

Atelier des Professionnels de la Ville

OBSERVATION LOCALE : QUELS OUTILS ?

Synthèse des échanges de l'après-midi

15 juin 2010 - Strasbourg



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville, Alsace

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: oriv.alsace@wanadoo.fr

■ site: www.oriv-alsace.org

OBJECTIFS DE L'ATELIER :

- Présenter des outils d'observation locale de la politique de la ville ;
- Favoriser les échanges d'expériences entre participants.

L'ORIV, Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, est un centre de ressources sur les questions relatives à l'intégration des populations immigrées, à la prévention des discriminations et à la cohésion sociale et territoriale. Il a pour objet de développer et de diffuser des connaissances sur ces trois thèmes.

Organisé en association dès 1996, l'ORIV a pour objet de :

- rendre accessible l'information et les ressources (centre de documentation, site Internet, participation à des réseaux, dont le réseau national des centres de ressources politique de la ville, animé par le Secrétariat Général à la Ville),
- produire et capitaliser (production de connaissances),
- qualifier les acteurs par des temps d'échanges et la diffusion de pratiques,
- accompagner les acteurs.

Basé à Strasbourg, l'ORIV intervient sur les régions Alsace et Lorraine et compte six salariés.

Présentation de la problématique de l'après midi

Caroline OBERLIN, chargée de mission à l'ORIV

Cet après midi a été consacré aux outils de l'observation locale.

L'observation territoriale est un enjeu de plus en plus fort de conduite des politiques publiques, et notamment de la politique de la ville :

- injonction à l'évaluation des CUCS et de la politique de la ville,
- contexte de révision de la géographie prioritaire et de la contractualisation (même si pour l'instant les décisions sont reportées).

Dans cette période de transition et d'incertitudes, **rendre compte** de la situation d'un territoire et de son **évolution** dans le temps devient un enjeu de plus en plus fort. Il s'agit également **d'adapter** l'action publique aux réalités du territoire.

L'Etat est conscient de ces enjeux et a développé des outils dans ce sens.

La loi du 1^{er} août 2003 rend obligatoire l'observation des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Au niveau national l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles produit un rapport annuel sur l'évolution des territoires. Cette loi fait également obligation aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de procéder à la présentation d'un rapport d'observation des ZUS auprès de leurs assemblées délibérantes.

Néanmoins, cette approche comporte des limites :

- tous les territoires de la politique de la ville ne sont pas des ZUS (les Contrats Urbains de Cohésion Sociale ont instauré un nouveau zonage avec les quartiers en priorité 1/2/3),
- les données statistiques à l'échelle infra-communale sont rarement actualisées,
- pour donner du sens aux chiffres, il faudrait pouvoir mêler l'analyse statistique (quantitative) et l'analyse qualitative, liée à des observations de terrain ou des entretiens avec des habitants, des professionnels, des acteurs locaux...

Au niveau régional, le Secrétariat Général des Affaires Régionales et Européennes (SGARE Alsace) a demandé en 2007 à l'ORIV de concevoir un outil méthodologique pour l'observation des territoires. Ce travail a abouti au Guide de l'Observation Sociale Territorialisée¹ fin 2008. Ce guide recense les principales sources de données, les indicateurs statistiques les plus courants (définition, fréquence d'actualisation, échelle...) et présente les producteurs et fournisseurs de données.

Dans le cadre d'une convention avec le SGARE, l'INSEE Alsace, principal producteur de données, diffuse sur son site Internet des fiches synthétiques² portant sur 4 thèmes (démographie, insertion professionnelle, revenus, tissu économique) pour toutes les ZUS de la région. Mais là aussi, les données issues du recensement de la population datent de 1999 et ne correspondent probablement plus à la réalité des territoires.

L'enjeu de collecte et d'actualisation des données est donc important, notamment à l'échelle infra-communale. Il s'agit de pouvoir les mettre à jour de manière régulière pour créer des séries homogènes dans la durée et suivre les évolutions dans le temps.

DEROULE DE L'ATELIER

Trois personnes ont présenté des expériences et des méthodes d'observation différentes :

- Sébastien DASSONVILLE, de l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne a présenté un outil statistique : l'Observatoire du CUCS de la MAA (Communauté d'agglomération mulhousienne),
- Sébastien HOUSSIN, de la ville de Mulhouse, a présenté une approche qualitative, la démarche « Mulhouse : territoire de coresponsabilité »,
- Carola ORTEGA-TRUR, du Conseil Général de la Moselle, a présenté un outil statistique dédié à l'observation de la pauvreté/précarité en Moselle.

¹ Ce guide est un téléchargement sur www.oriv-alsace.org, rubrique Politique de la ville en Alsace/Les thématiques.

² Les fiches sont téléchargeables sur le site de l'INSEE Alsace : <http://www.insee.fr/fr/regions/alsace/default.asp?>

Un exemple d'outil statistique : l'Observatoire du CUCS de la MAA

Sébastien DASSONVILLE, chargé d'études à l'AURM³

L'observatoire des CUCS de la MAA existe sur Mulhouse depuis 2007.

L'agglomération de Mulhouse comprend 32 communes depuis le 1^{er} janvier 2010 (contre 16 auparavant), dont :

- 2 CUCS (ancienne agglomération + Illzach),
- 5 ZUS en catégorie 1,
- 2 ZUS dont une en catégorie 2 et l'autre en catégorie 3.

L'Agence d'Urbanisme de Mulhouse a été créée en 1992. Elle a une tradition « historique » de travailler sur l'observation des quartiers (GPV – Contrat de ville). Cette observation fine se fait à l'échelle des ZUS et des territoires prioritaires.

Les **objectifs** de l'observatoire sont les suivants :

- Mesurer les écarts entre les quartiers Politique de la Ville et le reste de l'agglomération,
- Evaluer et qualifier les écarts de développement,
- Les mettre en perspective,
- Mettre en évidence les particularismes locaux.

La **méthodologie** s'inspire de deux sources d'indicateurs : ceux définis par la loi Borloo du 1^{er} août 2003 et les indicateurs du CUCS. L'Observatoire du CUCS est à géométrie variable, par territoires et par thématiques.

L'observatoire rencontre deux catégories d'obstacles :

- Les infranchissables (sauf si une modification des pratiques s'opère au niveau national) qui concernent la fraîcheur des données statistiques, le manque de disponibilité pour des petits territoires,
- Les franchissables qui nécessitent un partenariat local pour la mise à disposition de données particulières : Inspection d'Académie, Centre hospitalier de Mulhouse, Pôle Emploi, Chiffres sur la Délinquance...

Le principal écueil de cette démarche est le risque de ne pas connecter l'observation statistique aux réalités de terrain.

Ainsi, l'AURM a souhaité donner un ancrage « terrain » aux chiffres. Pour cela, il y a eu une mise en relation avec les experts de la thématique, par exemple la Maison de l'Emploi et de la Formation de Mulhouse pour la thématique emploi, le Commissaire principal de la Direction Départementale de la Sécurité Intérieure pour la thématique sécurité et prévention de la délinquance.

Il est indispensable pour la démarche d'observation de connecter les statistiques aux réalités de terrain et de permettre aux techniciens de se saisir des chiffres.

Afin de comparer les évolutions de la ville de Mulhouse à d'autres villes, l'AURM a mis en place un « **Benchmarking** ». Cette technique permet de voir, comment le territoire évolue par rapport à un panel d'autres territoires. Ainsi, l'Agence a pu effectuer une comparaison avec des ZUS qui ont des similitudes avec celles de Mulhouse : Toulon, qui possède tout comme Mulhouse un centre ancien ; Calais, ville industrielle avec la présence des usines Michelin... La représentation est faite en croix, avec par exemple l'évolution des demandeurs d'emploi de catégorie 1 en abscisse et en ordonnée l'évolution des demandeurs d'emploi de longue durée⁴.

Cela a notamment permis de faire des comparaisons avec des modèles de villes touchées par la crise industrielle entre 2000 et 2006. Ainsi, les ZUS de Mulhouse sont plus proches des ZUS du Nord de la Franche-Comté (Belfort-Montbéliard) que d'autres d'Alsace.

Cette méthode permet de visualiser l'évolution des ZUS par rapport à d'autres territoires de référence.

³ Cf Annexe 1 – Power point diffusé lors de l'atelier : http://www.oriv-alsace.org/pages1/6-poli/thematiques/observatoire_cucs_maa.pdf

⁴ Cf Annexe 1 – p. 9

Echanges avec la salle

Quel est le lien avec le Conseil général du Haut-Rhin ?

Ils ne font pas partie des financeurs de l'AURM. L'observatoire travaille directement avec l'Agglomération de Mulhouse, surtout que la majorité des ZUS s'y trouvent.

Quels types de partenariats avez-vous ?

L'Education Nationale (Inspection d'Académie) ne finance pas l'observatoire, mais une convention permet à l'AURM d'accéder aux données statistiques : part des élèves issus des CSP défavorisées, taux de redoublement, élèves boursiers...

Concernant la délinquance, pour les communes en zone gendarmerie, l'agence n'a accès à aucune donnée.

Existe-il le même type d'observatoire sur d'autres territoires ?

La Communauté Urbaine du Grand Nancy a mis en place un observatoire similaire.

Il s'agit souvent d'un conglomérat de données, qui donne des tendances, mais ne permet pas de passer à « autre chose ». Les données qualitatives sont très importantes pour donner du sens aux chiffres. Ainsi, 15% de chômage, peut prendre des formes différentes sur le terrain.

Existe-t-il des données de contexte des territoires ? Y a-t-il eu un suivi des indicateurs d'impacts dans cette démarche ?

Non. Cela a plutôt été fait pour mesurer l'impact des Programmes de Rénovation Urbaine sur le domaine public dans la Ville de Mulhouse.

Quels sont les moyens humains de l'observatoire ?

Environ 3,5 ETP.

Un exemple d'outil participatif et qualitatif : la démarche de coresponsabilité,

Sébastien HOUSSIN, Coordonnateur de la mission « Mulhouse : territoire de coresponsabilité »⁵

La définition donnée par le Conseil de l'Europe du terme « cohésion sociale » est la capacité d'une société à assurer le bien être de tous. La définition du bien être doit venir des habitants eux-mêmes.

La démarche mulhousienne de coresponsabilité ⁶ a été engagée en 2006 avec le Conseil de l'Europe. Des actions pilotes ont été menées, notamment au sein d'institutions, ou à l'échelle d'un quartier.

- Lors de l'atelier, un DVD illustrant les différentes étapes de la démarche menée au sein du lycée Albert Schweitzer de Mulhouse a été diffusé :

Etape 1 : Groupe monochrome. Les participants sont regroupés par catégorie (genre / âge / externe / interne / demi pensionnaire...) et travaillent à la définition du bien-être et du mal-être.

Etape 2 : Groupe Arc en ciel. Les rapporteurs de chaque groupe confrontent leurs points de vue pour arriver à une vision partagée du bien être entre les groupes. A partir de là les pistes d'actions prioritaires sont définies.

Etape 3 : Construction des indicateurs de bien être à partir des critères exprimés par les participants.

Etape 4 : Evaluation de la situation du lycée grâce aux indicateurs qui ont été définis.

Etape 5 : Propositions de pistes d'action.

- La même démarche a été appliquée sur le quartier Drouot-Barbanègre de Mulhouse (5 000 habitants) et présentée lors de l'atelier :

Etape 1 : Définition du bien être par les habitants. Pour cela, les coordonnateurs se sont appuyés sur les acteurs du territoire (associations, porte à porte pour permettre de viser tous les types d'habitants).

21 groupes d'habitants (jeune – personnes âgées...) ont été formés. Il leur a été demandé :

- Qu'est-ce que le bien être ? Le mal être ?
- Qu'êtes-vous prêt à faire pour être bien ?

Les groupes ont ensuite été mélangés pour constituer des groupes « arc en ciel ». Huit dimensions du bien être ont été structurées d'après l'expression des habitants.

Etape 2 : Construction des indicateurs de bien être.

Etape 3 : L'évaluation de la situation du quartier. 150 habitants ont été interrogés. Il leur a été demandé de se situer au sein du quartier. En ont découlé des propositions d'actions pour engager la dynamique de coresponsabilité.

Etape 4 : Les acteurs du quartier ont été invités à prioriser les actions proposées par les habitants.

Etape 5 : Il s'agit de la phase de mise en forme du projet. L'arbre à problèmes doit se transformer en arbre à objectifs, dont le principal est un bien être global et durable.

Etape 6 : Le projet est mis en œuvre de manière concrète sur le quartier.

⁵ Cf Annexe 2 – Power point diffusé lors de l'atelier :

http://www.oriv-alsace.org/pages1/6-poli/thematiques/mulhouse_coresponsabilite.pdf

⁶ Cf Annexe 3 – Charte des territoires de coresponsabilité

Echanges avec la salle

Comment évaluer l'impact des démarches mises en place ?

Dans 1 ou 2 ans les habitants seront interrogés sur la situation, à partir des indicateurs exprimés par les habitants.

Y a-t-il eu une articulation avec les structures de démocratie locale ?

Le Conseil de quartier a été associé à la démarche. Il pourrait être lui-même le porteur d'une telle démarche.

Arrivez-vous à toucher des personnes en grandes difficultés ?

Lors du porte à porte, ce public a été touché. De plus, le travail a été mené avec différents types de professionnels : une assistante sociale du quartier, des médiateurs interculturels pour les personnes ne parlant pas le français.... Les avis des habitants sont croisés avec ceux des acteurs du quartier.

Quels sont les moyens humains ?

Pour l'instant, la mairie de Mulhouse a porté la démarche en partenariat avec les acteurs du quartier. Ils sont 3 en tout (Sébastien Houssin et 2 stagiaires).

Il est important d'avoir une équipe locale de coordination (Conseil de quartier...) et de bien poser le portage de la démarche.

C'est une démarche chronophage au démarrage. Au fur et à mesure de l'avancée des travaux, des outils ont été créés pour gagner du temps (logiciel « espoir » : attribution automatique des critères de bien être...).

Un réseau international est entrain de se mettre en place. Cela permet des échanges, comme en Wallonie, où le plan de cohésion social s'est construit à partir de cette démarche.

Y a-t-il eu des moyens financiers sur les actions ?

Quand on interroge les habitants, cela provoque beaucoup d'attentes. Il faut bien préciser qu'il s'agit d'une démarche de coresponsabilité. A l'usage, il est apparu que les actions les plus importantes pour les habitants ne sont pas les plus onéreuses. Beaucoup d'actions relèvent des relations humaines et revêtent une dimension immatérielle. Il s'agit bien de « se donner d'autres indicateurs progrès pour notre société » (Conseil de l'Europe).

Le but est-il de permettre de construire le futur Plan de Cohésion Sociale pour la Ville de Mulhouse ?

Si la démarche peut être menée à son terme sur le quartier, elle pourrait être étendue à l'ensemble de la ville.

Est-ce qu'un croisement avec les données quantitatives peut être réalisé ?

Cette démarche de coresponsabilité peut permettre une autre approche sur des micro-territoires où des difficultés d'accès aux données statistiques existent (seuil du secret statistique).

Un exemple d'outil intégré à la conduite des politiques publiques : l'observatoire de la pauvreté/précarité en Moselle ⁷,

Carola ORTEGA-TRUR, Conseillère technique au Conseil Général de la Moselle

En 2004-2006 le Conseil Général a répondu à l'appel de plusieurs acteurs lorrains pour que l'Insee puisse leur fournir des tableaux de bord sur la pauvreté et la précarité. Il y a eu un partenariat entre les 4 départements lorrains, la CAF, la DRASS, la CRAM.... Cette convention permettait une mise en ligne des données pour tous.

En 2006, 2 départements lorrains se sont retirés de la convention (Meurthe-et-Moselle et Vosges). Depuis, le Conseil Général de la Moselle a mis en place son propre Observatoire départemental. En 2007, il a signé une nouvelle convention bipartite avec l'INSEE.

L'INSEE a fourni des tableaux de bord, très axés sur les indicateurs de précarité et de pauvreté. Les chiffres bruts étant peu utilisables, le Conseil Général a souhaité « y mettre du sens ». C'est ainsi que les démarches de diagnostics sociaux ont été mises en place, en partenariat avec l'université. Le Conseil général de la Moselle a ainsi accueilli des stagiaires de master (rémunérés), dans le cadre d'une « Démarche école » de 6 mois (Master intervention sociologique des Universités de Metz et Nancy).

Les diagnostics ont porté sur :

- Le territoire,
- Les caractéristiques socio démographiques,
- Les conditions de vie de la population (emploi, santé, logement),
- L'environnement (problème de santé sur les bassins sidérurgiques),
- Les ressources,
- L'action sociale sur le territoire.

5 diagnostics ont été réalisés entre 2006 à 2009. Cela a permis d'avoir des outils supplémentaires pour la connaissance des territoires et a servi d'outil pour la construction des projets d'action sociale.

Les limites de ces diagnostics sont les suivantes :

- Il aurait fallu une démarche partagée de diagnostic, prenant en compte les observations des habitants et pas seulement celles des acteurs institutionnels. L'observation ne repose pas uniquement sur des statistiques. C'est aussi la parole des habitants, le ressenti, les odeurs, la saleté...
- Certains partenaires n'ont pas voulu partager leurs données statistiques.

Suite à ces 5 diagnostics, il faudrait pouvoir en faire une synthèse prospective pour avoir une meilleure vision de la pauvreté et de la précarité sur les territoires.

Ces diagnostics ont permis de montrer aux élus qu'il y a de la pauvreté sur leur territoire et quelle forme elle prend.

CONCLUSION DE L'ATELIER

L'enjeu aujourd'hui est de pouvoir faire remonter les données relatives aux territoires, de pouvoir les actualiser. Quels moyens se donne-t-on pour rendre compte de l'évolution des territoires ? L'actualisation de la géographie prioritaire ouvre à nouveau un grand chantier, mais avec une approche très statistique, à partir d'une quinzaine d'indicateurs.

Les acteurs locaux ont un rôle important, ils doivent être en capacité de faire remonter la réalité du terrain.

⁷ Cf annexe 5 – Power point diffusé lors de l'atelier : http://www.oriv-alsace.org/pages1/6-poli/thematiques/demarche_diagnostic_cg_moselle_defi.pdf

ANNEXES

Annexe 1 : Diaporama de présentation de l'Observatoire des CUCS de la m2A

En raison de son poids, ce document est téléchargeable, à part, sur le site de l'ORIV, à l'adresse suivante :

http://www.oriv-alsace.org/pages1/6-poli/thematiques/observatoire_cucs_maa.pdf

Annexe 2 : Diaporama de présentation de la démarche de coresponsabilité de Mulhouse

En raison de son poids, ce document est téléchargeable, à part, sur le site de l'ORIV, à l'adresse suivante :

http://www.oriv-alsace.org/pages1/6-poli/thematiques/mulhouse_coresponsabilite.pdf

Annexe 3 : Charte des Territoires de Coresponsabilité - (Rédaction finale sortie de la réunion à Braine l'Alleud le 24 mars 2010)

Annexe 4 : Présentation générale de la méthode proposée par le Conseil de l'Europe pour l'élaboration des indicateurs bien-être et de progrès avec des citoyens

Annexe 5 : Diaporama de présentation des diagnostics sociaux territoriaux - Direction de l'Enfance, de la Famille et de l'Insertion du Conseil général de la Moselle

En raison de son poids, ce document est téléchargeable, à part, sur le site de l'ORIV, à l'adresse suivante :

http://www.oriv-alsace.org/pages1/6-poli/thematiques/demarche_diagnostic_cg_moselle_defi.pdf

Charte des Territoires de Coresponsabilité (Rédaction finale sortie de la réunion à Braine l'Alleud le 24 mars 2010)

A- OBJECTIF DE LA CHARTE

La mise en place de processus d'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être avec les citoyens dans différents territoires à l'échelle internationale dans l'objectif de développer une approche de coresponsabilité pour le bien-être de tous, générations futures incluses, en référence à la stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe, a conduit au concept de « Territoires de Coresponsabilité » dont la première rencontre internationale a eu lieu à Mulhouse le 25 septembre 2009. Cette rencontre a été l'occasion de faire un premier bilan et de jeter les bases d'un réseau des Territoires de Coresponsabilité.

Depuis lors un projet a été monté et financé dans le cadre du programme européen URBACTII, appelé projet "TOGETHER for Territories of Coresponsability" qui assure l'animation du réseau au niveau de l'Union Européenne. Cependant d'autres villes et territoires ne participant pas directement au projet TOGETHER suivent la même approche et peuvent se reconnaître dans le concept de Territoire de Coresponsabilité.

Les objectifs d'une charte des Territoires de Coresponsabilité sont de :

- préciser et formaliser les éléments communs qui rassemblent les villes et territoires qui se reconnaissent dans le concept de Territoires de Coresponsabilité : contexte et raison d'être, définition et engagements ;
- faciliter la mise en, réseau, les échanges et la construction d'un référentiel méthodologique commun.

B- CONTENU

1- Introduction :

Contexte et raison d'être :

La crise que nous traversons va bien au-delà d'une crise financière et économique. Elle touche à toutes les sphères de la société: crise écologique avec l'épuisement des ressources naturelles, sociale avec l'accroissement des écarts et l'extension des formes d'exclusion, et, au-delà, crise profonde de confiance, crise des valeurs et des modèles de développement qui guident les choix et les décisions.

Tandis que la croissance du PIB a servi de référence au progrès depuis la 2ème guerre mondiale, il est devenu nécessaire de repenser le progrès en termes de bien-être de tous sans exclusion, y compris les générations futures et donc de réduction des écarts, de partage des ressources, de cohésion sociale et de développement durable. Cela implique de passer d'une situation où la responsabilité du progrès est renvoyée aux Etats ou au marché à une approche de coresponsabilité entre tous : acteurs publics, privés, citoyens.

Définition :

Un Territoire de Coresponsabilité est un territoire (quartier, municipalité, ensemble de communes, ...) dans lequel un processus de concertation se met en route pour élaborer et réaliser de nouvelles formes de co-responsabilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés et des citoyens visant à assumer les changements nécessaires à l'assurance du bien-être de tous, y compris des générations futures, dans une relation inclusive et d'équité et à participer à la construction de la coresponsabilité pour le bien-être de tous au niveau local et global ;

2- Engagements des signataires de la charte

En avalisant cette charte les acteurs des territoires de coresponsabilité s'engagent à :

- Conduire au sein de leur territoire un processus de concertation pour développer la coresponsabilité pour le bien-être de tous et constituer à cet effet une équipe de coordination représentative des acteurs publics, privés et citoyens;
- Construire ensemble, progressivement, un référentiel méthodologique commun en travaillant en réseau avec les autres Territoires de Coresponsabilité pour échanger des idées, projets, méthodes ;
- Participer à la diffusion du concept en mettant les expériences et acquis au sein du réseau à la disposition des autres territoires qui sont intéressés par l'approche ;
- Œuvrer ensemble à l'affirmation d'une coresponsabilité pour le bien-être de tous, générations futures incluses, au niveau global, en lien avec les institutions régionales, nationales et internationales.

3- Applicabilité de la charte

Cette charte sert de référence aux territoires de coresponsabilité pour se reconnaître dans une dynamique commune. Il s'agit d'un engagement éthique que chaque territoire vise à respecter.

4- Territoires concernés

Tout territoire se reconnaissant dans la définition des Territoires de Coresponsabilité et dans les engagements décrits dans la Charte peut y adhérer. L'équipe de coordination locale initie alors un processus de signature de la charte par les acteurs publics et privés et citoyens du territoire et le territoire entre dès lors formellement dans le Réseau des Territoires de Coresponsabilité.

5- Révision de la charte

La charte peut être révisée à tout moment, notamment à l'occasion des Rencontres Internationales des Territoires de Coresponsabilité.



La méthode proposée par le Conseil de l'Europe pour l'élaboration des indicateurs bien-être et de progrès avec des citoyens

Présentation générale

Contexte/ raison d'être

Le Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale mise en place au sortir de la deuxième guerre mondiale pour garantir la paix entre les peuples et entre les états et assurer le développement de la démocratie, de l'État de droit et le respect des droits de l'homme en Europe après les horreurs qu'a connu ce continent, a toujours placé ces quatre piliers au cœur de ses valeurs fondatrices et de ses objectifs de progrès sociétal. Notamment les droits de l'homme ont, outre la Convention européenne des droits de l'homme qui reprend les grands principes de celle des Nations unies, fait l'objet de nombreuses recommandations et résolutions concertées entre les Etats membres. Celles-ci ont permis de progresser dans tous les domaines (droits des femmes, des migrants, des minorités, etc.), en grande partie sous l'impulsion de la Court Européenne des Droits de l'Homme mise en place dès les années 50.

Après les 30 années qui ont suivi la guerre (1945-1975, dites 30 glorieuses) de croissance économique rapide et de plein emploi, le développement du chômage et de l'exclusion sociale à partir des années 1980 a questionné les progrès accomplis en matière de droits de l'homme dans leurs fondements mêmes. Ceci a conduit le Conseil de l'Europe à intégrer dans ses objectifs de progrès sociétal un nouvel objectif fondamental, celui de cohésion sociale, avalisé comme tel lors du Deuxième Sommet des chefs d'état en 1997.

Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme étant la capacité de la société à assurer le bien-être de tous par la coresponsabilité des acteurs. Cette définition part d'un constat de changement de contexte et de paradigme dans la notion de responsabilité : après la prédominance de l'État-providence où la responsabilité d'assurer les droits et le bien-être de tous revient avant tout aux états et aux institutions publiques, les acteurs économiques se chargeant de la production et de la croissance, on entre, avec la mondialisation de l'économie et des échanges et le développement des formes d'interdépendance à tous les niveaux, dans une phase dite de « société providence », dans laquelle la responsabilité du bien-être des générations présentes et futures revient à l'ensemble des acteurs : pouvoirs publics, citoyens, acteurs économiques, etc.

La notion de coresponsabilité pour le bien-être de tous conduit à définir de manière concertée entre les acteurs ce qu'est le bien-être et comment en mesurer l'évolution et les progrès accomplis, d'où l'idée d'élaboration concertée indicateurs de bien-être, de cohésion sociale en tant que capacité de la société à l'assurer pour tous et de développement durable en y intégrant le bien-être des générations futures.

Genèse

Le Conseil de l'Europe a tout d'abord publié en 2005 un « Guide méthodologique » (Elaboration concertée des indicateurs de cohésion sociale) qui définit les grandes lignes conceptuelles et méthodologiques de cette approche et propose une banque de données d'indicateurs possibles, définis sur la base des nombreuses résolutions et recommandations approuvées par les Etats Membres depuis sa création.

Dans la suite de cette publication et sur proposition du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, diverses expérimentations pour l'application des principes du Guide ont été réalisées au niveau local, dans les territoires municipaux, voire dans les quartiers, puis dans des institutions spécifiques, telles que entreprises, écoles, services publics, etc. Ces expérimentations, réalisées notamment dans la ville de Mulhouse, puis à Timisoara (Roumanie), Trento (Italie), le 14^e arrondissement de Paris ainsi que dans l'entreprise Stracel à Strasbourg et le lycée Albert Schweitzer à Mulhouse (voir les fiches correspondant à ces différentes expérimentations) ont conduit à élaborer et affiner progressivement une méthode de construction et les indicateurs de progrès sociétal avec les citoyens et les acteurs locaux qui peut être facilement applicable et transférable.

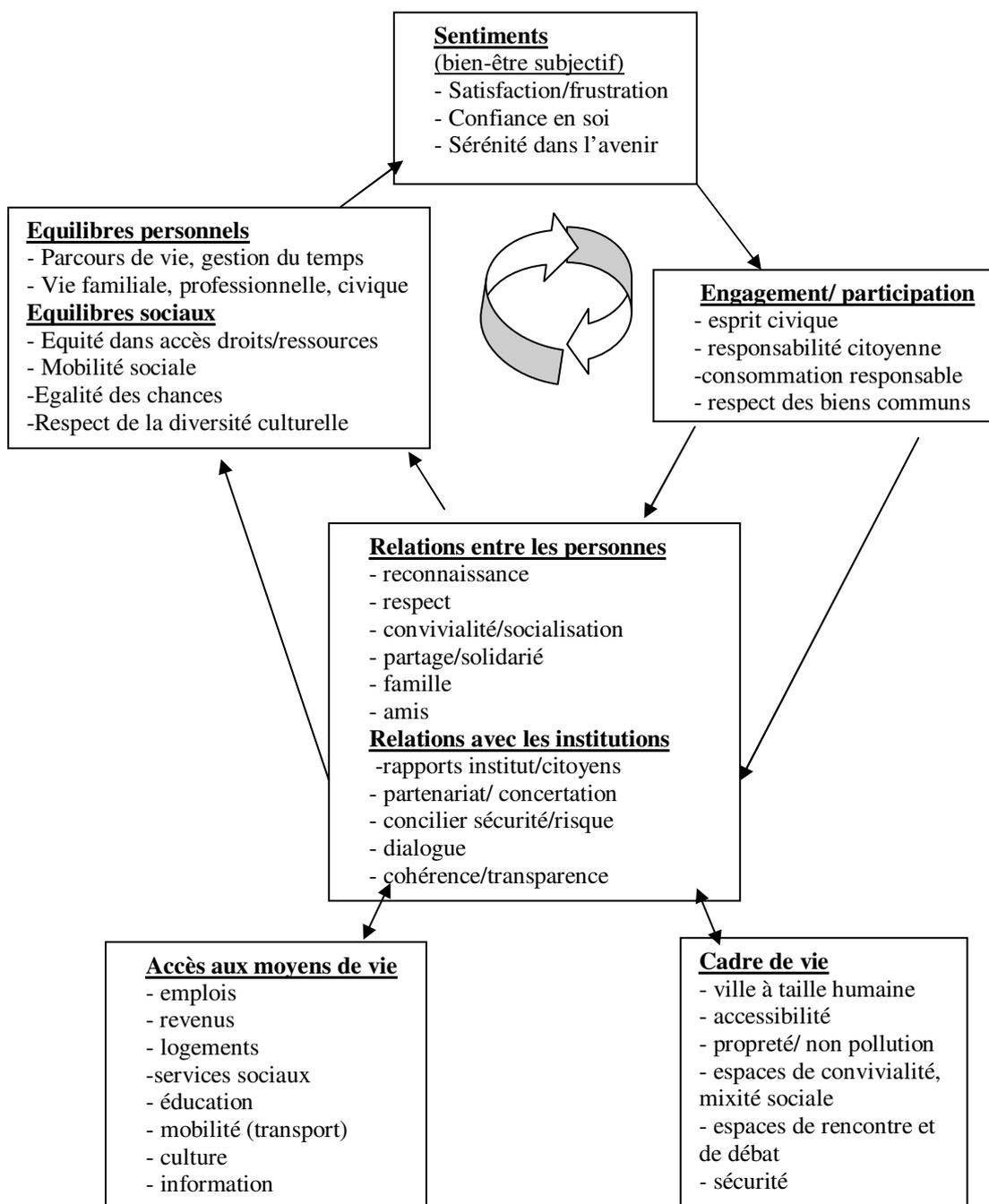
Développement (la méthode)

S'agissant d'élaboration concertée d'indicateurs de progrès pour développer la coresponsabilité des acteurs d'un territoire ou d'une institution pour le bien-être de tous, la méthode consiste tout d'abord à assurer la participation effective des acteurs concernés ou du moins de leurs représentants reconnus. Ceci se fait par l'organisation d'un groupe de coordination représentatif des parties prenantes qui devient l'entité porteuse de l'ensemble du processus. Une ou plusieurs réunions préliminaires permettent de l'organiser, de s'assurer de sa complétude et de l'appropriation par le groupe ainsi constitué de son rôle de porteur et coordinateur du processus. Quant une structure partenariale existe déjà, il est de tout intérêt de s'appuyer sur elle.

Partant du principe que la définition du bien-être de tous doit se dégager de la vision des citoyens eux-mêmes, le groupe de coordination organise dans un premier temps des petits groupes homogènes de 8 à 10 personnes : par exemple, groupes de jeunes, de personnes âgées, de femmes au foyer, de personnes handicapées, de migrants, par ethnies, d'entrepreneurs, de fonctionnaires publics, etc.. Au sein de ces groupes les personnes sont invitées à réfléchir individuellement (en écrivant sur des post it) puis collectivement (en faisant la synthèse de leurs réflexions) à partir de trois questions simples et totalement ouvertes : 1) qu'est-ce que pour vous le bien-être ? 2) qu'est-ce que pour vous le mal-être ? 3) que faites-vous (ou qu'êtes-vous prêt à faire) pour être bien ?. Ceci aboutit à un grand nombre et une grande diversité de critères de bien-être exprimés par chacun des groupes. Ces critères sont ensuite mis en commun et organisés suivant les grandes dimensions du bien-être, permettant d'élaborer une synthèse inclusive, c'est-à-dire une synthèse qui prend en compte la diversité des points de vue, aucun des critères exprimés par les citoyens et définis dans les groupes n'étant éliminé. Ce travail de synthèse est réalisé en groupes de citoyens hétérogènes ou « arc en ciel », c'est-à-dire des groupes composés de personnes provenant des différents groupes homogènes initiaux.

La répétition de l'expérimentation dans différentes situations et contextes a permis d'aller chaque fois plus loin dans l'affinement de la méthode et l'élaboration d'outils pour en faciliter son application. Il a été notamment possible de vérifier que l'on retrouve systématiquement huit dimensions de bien-être dans les critères avancés par les citoyens et, dans chacune d'elle, un certain nombre d'indicateurs qui peuvent être plus ou moins différents d'un contexte à l'autre. Ces huit dimensions, représentées dans le schéma ci-dessous (avec quelques exemples d'indicateurs), permettent d'organiser facilement la classification des critères de bien-être de mal-être et l'élaboration des synthèses inclusives. Ceci permet donc, avec l'appui d'un animateur ou d'une petite équipe technique qui réalise préalablement le travail de classification des critères, de disposer rapidement d'une vision globale et intégrale de l'ensemble des critères qui ont été exprimés et de porter le débat au sein des groupes arc-en-ciel/hétérogènes de citoyens directement sur la classification proposée en dimensions et en indicateurs.

Schéma représentatif des 8 dimensions du bien être avec quelques exemples d'indicateurs



L'étape suivante consiste à construire les indicateurs de progrès dans le bien-être à partir des critères qui ont été attribués à chacun des indicateurs identifiés. Considérant qu'un indicateur de progrès doit pouvoir définir un chemin de progrès entre ce qui peut être considéré comme une situation très mauvaise et à l'autre extrême une situation idéale correspondant à l'objectif recherché, les indicateurs de progrès sont élaborés en caractérisant cinq situations : situation très mauvaise, situation mauvaise, situation moyenne, situation bonne et, finalement, situation idéale. Ces cinq situations décrivent ainsi le chemin de progrès que se donnent les acteurs locaux pour assurer le bien-être de tous dans chacune de ses dimensions.

Là aussi l'expérimentation dans différents contextes a permis de repérer peu à peu quelques règles transversales dans l'élaboration de ces indicateurs qui permettent d'en faciliter la construction. Notamment on sait aujourd'hui que la manière la plus simple et la plus pertinente de construire ces indicateurs est de considérer chaque critère ou groupe de critères exprimés par les citoyens comme une variable bipolaire (négatif/positif ou mal être/bien être) et qu'on peut les classer en quatre catégories, chacune permettant de définir le passage d'une situation à la

suivante : considérant un indicateur donné, comme par exemple la santé, la catégorie 1 sont les critères de conditions (par exemple, avoir accès aux infrastructures et services de santé), la catégorie 2 sont les critères de possession (être malade/avoir la santé) ; on classe dans la catégorie 3 tous les critères relatifs à la qualité (qualité des services ou de la santé elle-même) et dans la quatrième catégorie ce qui se rapporte à la durabilité (ce qui assure la santé dans le long terme, comme, par exemple, la prévention, l'alimentation saine, l'accès à des mutuelles, des systèmes de contrôle de la qualité de service, etc.). On peut sur cette base définir la situation très mauvaise comme celle où tous ces critères sont négatifs, la situation mauvaise comme celle où seuls les critères de catégorie 1 (conditions) deviennent positifs, la situation moyenne celles où les critères de possession deviennent également positifs (par exemple n'est pas malade et a accès aux services de santé). La situation bonne se caractérise quant à elle par des critères de qualité positifs et, finalement la situation idéale est celle de tous les critères sont positifs, y compris ceux de durabilité. En d'autres termes c'est la situation où l'accès et la qualité sont assurés dans le long terme.

Cette approche est applicable à tous les indicateurs. Il ne s'agit cependant pas, comme tous les éléments de méthode qui découlent de l'expérimentation, d'approches prescriptives mais suggestives de ce qu'il est possible de faire. Les acteurs de chaque territoire ou institution sont libres de s'en inspirer ou de construire leur propre chemin d'élaboration des indicateurs de progrès dans le bien-être. Les expérimentations existantes présentées dans les fiches mettent d'ailleurs en évidence une certaine diversité dans les approches possibles (voir les fiches correspondantes).

Dans la pratique la construction des indicateurs se fait là aussi avec une petite équipe d'animateurs pour être ensuite discutée, amendée et améliorée avec l'ensemble des citoyens qui ont participé à la démarche. Par souci d'efficacité on organise en général ces derniers à nouveau en petits groupes hétérogènes/ arc-en-ciel qui se partagent le travail d'analyse et d'affinement des indicateurs.

Résultats et limites

L'élaboration concertée indicateurs de progrès dans le bien-être avec les citoyens est une base essentielle pour développer un processus de progrès vers la cohésion sociale au niveau local. Elle permet notamment d'éviter d'entrer directement dans l'analyse des problèmes et la recherche de solutions (approche « problem driven ») sans avoir fait préalablement un travail de réflexion sur les objectifs de société avec les femmes et les hommes qui la constituent. En d'autres termes elle permet de prendre du recul par rapport aux problèmes vécus au quotidien pour raisonner individuellement et collectivement sur ce qu'on attend de la vie en société et de la vie en général. Elle est donc un complément indispensable et une étape préliminaire à prendre en compte (en amont) par rapport à des méthodologies plus pragmatiques et immédiates (se situant en aval). Elle est également une base pour faire le lien entre l'économique et le social.

Une fois les indicateurs de progrès dans le bien être construits, il est possible de les mesurer pour connaître les situations de mal-être/ bien être dans le territoire ou l'institution considérée. Là aussi, l'implication des citoyens est particulièrement intéressante non seulement par la mobilisation qu'elle génère mais également parce qu'elle permet d'obtenir des données qui ne sont souvent pas encore disponibles dans les services statistiques.

Une autre utilisation possible est l'analyse de l'impact de toute activité humaine quelle qu'elle soit (entreprises, projets, actions spécifiques) sur le bien-être, permettant de les évaluer de manière simple et transversale, au-delà de l'objectif spécifique pour laquelle elles ont été conçues ou mises en œuvre (voir fiche à ce sujet à Mulhouse).

Ces différentes évaluations débouchent sur l'élaboration de stratégies de progrès dans le bien-être de tous, le partage des responsabilités entre les différents acteurs pour y parvenir dans une esprit de coresponsabilité, puis leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation permettant de compléter et renouveler le « cycle de progrès ».

Au stade actuel des expérimentations réalisées ou en cours plusieurs défis sont à relever :

- Compte tenu de la jeunesse de cette méthodologie, l'utilisation des indicateurs de progrès dans le bien-être en est encore à ses débuts. Les cas où le cycle complet de progrès a été réalisé dans sa totalité sont encore peu nombreux (voir notamment l'exemple de l'entreprise Stracel ou plusieurs exemples à Mulhouse où le processus est plus ancien).
- Un deuxième défi à relever concerne la prise en compte du bien-être des générations futures. Celles-ci ne pouvant pas, par nature, participer à l'exercice, il est nécessaire de faire le lien avec des méthodes spécifiques de mise en situation pour réfléchir sur leur propre bien-être et ce que cela implique. Ceci conduit notamment à devoir prendre en compte les biens nécessaires au bien-être comme une autre composante essentielle du progrès sociétal (biens matériels tels que les biens environnementaux et économiques ou immatériels tels que le capital social, les biens institutionnels, culturel etc., rejoignant la notion de développement durable).
- Enfin une troisième catégorie de défis concerne la construction de la coresponsabilité pour le bien-être de tous non plus seulement au niveau local mais également à d'autres niveaux : régional, national, continental, mondial.

En dehors de ces trois défis il reste à vérifier la correspondance entre « processus » pour la concertation autour des critères de bien-être et appropriation par les citoyens eux-mêmes des résultats, notamment lorsque la synthèse reflète un besoin de changement de comportements. De même pour les institutions publiques, élargir leur conception des politiques publiques à la lumière des résultats de l'exercice n'est pas toujours évident. Il reste ainsi à approfondir la question de l'appropriation et traduction de l'apprentissage en modification de comportements individuels et institutionnels. Les projets pilotes qui découlent des processus en cours ouvrent des pistes intéressantes à ce propos.

Capitalisation et transfert

La capitalisation de la méthode proposée dans le Conseil de l'Europe pour l'élaboration des indicateurs de progrès dans le bien-être avec des citoyens est au cœur des préoccupations des personnes qui sont impliquées dans sa conception et son application. Il s'agit en effet de parvenir à élaborer une méthode qui soit facilement applicable et transférable, tout en préservant et valorisant ce qui en fait la substance en termes de sens et d'objectifs. Les progrès réalisés à ce sujet depuis début 2006, date à laquelle les premières expérimentations ont démarré, sont considérables. L'application dans différents contextes culturels et institutionnels (Europe de l'ouest/ Europe de l'Est, institutions/ territoires, grandes villes/ petites villes/ milieu rural) a été particulièrement importante pour identifier les éléments transversaux qui peuvent être intégrés comme parties constitutives de la méthode.

La reprise de la méthode par d'autres institutions que le Conseil de l'Europe et dans d'autres contextes, y compris dans les pays du sud, accroît encore les possibilités de capitalisation. Ainsi l'application de la méthode au Cap Vert dans le cadre d'un programme national de lutte contre la pauvreté à l'échelle de 300 communautés rurales (programme cofinancé par le gouvernement et le FIDA) a permis de concevoir et de tester la diffusion de la méthode à plus grande échelle par des relais de formation et à entrer dans le champ des synthèses élaborées au niveau régional et national (voir fiche sur ce cas).

Une étape essentielle à franchir dans les prochains temps sera l'élaboration de bases de données reliées des critères de bien-être et de mal-être exprimés par les citoyens, organisées par zones géographiques, situations/contexte et groupes sociaux. Ceci permettra non seulement d'apporter des éléments nouveaux en termes de facilitation de l'application de la méthode mais également d'ouvrir la voie à la recherche et la construction d'éléments transversaux pour l'élaboration de synthèses, y compris au niveau global.

Contact

samuel.thirion@coe.int

Autres sources

Elaboration concertée d'indicateurs de cohésion sociale - Guide méthodologique – Conseil de l'Europe, 2005

Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale – Méthodes et enseignements sur la base d'expérimentation de la Ville de Mulhouse. Document inédit

Site WEB donnant toute l'information sur la méthode : <https://spiral.cws.coe.int>