de la mobilisation des acteurs jugés pertinents dans cette phase de préfiguration. Notons d'emblée que ces mêmes personnes ne seront pas membre de « droit » du conseil citoyen mais en tant que membre associé à la réflexion (ce qui de fait pose les jalons du passage du « je » au « nous »). Les élus, aux côtés de l'État (principe de reconnaissance du conseil citoyen par l'État) sont bien évidemment décideurs finaux du processus. À ce titre, le délai restreint (et contraint) peut finalement être reconsidéré comme une opportunité pour les techniciens afin d'associer les élus à la réflexion

SCHÉMA 6 // Proposition de processus de préfiguration des conseils citoyens (CC) *



* Coproduction Etienne Ballan - CRPV - Préfecture des Alpes-Maritimes

(en rappelant les exigences de la loi et des directives) et à **une validation au cours du processus et non en amont de celui-ci**. « Il est plus aisé de conduire à la décision, lorsque la dynamique est déjà impulsée et qu'elle est l'écho du corps social. »

Comme évoqué plus en amont, le principe proposé par Étienne Ballan est de s'appuyer sur les intérêts des habitants (alimentant le diagnostic du contrat de ville) pour définir avec eux, les modalités de l'instance sur laquelle ils s'appuieront pour faire valoir leurs intérêts collectifs, pouvant à terme, peser dans le processus décisionnel. C'est donc sous forme d'un processus que doit être envisagée la préfiguration des conseils citoyens, en différentes étapes. Avant tout, cette instance doit être envisagée comme support à la participation et non comme finalité. La deuxième étape du processus consistera à définir les missions du conseil citoyen en deux réunions et la troisième étape, à définir les modalités du projet - voilà ce qui en ressort (Cf. schéma 7).

L'accompagnement méthodologique s'est prolongé sous forme de groupe de travail départemental, dans le cadre d'un appui sur site pour la mise en place des conseils citoyens. L'ensemble de ces travaux sera intégré à une synthèse spécifique dédiée au conseil citoyen dont la parution sera effective dans les prochaines semaines.

NOTES

⁵ Cf. Kit méthodologique du CGET

⁶ Groupe de réflexion organisé par les services de l'État, piloté par une déléguée du Préfet, en lien avec des chefs de projet politique de la ville, qui en juillet 2014 avait abouti à la présentation « du cadre de référence des Alpes-Maritimes ».

⁷ Chacune des séquences liées à la participation s'est ouverte sur « un bilan de la participation depuis 10 ans à l'échelle des territoires », durant laquelle sous forme de groupe de travail et par le biais de la technique d'animation du métaplan, les groupes ont partagé des éléments de constat, des freins et des leviers pour la participation

SCHÉMA 7 // Conseil citoyen : qu'est-ce que c'est ? *



* Schéma inspiré des échanges lors des groupes de travail

C / IDENTIFICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DROIT COMMUN

Vouloir mobiliser le droit commun suggère de se questionner sur sa définition, de s'entendre sur la / les méthode(s) utile(s) à son identification, d'analyser les critères qui motivent sa mobilisation et de suivre les effets produits. Autant dire que la tâche paraît ardue et longue mais pour autant incontournable.

Pour une tentative de définition : le droit commun, de quoi parle-t-on ?

Poser cette question revient sans aucun doute à poser l'enjeu d'une définition collective et partagée du droit commun. Les pratiques différentes, les adaptations locales, la « *reconduction de crédits spécifiques de manière régulière, qui pourraient s'apparenter à l'institutionnalisation du droit commun de la politique de la ville* », sont autant d'illustrations de la difficulté à définir et préciser ce que l'on entend par droit commun. Pascale Marguerettaz propose de contextualiser l'apparition du droit commun avec la mise en œuvre de la contractualisation et de la territorialisation des politiques publiques : « *Il peut être défini comme la règle ordinaire de l'État et des collectivités dans leur champs de compétences respectifs qui ne résulte pas d'un accord conjoint interinstitutionnel (le contrat) et qui bénéficie sans restriction d'application à l'ensemble de la population et sur l'ensemble d'un territoire donné.* »

Notons pour autant que cette définition « théorico-administrative » se confronte au développement de politiques publiques faisant l'objet de contractualisations. Pour l'État, la LOLF a peu à peu « déconcentré les crédits », laissant à l'échelon local, ici la Région, la possibilité d'ajuster les moyens en fonction des besoins locaux. Sommes-nous toujours dans le droit commun quand on concède une répartition différente selon les territoires ? Pour parfaire la complexité, on observe que le cadre du droit commun dépend de la position de celui ou celle qui l'appréhende, générant une adaptation territoriale selon des critères parfois peu lisibles...

Le droit commun et la politique de la ville : quels enjeux ?

Une volonté réaffirmée

Bien que la mobilisation du droit commun ait été mentionnée à maintes reprises au sein des circulaires et notes méthodologiques liées aux précédentes contractualisations, elle est réaffirmée au sein de la nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine comme priorité. C'est d'ailleurs « la mobilisation des outils et moyens du droit commun par l'ensemble des partenaires, chacun dans leurs compétences, qui conditionnera l'engagement, en

dernier lieu des instruments spécifiques de la politique de la ville notamment les crédits d'intervention du programme 147 et ceux de l'ANRU ».

Il convient pour autant de s'entendre sur une distinction à deux niveaux :

- Dans le pilotage des programmations annuelles (dans la gouvernance) : ce que chacun des signataires engage sur son droit commun, sur ces champs de compétences, dont les moyens sont renforcés à destination des quartiers prioritaires. Pour l'État, cela s'illustre notamment par les engagements contractés dans le cadre des conventions interministérielles.
- Dans le travail dans la durée pour veiller à son équilibre: ce que chacun va réinterroger de manière collective et en continue comme un enjeu à part entière du contrat de ville.

Pour une proposition de méthode

Cette méthode vise à identifier le droit commun, au regard des besoins, pour permettre la mobilisation technique et politique pour corriger les déséquilibres.
> **Premier principe pour une méthode opérationnelle : identifier avant de mobiliser.**

Deux niveaux d'identification sont proposés :

- > **Les droits communs** « de base » (uniforme à l'ensemble du territoire couvert par l'action publique).
- > **L'adaptation des droits communs** qui correspond à un effort supplémentaire (ou pas) réalisé par une ou plusieurs institutions sur certains territoires ou quartiers, sorte de « régulation » du droit commun. Il s'agira ici d'identifier notamment les critères qui motivent cette adaptation.

> Deuxième principe pour une méthode opérationnelle : l'absolue nécessité d'élargir le champ de vision et le périmètre d'observation.

Il est conseillé de faire le choix d'une comparaison sur la base d'un quartier de référence plutôt que par la « moyenne ». Les critères pour le choix de cette zone de référence sont à construire par l'équipe. Elle peut s'appuyer sur un quartier lambda ou un territoire intuitivement le mieux doté en termes d'actions publiques, etc. L'État a proposé de retenir un critère de comparaison qui a prévalu pour la définition des quartiers prioritaires, à savoir le revenu des habitants, afin de retenir le territoire sur lequel les revenus sont les plus élevés. À ce titre, il est possible de s'appuyer sur la carte des données carroyées (unité d'habitants par carreaux) que les services de l'État local se proposent de mettre à disposition. De même si le quartier prioritaire est trop large, il peut être envisagé de le décomposer et de ne retenir que la zone concentrant le plus grand nombre de difficultés. Pour favoriser une comparaison objective, il est indispensable d'utiliser le critère incontournable du **nombre d'habitants** qui doit être similaire à celui du quartier prioritaire.

› **Troisième principe pour une méthode opérationnelle : partir de l'action concrète.**

Faire le deuil de l'exhaustivité et choisir une action concrète et décliner le processus rigoureux en s'attachant à une vraie analyse fine et partagée, champs par champs. Il s'agit ici de regarder le « degré de présence du droit commun », action par action, acteur par acteur (Commune / Intercommunalité / Métropole / Conseil général / Conseil régional, etc.) et dans le temps.

Comparer le droit commun c'est analyser la répartition des moyens financiers en matière d'investissements et de fonctionnement, mais aussi mesurer l'accès, la qualité de service, etc.

— POINT TECHNIQUE //

*Cette méthode doit être proposée aux acteurs du comité de pilotage engagés dans la démarche d'identification des politiques publiques de droit commun et validée par leur soin. (Dont la zone de référence)
Elle nécessite de fait un engagement de chacun, pour la durée du contrat à mettre en œuvre un processus continu d'identification et de mobilisation du droit commun : « l'ensemble des signataires s'engage dans le cadre des plans annuels d'actions, à identifier le droit commun à partir de l'analyse de 3 à 4 actions en vue de sa meilleure mobilisation. » C'est un chantier à part entière du contrat de ville qui nécessitera chaque année de produire des documents financiers annexés au document et croisés avec la stratégie du document.*

De l'identification à la mobilisation... un processus rigoureux

L'identification d'actions publiques par l'institution « qui veut savoir ». Cet exercice nécessite de mettre les moyens pour l'identification et d'engager un travail de collecte des données accessibles, en partenariat avec les services concernés, et d'efforts partagés pour se procurer celles qui n'existent pas encore.

Exemple d'un équipement culturel national au cœur d'un quartier politique de la ville : bénéficie-t-il aux habitants du quartier ? Quels éléments d'analyse semblent nécessaires ? Origine du public ? Demander pendant 1 mois au guichet de vente des billets, l'adresse du public. Les enfants des écoles bénéficient-ils de spectacle ? Cela reviendra à analyser avec le service enfance et école, le nombre d'enfants de l'école X ayant assisté à une représentation au sein de l'équipement, etc.

La mesure du degré d'adaptation par rapport aux besoins et la formulation d'un jugement (sous dimensionnement / sur dimensionnement / adaptation parfaite). Cet exercice doit permettre de s'extraire des idées préconçues et de réinterroger ses représentations pour partir du besoin et non de la problématique pressentie.

Exemple : création d'un centre de vaccination dans un quartier prioritaire censé bénéficier à l'ensemble de la population du territoire. Par analyse on s'aperçoit qu'il bénéficie bien aux habitants du quartier prioritaire mais que les habitants des quartiers voisins y sont absents. En soit, on peut, du point de vue de l'accès au soin, conclure à une atteinte des objectifs. Pour autant d'un point de vue de l'égalité de traitement, on pourrait considérer une coupure entre le « dispensaire pour les pauvres » et les cabinets médicaux pour les riches. En cela on pourrait aussi estimer que cette politique a pour effet de maintenir un certain « entre-soi ».

La mobilisation politique et technique pour corriger les inadaptations les plus fortement observées. Une fois une hypothèse validée ou non, il s'agira d'aller en chercher les éléments d'analyse et d'explication pour « rectifier le tir ». Il s'agit là encore du rôle des techniciens qui doivent bâtir un argumentaire et des scénarios de redéploiement de l'action publique à présenter aux décideurs (radical / progressif). Enfin, dans un temps 2 et après validation des élus il s'agira d'accompagner les services de droit commun concernés sur les changements à opérer ; construire avec eux un système d'évaluation pour mesurer les effets du redéploiement de l'action ; valoriser les résultats.

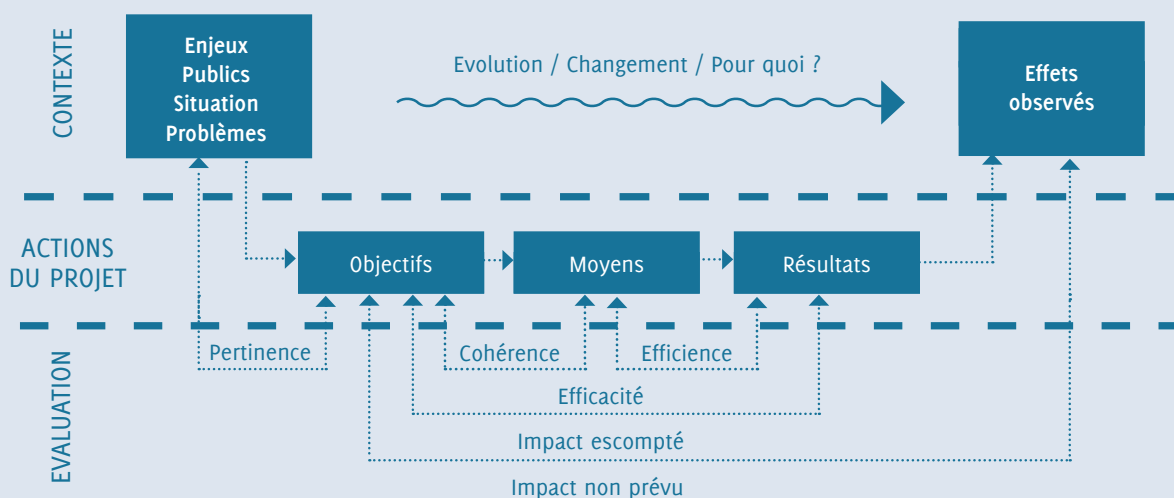
D / LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

La dernière séquence, animée par Hervé Guery en matinée et Pascale Marguerettaz dans l'après-midi, comme une façon de « boucler la boucle », a été consacrée à l'observation et à l'évaluation. Tous deux ont rappelé les exigences de la loi, et des éléments de cadrage issus des documents de CGET. Cette séquence a été l'occasion de rappeler l'importance de ces deux dimensions dans la mise en œuvre des politiques publiques pour connaître, comprendre, juger, débattre, réorienter et décider et dans une logique « d'amélioration continue » en adaptation permanente aux enjeux locaux, c'est-à-dire dans leur pilotage.

Pour Pascale Marguerettaz, l'observation est une des composantes de l'évaluation déclinée comme telle :

› L'observation : rassembler et analyser des éléments d'état des lieux pour produire une connaissance contextuelle en évolution dans laquelle s'inscrit le contrat de ville.

— SCHÉMA 8 // Schéma de MONNIER : comment interroger une politique publique ?



- > Le suivi-bilan : mesure de l'état d'achèvement d'une action (réalisation et résultats...) pour produire un bilan.
- > L'évaluation (à proprement parler) qui consiste à mesurer les effets d'une action.

L'évaluation doit permettre, en trois temps, la **collecte d'information** pour une mise en débat, l'**analyse** (quantitatif et qualitatif) et la **construction d'un argumentaire solide et utile** in fine à la prise de décisions.

L'observation permettra l'analyse des données de contexte (en comparaison territoriale ; en évolution dans le temps), c'est-à-dire la mise à jour du diagnostic. (Cf. *première partie*)

— POINT JURIDIQUE //

Éléments de contexte législatifs issus de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 fév. 2014

*La création d'un observatoire national : Titre I – Art. 1er
Une instance de pilotage en charge de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation du contrat de ville : Chapitre II Des Contrats de Ville - Art. 6*

Pour l'observation, Hervé Guery s'appuie sur le « 5 R » :

- > Les indicateurs de réalité : l'ensemble des indicateurs qui permettent de décrire les dynamiques du territoire sous ses aspects démographiques, sociaux,

économiques, du bâti,...

- > Les indicateurs de réponses : les indicateurs de suivi de nos interventions.
- > Les indicateurs de ressources : de quels moyens disposons-nous ? Les services dans les quartiers, les moyens humains, les moyens financiers.
- > Les indicateurs de risques : indicateurs destinés à questionner sur l'évolution des enjeux.
- > Les indicateurs de réalisation : indicateurs destinés à mesurer l'impact de nos politiques publiques.

Pour l'évaluation :

Les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes du contrat de ville, seront analysées en fonction de :

- > La réalisation pour rendre compte des moyens mobilisés pour l'action (humains, techniques, financiers) = mesure à opérer de façon exhaustive.
- > Les résultats obtenus : constats sur ce que la réalisation a produit = mesure à opérer de façon exhaustive.
- > L'impact (direct, indirect) : mesure des effets (souvent à moyen ou long terme), positifs ou négatifs, induits par une action, directement ou non, intentionnellement ou non = mesure opérée sur les actions choisies.
- > La cohérence : mesure selon laquelle les moyens mobilisés pour l'action correspondent aux objectifs fixés.
- > L'efficacité : mesure selon laquelle les ressources, les moyens (financiers, techniques, humains) sont convertis en résultats de façon économe.
- > L'efficacéité : mesure selon laquelle les objectifs de l'action ont été atteints ou sont en train de l'être (par les résultats obtenus).

> La pertinence : mesure selon laquelle les objectifs de l'action correspondent aux besoins repérés, aux priorités globales.

La structuration du système d'évaluation du contrat de ville pourrait figurer en annexe du contrat de ville (2^e semestre 2015) tout en intégrant les préconisations de l'État.

Notons dès lors l'impossibilité (humaine, financière) d'évaluer un projet (un contrat) dans sa globalité. Il est donc nécessaire de baliser une méthode permettant d'évaluer action par action décidées par le comité de pilotage et d'intégrer des dimensions permettant de rendre compte d'une autre manière la conduite de l'action publique.

À cet égard, pourront par exemple être évaluées :

- > La transversalité de l'intervention (décloisonnement, partenariat, approche globale des problèmes à traiter).
- > La participation des habitants : mise en œuvre et fonctionnement des Conseils citoyens et degré d'implication réelle des habitants dans les décisions qui concernent leur quartier.
- > La conduite de projet : évolution des méthodes de travail et des procédures (dans une recherche de simplification) et articulation politique/technique du contrat.

— À RETENIR //

LES INDISPENSABLES

L'élaboration d'un processus compréhensible et d'outils efficaces pour l'exploitation, la transparence et la communication des résultats.

Des outils : la construction de tableau de bord sur la base de sources disponibles : Les outils sont secondaires et ne doivent pas primer sur le montage de l'observatoire. Il est nécessaire de travailler à partir d'un système de gestion de bases de données (outil le plus utilisé), de logiciels de cartographie, de mise en page, de graphes.

Des indicateurs : un indicateur doit permettre de réinterroger l'action, pour cela il doit être :

- Pertinent, c'est-à-dire approprié au phénomène à observer
- Précis pour donner une information univoque compréhensible par tous
- Fiable dans sa définition, sa collecte, son exploitation
- Facile à renseigner (disponible à moindre coût)
- Eventuellement reproductible (pour permettre la comparaison temporelle et spatiale).

Les premières questions à se poser au moment du choix des indicateurs...

- Les objectifs sont-ils précisément définis ? – cela renvoie à la définition des orientations et objectifs : CLAIRS, PRECIS, LIMITES
- Des indicateurs pour mesurer quoi ?
- Existent-ils déjà ?
- Comment nous en servons-nous ? (avons-nous les moyens de suivre et renseigner les indicateurs que nous avons retenus : outils de suivi, temporalité, moyens humains...).

Le portage : L'ensemble de cette démarche d'évaluation nécessite un portage à la fois technique et à la fois stratégique : impliquer l' élu ou les élus en charge de la politique de la ville mais aussi l'équipe en charge du contrat de ville afin que les contours de l'observatoire soient parfaitement adaptés aux besoins en matière de connaissance, d'échanges, d'évaluation.

Les instances : Il est conseillé de mettre en place un comité technique de l'observatoire comprenant l'ensemble des fournisseurs afin d'affiner les contours de l'observatoire et le préciser les questions méthodologiques.

Des compétences humaines : une bonne connaissance des enjeux des politiques publiques observées, une parfaite connaissance des champs de compétences des différentes institutions, des compétences informatiques, des compétences pédagogiques, des compétences statistiques et surtout une très bonne capacité relationnelle.

Du temps : La nécessité impérieuse de consacrer du temps et de dédier des moyens à l'exercice évaluatif.

Que retenir de ce cycle ?

 Par **Pauline Dzikowski** (*Chargée de mission, CRPV PACA*)

Démarche jugée, « *ambitieuse, complexe* », l'élaboration de la nouvelle contractualisation ne se fait pas sans « *douleurs* ». « *Nous manquons de temps, de moyens (humains et financiers), nos exécutifs ne suivent pas, ce sont des jeux / enjeux complexes, c'est dur de mobiliser les collègues, etc.* » sont autant de qualificatifs et d'expressions symbolisant des sentiments exprimés tout au long de ces séquences. Pour autant cette démarche est « *nécessaire, indispensable* », c'est une « *opportunité pour changer les pratiques* ». À maintes reprises, les consultants ont interpellé, voire parfois « *bousculé* » les participants et les représentants des institutions dans leurs pratiques.

D'un point de vue global, il convient de retenir quelques idées phares qui doivent guider l'élaboration du contrat de ville mais aussi et peut être surtout, sa mise en œuvre et son suivi.

Le contrat de ville s'inscrit dans le cadre d'un projet de territoire (notamment sous le volet Projet Territorial de Cohésion Sociale). En ce sens, il s'inscrit bien dans sa vocation d'initier une démarche partenariale de **réduction des inégalités, adaptée aux enjeux du/ des territoires**.

C'est un **document stratégique** qui vise à être le réducteur des enjeux priorités et des engagements **communs et partagés**. Il suggère de faire le deuil de l'exhaustivité et de s'attacher à des **objectifs atteignables collectivement**. Cela ne veut pas dire qu'on ne traitera pas les autres sujets, mais qu'ils doivent faire l'objet d'autres stratégies (en dehors du contrat de ville).

Réduire les inégalités suggère, par comparaisons spatiale et temporelle, de réinterroger les moyens alloués aux quartiers prioritaires en faveur d'une **plus juste répartition du « droit commun »**. Il ne s'agit pas de dépenser « plus » mais de « redéployer ».

En cela, le contrat de ville doit être saisi comme une **opportunité d'évolution** des manières de faire et de produire l'action publique locale. Il doit réinterroger :

- > les **modes de définition de la stratégie et de gouvernance avec une réelle prise en compte des habitants**, jusqu'à la prise de décision, « Faire avec ».
- > les modalités d'organisation et de mise en œuvre du partenariat par un **décloisonnement des institutions et des services**, « Faire ensemble ».
- > les postures de chacun des acteurs, au premier rang

desquels les techniciens de la politique de la ville, **acteurs légitimes et légitimés** au service du projet et des habitants, « Faire au service de ».

> Les modalités définies et moyens dévolus à l'évaluation et l'observation pour en faire un véritable outils de pilotage.

Cette démarche a notamment permis de :

> **Réunir** autour d'une même table, à un même moment et pour un même sujet, **des acteurs aux cultures professionnelles différentes**.

> **Remettre du sens au travail de chacun** : s'accorder sur le sens des objectifs à partager, de la direction à prendre de manière collective, de la pertinence des actions à mettre en œuvre.

> **Rééquilibrer (ou redéfinir) les jeux d'acteurs** à travers l'affirmation du positionnement des collectivités au regard de l'exigence de pilotage qui leur incombe dans le cadre des contrats de ville (politiquement et techniquement), notamment les EPCI et que l'État doit accompagner.

> **Poser**, sans y avoir répondu, **la question** des relations au(x) monde(s) associatif(s), considéré(s) comme les opérateurs de la politique de la ville, pour que le « soutien », ne devienne de la « survie ». Ce point devra sans doute faire l'objet d'un appui plus spécifique, dans le temps.

Notons par ailleurs que ces séquences ont permis l'expression collective de plusieurs pistes d'actions :

> la création d'un observatoire départemental de la politique de la ville.

> l'organisation de temps d'échanges réguliers entre équipes pour consolider les bases d'un partage et d'un apport d'expérience mutuel.

Enfin, n'oublions pas que la signature du contrat de ville est un acte fondateur pour la définition partagée de la stratégie et des moyens d'action alloués...mais que ce n'est pas une fin en soi et que la signature doit davantage être considérée comme un « début », pour une meilleure action coordonnée.

— REMERCIEMENTS

Nous remercions la préfecture des Alpes-Maritimes pour avoir accepté notre proposition d'accompagnement ainsi que son appui à son bon déroulement.

Nous remercions également, Hervé Guery du COM-PAS, Pascale Marguerettaz, d'AZ Études et Conseils et Étienne Ballan, sociologue pour la qualité de leurs expertises et de leurs interventions.



Centre de ressources politique de la Ville PACA
7, rue Colbert - 13001 Marseille
(t.) 04 96 11 50 41 / (f.) 04 96 11 50 42 / crpv-paca@wanadoo.fr
www.crvp-paca.org

Publication du Centre de ressources politique de la Ville PACA
Directeur de publication : Mustapha BERRA
Rédaction, coordination : Pauline DZIKOWSKI
Mise en page : echocite@free.fr
Mai 2015

Les partenaires du CRPV PACA

