

JANVIER-MARS 2006

L'ÉLABORATION DE DISPOSITIFS TERRITORIAUX D'OBSERVATION SOCIALE

La pertinence des dispositifs territoriaux d'observation sociale n'est plus à démontrer. Les acteurs locaux s'engagent de plus en plus dans cette démarche pour obtenir une évaluation fine des besoins sociaux à l'échelle de leur territoire pour disposer d'outils et d'indicateurs adaptés à la conduite d'une action sociale cohérente. Les dispositions du Plan de cohésion sociale incitent aujourd'hui fortement les partenaires locaux à améliorer la connaissance des populations défavorisées.

Le prestataire, qui a la charge d'identifier les besoins sociaux d'un territoire peut être confronté à de nombreux aléas, notamment dans l'analyse des données collectées. Les informations recueillies dans les dispositifs publics existants (Plan Local d'Insertion par l'Emploi, Programme Local de l'Habitat, Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées, Plan Départemental d'Insertion...) ne sont généralement pas établies à la même échelle territoriale (ville, agglomération, pays...). En outre, les diagnostics produits ne donnent encore trop souvent lieu qu'à une observation statique des phénomènes étudiés alors même que l'un des objectifs de la démarche vise l'évaluation en continu de l'action à mener. Enfin, la méthode, fondée en théorie sur un travail exhaustif de recueil de données, peut rapidement se traduire par une accumulation de chiffres et d'informations dont la lecture s'avère peu aisée.

Au-delà de ces difficultés, la mobilisation des acteurs représente souvent l'enjeu majeur d'une telle démarche. La diversité des objectifs poursuivis par chacun des partenaires et la multiplicité des attentes peuvent notamment conduire les acteurs locaux à formuler de simples déclarations d'intention au lieu de déterminer des priorités d'intervention.

De par son expérience, l'équipe de FORS Recherche Sociale a développé ces dernières années une démarche que subordonne la constitution d'un outil d'observation à un premier travail permettant aux locaux de déterminer collectivement leurs objectifs d'intervention. C'est cette méthodologie d'intervention que nous nous proposons d'explicitier et d'illustrer à travers la présentation d'une démarche menée par l'équipe de FORS – Recherche sociale en 2005 dans l'agglomération de Saint-Nazaire et aujourd'hui poursuivie dans l'agglomération de Morlaix.

• *Elaboration de dispositifs territoriaux d'observation sociale*

ÉLABORATION DE DISPOSITIFS TERRITORIAUX

UNE MÉTHODE FONDÉE SUR LA DÉFINITION D'OBJECTIFS « PARTAGÉS », QUI REPOSE SUR UN PARTENARIAT ACTIF TOUT AU LONG DE LA DÉMARCHE

Les acteurs locaux sont placés au centre de la démarche de façon à pouvoir faire émerger progressivement un consensus sur les objectifs et les moyens d'action à mettre en œuvre, pour parvenir ensuite à se déterminer sur les instruments de suivi et d'observation. Cette démarche doit permettre avant tout de clarifier les intentions de chacun et de rendre explicite pour tous la fonction d'un tel dispositif.

Au-delà de l'adhésion des acteurs autour d'une stratégie d'action commune, il s'agit bien ici de « mettre en mouvement » le partenariat en déclinant des propositions concrètes.

QUATRE ÉTAPES POUR STRUCTURER L'ENSEMBLE DE LA DÉMARCHE

Pour mieux saisir les fondements de cette méthode, nous pourrions mentionner les quatre étapes qui structurent l'ensemble de la démarche.

Une première étape vise à expliciter les enjeux de l'observation et saisir les attentes des différents acteurs locaux. C'est sur la base des attentes de chaque partenaire que les premiers éléments d'analyse doivent être produits. Cela suppose que chaque acteur se prononce sur les territoires clés de l'action

Une première étape vise à expliciter les enjeux de l'observation et saisir les attentes des différents acteurs locaux.

et de l'observation, sur les critères et indicateurs statistiques qu'il est possible de mobiliser en fonction des objectifs visés ou encore la fréquence de production des informations nécessaire pour assurer le suivi dans le cadre des «tableaux de bord».

La deuxième étape doit se traduire par la définition des premières orientations d'actions. A partir des éléments recueillis lors de la première étape, un corpus d'informations pertinentes est mis en forme dans un rapport d'étude (sur la base d'une analyse de la situation démographique, du logement, de l'emploi...). Ces éléments factuels sont complétés par les propositions recueillies par les acteurs locaux puis elles sont affinées sous forme de propositions visant la construction d'indicateurs pertinents dans le cadre d'un groupe de travail.

La troisième étape doit conduire à l'élaboration de

tableaux de bord. Au-delà de la constitution d'un ensemble de tableaux et de cartes, cette troisième étape doit permettre de préparer la lecture des données recueillies, notamment à travers l'élaboration d'un système de mesure des écarts (entre l'état initial et l'état constaté au cours de l'action, par rapport à une norme ou une moyenne locale ou régionale...). Au final, un document constitué des principales données de cadrage, de tableaux chiffrés et de cartes permet d'apprécier l'acuité des problèmes et le degré de réponses qui sont apportées.

La quatrième étape se formalise par la réalisation d'un diagnostic partagé et par l'élaboration d'un programme d'action Ce programme résulte d'une première lecture argumentée des indicateurs définis dans la maquette de tableau de bord, de manière à donner à voir ce que peuvent être les réponses à mettre en œuvre face aux problèmes diagnostiqués.

LES LIMITES REPÉRÉES DANS LA DÉMARCHE ET LES MOYENS DE LES DÉPASSER

Plusieurs limites peuvent être distinguées durant l'élaboration du diagnostic partagé. Outre la difficulté de définir ce que sont les besoins sociaux, on constate que nombre de personnes en rupture sociale échappent encore aux dispositifs publics. En effet, même si l'on dispose des principaux indicateurs permettant d'établir les grandes problématiques sociales dans un territoire, certains phénomènes se développent dans ce que nous appellerons « les angles morts » des dispositifs publics. La difficulté de repérer certaines situations s'explique notamment :

– selon thématiques traitées : la discrimination liée à l'origine n'est par exemple pas un phénomène identifié dans le cadre des politiques publiques, la loi interdisant tout recensement d'informations relatif à l'origine d'une personne...

– par les types de publics rencontrés : les travailleurs pauvres ne peuvent pas être identifiés tant ils sont noyés dans la masse des actifs et certaines personnes confrontées à des pratiques additives lourdes ne rencontrent jamais un travailleur social dans la mesure où elles ne sont pas en capacité d'honorer un rendez-vous fixé quinze jours plus tard...

Ces phénomènes marginaux ne sont pas régulés collectivement et pris en compte dans le cadre des dispositifs publics. En cela, la démarche doit permettre de déterminer les besoins sociaux non couverts d'une structure à l'autre ou d'un dispositif à un autre.

D'OBSERVATION SOCIALE

UNE CONTRIBUTION À LA RÉALISATION D'UN OBSERVATOIRE SOCIAL À SAINT-NAZAIRE ET À MORLAIX

L'analyse des besoins sociaux sur l'agglomération morlaisienne à l'origine de la définition d'un projet de territoire

La première phase de réflexion menée avec les acteurs de l'agglomération de Morlaix a consisté à les amener à expliciter ce qu'étaient, pour eux, les enjeux de l'observation et à formuler leurs attentes en la matière. Par ailleurs, il a été ainsi procédé avec chacun d'eux à un examen systématique de ce qu'ils ressentaient et connaissaient en termes de :

- problèmes sociaux identifiés sur le territoire ;
- zones d'ombres en matière de connaissance ;
- questions qui se posent en matière de coordination des interventions sur le territoire ;
- évolution à donner aux contenus des interventions de chacun dans un contexte institutionnel en mutation (acte II de la décentralisation...) ;
- de sources d'informations existantes déjà exploitées ainsi que celles qui ne le sont pas ou imparfaitement : fichiers CAF, ANPE, CCAS, comptes rendus d'activités...

Au terme de cette investigation, ont été identifiés cinq points clés pour appréhender les besoins sociaux sur le territoire de la communauté d'agglomération :

- La sur-représentation d'allocataires des minima sociaux, alors même que les chiffres du chômage demeurent faibles ;
- Les populations qui se trouvent dans « les angles morts » des dispositifs sociaux (des travailleurs pauvres) ;
- La question des marginaux et la grande exclusion sur le territoire ;
- Les dynamiques à l'œuvre dans le parc de logement et l'offre d'hébergement de l'agglomération : une absence de fluidité dans la chaîne du logement ;
- L'orientation des principaux dispositifs publics à l'articulation des politiques du logement et de celle de l'action sociale.

Trois axes stratégiques de la démarche de connaissance des besoins sociaux ont été alors dégagés :

1. Une approche de la population et de ses besoins en désignant à priori 5 cibles : les bénéficiaires des minima sociaux, les travailleurs pauvres, les marginaux, les ménages en situation de mal-logement ou de parcours résidentiel bloqué, les populations spécifiques (personnes âgées, jeunes et familles monoparentales).
2. Définir la place réciproque des acteurs aujourd'hui

d'hui dans le système d'action locale (avec l'acte II de la décentralisation et la montée en puissance de l'agglomération)

3. Une piste pour l'avenir : concevoir le schéma d'intervention sociale comme le support à un projet de territoire et concevoir l'observatoire comme un outil de pilotage de ce projet.

Un travail sur le dispositif d'observation sociale à Saint-Nazaire qui permet d'interroger les pratiques et le travail partenarial des différentes structures intervenant auprès des publics fragiles

Les principaux acteurs intervenant dans le champ du social à Saint-Nazaire (CCAS, Direction du développement de la région nazairienne, Conseil général, Plan Local d'Insertion par l'Emploi, Caisse d'Allocations Familiales...) souhaitaient formaliser un dispositif d'observation sociale.

L'exploitation des bases de données territorialisées de chaque participant a ainsi permis d'élaborer une synthèse cartographique des grandes problématiques sociales et de répertorier des indices de fragilité et de pauvreté par quartier. Outre le fichier du CCAS de Saint-Nazaire, les sources principales qui ont ici été utilisées furent le fichier des allocataires de la CAF, l'enquête OPS sur le patrimoine du principal bailleur social, le fichier de la Mission locale ainsi que diverses statistiques produites par la Délégation au Développement de Région Nazairienne sur l'emploi notamment.

La production de données des différentes structures ne permettait pas d'avoir une vision globale et territorialisée des difficultés sur un territoire. Les problèmes sociaux n'étaient identifiés que par rapport à la capacité des acteurs locaux à les appréhender dans leur dispositif. Cela conduisait à disposer d'une image très réductrice de la réalité sociale locale d'une part et limitait une fois les publics sortis des dispositifs, l'évaluation de l'impact de leur action à moyen et long terme.

Dans ce cadre, les acteurs locaux ont donc pu s'interroger sur l'opportunité de mettre en place un dispositif d'observation qui facilite le suivi des publics les plus fragiles et qui permette la détection des publics « vulnérables », c'est-à-dire susceptibles de basculer dans la précarité.

Les problèmes sociaux n'étaient identifiés que par rapport à la capacité des acteurs locaux à les appréhender dans leur dispositif.

ÉTUDES EN COURS

ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE

- Analyse des besoins sociaux de l'agglomération morlaisienne, CCAS de Morlaix, de Plourin-lès-Morlaix et de Saint-Martin-des-Champs

POLITIQUE DE LA VILLE - DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN/PARTICIPATION DES HABITANTS

- Evaluer et suivre le relogement dans le cadre du renouvellement urbain (animation d'un cycle de formation), Profession Banlieue - Centre de Ressources
- Aide à la reconfiguration d'un projet de politique de la Ville, Morlaix Communauté
- « Les métiers de l'aménageur dans le renouvellement urbain », Club-Ville-Aménagement

FORMATION - EMPLOI - DÉVELOPPEMENT LOCAL

- Evaluation du PLIE d'Avignon, Agglomération d'Avignon

POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

- Itinéraire résidentiel des ménages vivant en habitat indigne, DGUHC
- Le logement étudiant dans l'agglomération lilloise, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole
- Aider les jeunes locataires en Bretagne à accéder à un logement, Conseil Régional de Bretagne

ÉTUDES RÉCENTES

ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE

- Lutte contre la discrimination ethnique et raciale dans l'agglomération de Reims, FASILD
- Evaluation de la Convention FNARS-DGAS

POLITIQUES DE LA VILLE - DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN/PARTICIPATION DES HABITANTS

- Enquête auprès d'un échantillon d'habitants de l'ensemble immobilier à Pontoise, Emmaüs Habitat

FORMATION - EMPLOI - DÉVELOPPEMENT LOCAL

- Diagnostic de territoire, Artois-Comm
- Evaluation du PLIE de Rennes (en collaboration avec COPAS), Rennes Métropole

POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

- Quels outils pour le logement des saisonniers, Pays d'Aysses-Verdon-Vaire-Var

L'ÉQUIPE

Philippe Archias, *sociologue*

Elizabeth Auclair, *géographe*

Isabelle Benjamin, *sociologue*

Damien Bertrand, *géographe-urbaniste*

Florence Brunet, *sociologue*

Julia Faure, *géographe-urbaniste*

Christophe Foutier, *sociologue-urbaniste*

Julien Rémy, *sociologue*

Anne Sauvayre, *sociologue*

Florine Siganos, *sociologue*

Didier Vanoni, *sociologue-économiste,*

directeur

Nadine Ségard, *comptable*

Annie Thibault, *secrétaire*

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

François Aballéa, *Président*

Jean-Michel Belorgey

Gérard Masson

Colette Marchal

Philippe Rosé

Samir Toumi

Alain Vulbeau

PUBLICATIONS, INTERVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

- _ Didier Vanoni, Aménager le parcours résidentiel des familles, Informations sociales, n°130 mars 2006
- _ Didier Vanoni, Anne Sauvayre « L'intercommunalité à l'heure de la fermeture des EPA à Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines », in « Gouverner les Villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005) », Loïc Vadelorge (sous la direction de), Editions Le Manuscrit Université, 2005
- _ Didier Vanoni, « Ne pas évacuer la question sociale mais la prendre en charge », Partages, n°182, septembre - octobre 2005
- _ Isabelle Benjamin, Damien Bertrand, Julia Faure, Christophe Foutier, Anne Sauvayre, Florine Siganos, Didier Vanoni, contributions à la préparation et à la rédaction du 11^e rapport sur l'Etat du mal-logement en France de la Fondation Abbé-Pierre, février 2006
- _ Julia Faure, Didier Vanoni, « Le logement des saisonniers de l'agriculture » séminaire du 11 janvier 2006 organisé par la CCMSA en partenariat avec la DIACT, la DGUHC et l'ANAH
- _ Didier Vanoni, « Les politiques urbaines face à la ségrégation », intervention au colloque international de géopolitique urbaine, Université de Cergy-Pontoise, Institut français de géopolitique et l'Institute of Governmental Studies de UC Berkeley, 9 décembre 2005
- _ Didier Vanoni, « La coordination des intervenants sur les territoires - Enseignements issus de l'expérimentation des PST », Intervention à l'IFMO, 15 novembre 2005
- _ Anne Sauvayre, « Lutter contre les discriminations - Guide », Ville et Développement social, Pôle de ressources départemental, juin 2005