

**EVALUATION DES VOLETS ECONOMIQUES
DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006
EN BASSE-NORMANDIE**

AVIS

**du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie
adopté à l'unanimité**

Séance du 12 décembre 2008

EVALUATION DES VOLETS ECONOMIQUES DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 EN BASSE-NORMANDIE

Mise en œuvre depuis presque trente années, la politique de la ville fait désormais partie des paysages institutionnel, social et événementiel français.

Au plan institutionnel, avec son large éventail de structures et de procédures successives ou superposées, la politique de la ville occupe une place à part entière dans le dispositif gouvernemental.

Au niveau social, cet ensemble d'actions à destination des quartiers défavorisés est devenu indissociable d'une volonté partagée de lutter contre les inégalités et plus largement contre certaines formes de concentration des fractures sociales et de marginalisation.

Au plan événementiel, c'est hélas à l'occasion de crises et d'épisodes renouvelés de violences urbaines que cette problématique se fait entendre, occupe le devant de la scène médiatique et conduit finalement les pouvoirs publics à proposer de nouveaux trains de mesures.

Naguère limitée à l'Île de France et à quelques grandes métropoles, la question des quartiers en difficultés concerne désormais l'ensemble des régions françaises et touche les villes moyennes.

Cette situation est la résultante d'un ensemble de facteurs dont les plus marquants trouvent leurs origines dans les mutations économiques générant un chômage endémique, un urbanisme maintenant dépassé, un déficit de formation et une intégration insuffisante de populations immigrées, le tout aboutissant à une perte globale de repères et à des formes de marginalisation.

A bien des égards insupportable, cette situation a donc contraint les pouvoirs publics à mettre en œuvre des dispositifs à la fois curatifs et préventifs basés principalement sur l'amélioration du cadre de vie des quartiers et sur des actions soutenues d'insertion sociale et professionnelle.

Caractérisée tant par sa permanence que par ses évolutions constantes, la politique de la ville a connu ces dernières années de significatives transformations avec en particulier deux récentes lois d'orientation relatives à la rénovation urbaine (1^{er} août 2003) et à la cohésion sociale (18 janvier 2005), et la conversion des contrats de ville en Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS).

Au même titre que l'ensemble des régions françaises, la Basse-Normandie est concernée par cette problématique et la politique de la ville et ses nombreuses

déclinaisons ont été et sont mises en œuvre tant à Caen qu'à Cherbourg, Lisieux, Flers, Alençon et Argentan, pour ne citer que les principales villes et agglomérations impliquées.

L'achèvement récent des contrats de ville (2000-2006) et la mise en place pour une durée de 3 ans renouvelables (2007-2010) des CUCS a incité le CESR de Basse-Normandie à procéder à une analyse globale du premier dispositif cité développé dans les 6 villes et agglomérations bas-normandes citées précédemment. En effet, s'agissant d'une thématique éminemment sociale et économique, il était intéressant de rechercher quel en a été l'impact sur les secteurs et les populations urbaines concernés.

Les contrats de ville, les seuls à pouvoir être analysés, ont-ils généré des emplois supplémentaires, des créations d'entreprises, ont-ils fait baisser le chômage, favorisé l'insertion sociale et professionnelle des populations en cause, endigué le retard scolaire ? En quelque sorte, quelle évaluation est-il possible de faire au plan économique de ces dispositifs dont les coûts globaux en termes d'argent public ne sont pas anodins.

I. CARACTERISTIQUES GENERALES ET EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Sans pour autant opérer un rappel de l'historique et du contenu détaillés de la politique de la ville, il est nécessaire dans cet avis d'apporter quelques informations utiles à la compréhension des mécanismes mis en œuvre.

A l'origine de cette politique furent les Conventions Habitat et Vie Sociale mises en œuvre dès 1977, auxquelles succédèrent le Développement Social des Quartiers (1983), le Développement Social Urbain (1987) puis les différentes architectures des contrats de ville. Ces dispositifs prirent une forme contractuelle en 1984 pour se mettre en conformité législative et politique avec la Décentralisation.

Au nombre de 13, les premiers Contrats de Ville furent signés en 1991 et le Comité Interministériel à la Ville de novembre 1992 généralisa cette procédure comme unique instrument contractuel de la politique de la ville. 214 contrats de ville furent signés en 1994 (pour environ 1 500 quartiers), 247 furent signés en 2000 et 495 en 2007.

La politique de la ville a été ces dernières années sensiblement modifiée par une série de textes et de décisions dont la motivation essentielle tenait dans l'accroissement des moyens et le renforcement des structures. Ainsi, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a notamment eu pour effet de créer l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, de doubler le nombre des Zones Franches Urbaines (ZFU) et de déterminer des contenus d'évaluation améliorés.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 est venue compléter le texte précédemment cité en axant ses orientations sur l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Elle introduit une programmation quinquennale de 12,8 milliards d'euros.

Globalement, et financièrement, la politique de la ville repose sur deux piliers :

- le programme 202 de rénovation urbaine axé sur l'habitat et le cadre de vie ;
- le programme 147 "équité sociale et territoriale et soutien" destiné à favoriser les actions d'insertion sociale et professionnelle et l'intégration des quartiers dans la dynamique des agglomérations.

Il est à noter que le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), partie intégrante du programme 202 de rénovation urbaine, fait partie des dispositifs de politique de la ville mais se démarque des Contrats de ville et des CUCS (programme 147); sa contractualisation et son financement en sont indépendants. Toutefois, il est d'ores et déjà indispensable de préciser que, au-delà de leurs aires géographiques communes d'application, leurs impacts respectifs sont difficiles à cerner.

La politique de la ville, en tant que telle, se caractérise par la territorialisation de ses actions autour de trois types de zonages urbains correspondant à une hiérarchisation des quartiers par ordre croissant de handicaps économiques et sociaux :

- les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) englobent des quartiers d'habitat dégradé souffrant d'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ;
- les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) correspondent à des ZUS confrontées à des difficultés particulières ;
- les Zones Franches Urbaines (ZFU) ont pour objectif de revitaliser les quartiers défavorisés en y restaurant une vie économique résidentielle par le soutien au maintien et au développement des commerces et services de proximité. Ces zones bénéficient de régimes d'exonérations fiscales et sociales assortis d'une clause d'embauche.

Le bilan de la politique de la ville et en particulier des contrats de ville, tel qu'établi par le Sénat (en 2005) et par la Cour des Comptes à deux reprises (2002 et 2007), est en demi-teinte, du fait notamment d'un positionnement instable au sein de l'action gouvernementale (pas moins de 19 ministres, ministres délégués et secrétaires d'état successifs en 18 ans), à une organisation mouvante, à des finances fluctuantes, à une lisibilité plus que perfectible et à une évaluation sous dimensionnée. Toutefois ces observations globales n'enlèvent rien aux résultats positifs observés sur le terrain et à la nécessité absolue de poursuivre cette politique.

II. LES CONTRATS DE VILLE ET LES CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE (CUCS)

Après cette évocation succincte de la politique de la ville, il convient de s'intéresser plus précisément au contenu des contrats de ville et des CUCS qui en sont l'un des principaux outils de l'échelon local. Si le second de ces deux dispositifs constitue une évolution du premier, seuls les contrats de ville sont susceptibles d'être analysés sur la durée, les CUCS n'étant qu'en phase d'entrée en vigueur.

- **Les contrats de ville**

Le contrat de ville peut être défini comme un engagement pluriannuel entre l'Etat et une collectivité locale décidant de mettre en œuvre conjointement une action de développement social urbain à l'échelle de l'agglomération ou de la commune destinée au traitement prioritaire des quartiers les plus difficiles. Il concerne aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes et associe d'autres partenaires (organismes de logement social, Caisses d'Allocations Familiales et sociétés de transport notamment).

Il s'agit d'un document de synthèse entre un projet de ville élaboré par les élus communaux et les objectifs de l'Etat. Il permet de mettre en commun le travail sur le terrain et les moyens de tous ordres. En principe, chaque contrat, à vocation généraliste, doit comporter un diagnostic partagé de la situation, des objectifs et un projet d'action conjoint ainsi que les engagements financiers des partenaires.

Les contrats de ville sont en général accompagnés de conventions thématiques définissant des orientations et des plans d'actions, et de conventions précisant les actions à mener dans chaque quartier sensible.

Les contrats de ville peuvent intégrer des Grands Projets de Ville (GPV), dispositifs impliquant la mobilisation de moyens exceptionnels et nécessitant, à la différence des contrats de ville, une procédure de négociation très centralisée. Il existe un GPV sur la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer.

Les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) viennent compléter les contrats de ville en terme d'investissement urbain.

Ces deux derniers dispositifs sont désormais placés sous l'égide de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Enfin, au plan financier, il convient de souligner qu'il est difficile d'apprécier le montant global des sommes consacrées par l'Etat au titre des contrats de ville sur la période 2000-2006. A cet égard, l'ambiguïté dans la différenciation entre crédits spécifiques à la politique de la ville et crédits de droit commun¹ contribue à ce flou.

Pour la période 2000-2006, le financement des contrats de ville est garanti par des enveloppes budgétaires allouées par plusieurs ministères pour un montant total de 2,70 milliards d'euros, dont 1,37 milliard d'euros provenant du ministère de la Ville. Ce financement est en nette augmentation comparé aux 533,57 millions d'euros mobilisés dans le cadre de la contractualisation précédente. Ces aides budgétaires sont réparties entre les régions en fonction de la part de la population résidant en ZUS. Elles sont complétées par l'emploi de crédits de droit commun, par les participations financières des collectivités locales et, le cas échéant, par les crédits des fonds structurels européens.

¹ Crédits non spécifiques à la politique de la ville mais qui contribuent à son efficacité sur le site du contrat.

- **Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)**

Succédant en mars 2006 aux Contrats de Ville, les CUCS ont voulu tirer les conséquences des imperfections du précédent dispositif. D'une durée de 3 ans, reconductibles, ils s'organisent autour d'une meilleure définition des engagements des parties, prévoient une concertation approfondie avec les acteurs de terrain et un renforcement du volet de suivi et d'évaluation.

Bien entendu, du fait de leur caractère récent (lancement début 2007), ils ne peuvent encore faire l'objet d'une appréciation d'ensemble objective. Tout au plus doit-on préciser que la 1^{ère} génération de CUCS est entrée en vigueur avant même que les enseignements des contrats de ville aient été définitivement tirés.

Néanmoins, les CUCS, au travers de cinq thématiques prioritaires (habitat et cadre de vie, accès à l'emploi et développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance), donnent la priorité à une véritable logique de projets plutôt qu'à la détermination de programmes d'action.

Cette structuration plus forte et homogène offre une cohérence thématique nationale qui devrait faciliter les bilans et les évaluations ainsi que les comparaisons entre territoires d'autant qu'une réelle volonté de mettre en œuvre une stratégie d'évaluation est affichée.

Au plan des financements, via la création de l'ACSé (Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances) en 2006, on peut espérer une accélération bienvenue des délégations de crédits et de paiement des associations. De surcroît, la passation de conventions pluriannuelles (3 ans) garantissant les engagements de chacun devrait sécuriser le dispositif.

Les CUCS signés ne révolutionnent cependant pas radicalement la politique de la ville, ils s'inscrivent dans une forme de continuité. Leur élaboration a cependant impulsé une dynamique de progression qualitative dans l'expression des stratégies locales, la prise en compte résolue des enjeux de gouvernance ainsi qu'une approche évaluative mieux organisée. La méthodologie des CUCS semble ainsi plus précise que celle des contrats de ville. Néanmoins, certaines difficultés subsistent : en l'occurrence, la difficulté à articuler les dimensions urbaines et sociales mais aussi à exprimer la vocation des quartiers, à définir une stratégie fine d'infléchissement des dispositifs de droit commun, ou à bâtir une approche intercommunale efficace.

III. BILAN DES VOLETS ECONOMIQUES DES CONTRATS DE VILLE (2000-2006) EN BASSE-NORMANDIE

L'étude porte sur les six sites bas-normands actuellement en contractualisation CUCS ayant bénéficié d'un contrat de ville sur la période 2000-2006, à savoir : Alençon (quartiers de Perseigne et de Courteille), Argentan (quartier Saint-Michel), Caen/Hérouville-Saint-Clair (quartiers de la Guérinière, de la Grâce de Dieu et de la Pierre Heuzé à Caen et Le Val, Les Belles Portes et Le Grand Parc à Hérouville), Cherbourg-Octeville (les Provinces, Quartier Est et Le Maupas), Lisieux et le Pays de Flers (quartiers Saint-Michel, Pont-Féron et Saint-Sauveur). Les CUCS, quant à eux,

n'ont pas fait l'objet d'une évaluation en raison de leur récente entrée en vigueur qui n'autorise pas un recul suffisant pour juger de leur mise en œuvre.

Avant de traiter du bilan des volets économiques des contrats de ville (2000-2006) en Basse-Normandie, il importe de poser divers préalables et observations utiles à la compréhension de ces procédures et à l'appréciation de leurs résultats.

1. Quelques observations préalables à l'appréciation des contrats de villes en Basse-Normandie

• Les ZUS : des zones aux spécificités sociales affirmées

Selon une analyse réalisée en 2005 par l'INSEE, la population concernée par les six contrats de ville bas-normands s'élevait en 1999 à 58 700 personnes, effectif en baisse de 9 % par rapport à 1990. Dans le même temps, la population des ZUS avait reculé de seulement 6 % au niveau national.

L'habitat social est majoritaire dans les ZUS bas-normandes ; les HLM constituent ainsi 80 % du parc de logements, à l'exception cependant du quartier de Courteille à Alençon (52 %). Mais ces zones d'habitat sont caractérisées pour certaines d'entre elles par une grande mobilité résidentielle².

Comme sur le territoire national, les ZUS de Basse-Normandie cumulent un ensemble de difficultés sociales, économiques et urbaines. La précarité y est en conséquence très présente : en 2002, plus de la moitié des ménages y vivait en dessous du seuil de pauvreté, alors que dans les villes "seul" un tiers des ménages était dans ce cas.

L'insertion des actifs sur le marché du travail y est difficile, avec un taux de chômage quasiment deux fois plus fort dans les ZUS que dans leur commune de référence en 1999, l'écart s'étant creusé au cours de la décennie quatre-vingt-dix.

On ne dispose pas de statistiques propres aux taux de chômage des ZUS bas-normandes depuis 1999. En revanche, de 1999 à 2002, le nombre de demandeurs d'emploi a baissé au même rythme dans les ZUS et dans les villes qui les englobent (- 25 %). Il faut voir dans cette évolution positive non seulement les effets d'un contexte économique favorable mais aussi et surtout l'efficacité des actions d'insertion mises en œuvre dans le cadre des contrats de ville. Compte tenu de la spécificité des publics concernés, cette baisse notable doit être portée au crédit des contrats de ville.

Cette dernière observation tend à prouver, d'une part, que l'impact des mesures d'insertion professionnelle et de développement économique mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville est largement tributaire du contexte économique général, et d'autre part, qu'il n'y pas (et c'est heureux) de phénomènes de ghettoïsation, du moins en Basse-Normandie.

L'importance du chômage observé dans ces zones urbaines est à mettre en relation avec le net déficit de niveau de formation. Ainsi 8 % des élèves rentrant en

² En 2003, plus d'un ménage sur 6 avait emménagé dans les ZUS de Saint Sauveur - Pont Féron à Flers, des Provinces et du Maupas à Cherbourg-Octeville ainsi qu'à Perseigne à Alençon.

3^{ème} avaient un retard de deux ans et plus en ZUS (16 % à Perseigne), contre 4 % dans le reste de la région.

A ces handicaps, il faut ajouter l'insuffisante intériorisation de certains codes sociaux, la discrimination à l'entrée dans le monde du travail, ainsi qu'à des degrés variables des problèmes de santé et de mobilité.

- **Des zones marquées par la permanence des difficultés**

L'une des caractéristiques remarquables des ZUS, elle vient d'être soulignée, tient dans leur capacité à accueillir et à être en quelque sorte le réceptacle social, d'une partie des populations en difficulté. Ainsi, ceux qui sont affectés par les vicissitudes de la vie finissent parfois par y séjourner tandis que ceux dont la situation s'améliore cherchent le plus souvent à en partir, phénomène qui n'est pas propre aux seules ZUS.

Dès lors, même si les efforts d'insertion sociale et professionnelle sont couronnés de succès, la population résidente des ZUS demeure, par la conjugaison de phénomènes centripètes et centrifuges contradictoires et concomitants, une population en difficulté, du moins pour une partie d'entre elle.

C'est donc la permanence des problématiques qui caractérise ces quartiers et ce malgré la qualité, l'intensité et la réussite des actions d'accompagnement mises en place. Cette persistance des problématiques incite à formuler deux observations : d'une part, elle ne doit pas être considérée a priori comme la preuve de l'échec ou de l'inadaptation des politiques mises en œuvre ; d'autre part, la durabilité de ces situations induit la nécessité de maintenir les efforts et donc, in fine, de renouveler les financements consacrés à la politique de la ville tant de la part de l'Etat que des collectivités territoriales concernées et, également de procéder à une évaluation continue.

- **La relativité des résultats observés**

Les contrats de ville voient également leurs bilans conditionnés par deux facteurs essentiels, l'un endogène, l'autre exogène.

Ainsi, le contenu des contrats de ville, de par sa nature propre, est la résultante de spécificités locales et d'une volonté nationale. De ce fait, les contrats de ville sont caractérisés par une certaine variabilité de leur contenu due aux spécificités locales, aux choix des thématiques, à la composition des populations, à la volonté de la mise en œuvre des politiques de la ville, à l'appropriation par les élus...

Par ailleurs, les résultats observés en matière d'insertion professionnelle demeurent, cela a été prouvé, tributaires du contexte économique général. Ainsi, la situation d'une ZUS fluctue en fonction de l'environnement économique local, régional et bien sûr national.

Ces deux types de facteurs, le premier endogène, le second exogène, font que le jugement porté sur tel ou tel ou tel contrat de ville doit être exprimé avec prudence. Pour ces différentes raisons, il est difficile d'opérer une comparaison entre contrats de ville.

- **Une lisibilité des contrats de ville affectée par une complexité avérée**

S'il n'existe pas de réponses simples à des problèmes complexes, force est de constater que les contrats de ville reposent sur des mécanismes multiples et dont l'intrication altère la lisibilité.

Outre le caractère inévitablement évolutif des procédures de la politique de la ville, le contrat de ville nécessite l'intervention de multiples acteurs institutionnels et associatifs, la mise en œuvre de dispositifs nombreux dont certains affichent des périmètres différents de celui des ZUS.

Pour ne pas rebuter par trop le lecteur, voici une présentation volontairement succincte de l'architecture des contrats de ville. Cette procédure incorpore donc trois zonages (ZUS, ZRU, ZFU), exige la participation du service public de l'emploi (DDTEFP, DRE, ANPE, AFPA, GRETA...), de partenaires locaux et régionaux (Conseil Régional, Conseils Généraux, CAF, compagnies consulaires, bailleurs sociaux, associations...), inclut des dispositifs aux dimensions territoriales variables (PLIE, PDI...), consomme des crédits européens, nationaux, territoriaux, nécessite l'implication de structures ad hoc (MOUS, MEF) et d'administration locale (services communaux ou intercommunaux).

A cette mécanique complexe dont la coordination relève parfois de l'exploit, il faut ajouter la difficulté certaine pour l'observateur à recueillir des données statistiques homogènes, notamment en ce qui concerne l'infra-communal, permettant ainsi d'isoler le quartier dans ses spécificités sociales et économiques. On ajoutera qu'une partie des données infra-communales accessibles date de 1999.

Enfin, l'évaluation de l'évolution des ZUS bas-normandes au travers des indicateurs "Borloo" et "BOP"³ institués au niveau national est difficile en raison du défaut d'indicateurs autorisant une appréhension fine de la réduction ou non des écarts à la moyenne entre les quartiers prioritaires et leur ville de référence. En effet, les indicateurs Borloo ont été prescrits au plan national sans avoir tenu compte des moyens de suivi disponibles localement. Or, les moyens de suivi dont disposent les sites peuvent parfois se révéler sommaires sur la période 2000-2006.

L'ensemble de ces facteurs incite donc à appréhender les contrats de ville et à les apprécier avec une certaine relativité, du moins en ce qui concerne leurs résultats économiques.

2. Bilans individualisés et globaux des contrats de ville en Basse-Normandie

Pour alimenter et étayer sa réflexion, le CESR a disposé, selon les contrats de ville, d'un niveau d'information variable. Dès lors, l'analyse des différents contrats de ville concernés n'offre pas l'homogénéité requise. C'est pourquoi le parti a été pris dans un premier temps d'évoquer rapidement les principales caractéristiques observées dans chacun des contrats de ville, leur contenu précis étant retracé dans le rapport (pages 53 à 98). Ce n'est qu'ensuite qu'il sera procédé à une présentation globale des enseignements tirés des contrats de ville dans leur ensemble.

³ Le Budget Opérationnel de Programme (BOP) est la déclinaison d'une partie de programme sur la base du principe liberté/responsabilité induit par la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

- **Le contrat de ville de l'agglomération caennaise**

Reposant sur 6 communes dont notamment Caen et Hérouville-Saint-Clair, le contrat de ville de l'agglomération caennaise s'est appuyé sur la période 2000-2005 sur un financement évalué à 40 millions d'euros, pour l'essentiel apportés par l'Etat (surtout en crédits de droit commun) et par les communes signataires.

L'emploi et le développement économique relevaient des trois thématiques majeures. Le volet économique a principalement été porté par le PLIE⁴. En raison d'une coopération intercommunale perfectible, il a été constaté que les municipalités ont eu tendance à privilégier les participations financières profitant directement à leurs populations communales d'où une difficulté certaine à dégager des logiques d'actions cohérentes.

Entre 2004 et 2006, 947 bénéficiaires du PLIE étaient issus du contrat de ville soit 65 % de l'ensemble. Les deux ZFU, initiées en 2004, ont, quant à elles souffert du lien faible entre les parcours d'insertion et les opportunités d'insertion in situ auquel s'est ajoutée une pénurie de locaux disponibles pour la création d'activités. Ces ZFU jusqu'en 2006 ont généré 26 créations d'entreprises avec 124 embauches exonérées.

Globalement, le contrat de ville de l'agglomération caennaise monte en puissance et gagnerait à étoffer ses équipes opérationnelles pour parvenir à une meilleure coordination des actions engagées sur un territoire particulièrement étendu. En ce sens, il apparaît que la communauté d'agglomération n'a pas pris pleinement à son compte le contrat de ville.

- **Le contrat de ville de la communauté urbaine d'Alençon**

Le contrat de ville d'Alençon concerne l'ensemble de la communauté urbaine éponyme. Il a bénéficié d'une enveloppe globale de 18 millions d'euros entre 2000 et 2005. Toutefois, il a été observé une baisse concomitante des aides consacrées par l'Etat (crédits spécifiques) et par la ville d'Alençon au profit de ce dispositif. Le volet "emploi et insertion par l'économique" n'a pas fait l'objet d'une priorité. Toutefois, la communauté urbaine et les partenaires économiques ont poursuivi leurs actions dans ce domaine, nonobstant le contrat de ville.

Une coordination avec le PDI⁵ a été mise en œuvre. Une ZFU a également été créée sur les secteurs de Perseigne et de Courteille. Les résultats observés sont mitigés car il semble que les implantations (plutôt des relocalisations) d'établissements n'ont pas suscité des créations d'emplois exonérés en nombre correspondant.

Au plan qualitatif, la notion de parcours d'insertion est encore trop peu mise en avant et souffre en partie d'une coordination insuffisante entre acteurs de l'insertion. Pourtant, les associations présentes sur le terrain sont à l'origine de nombreuses initiatives. Enfin, en dépit d'une équipe peu étoffée, la MOUS d'Alençon a œuvré en

⁴ Plan Local d'Insertion par l'Economique.

⁵ Plan Départemental d'Insertion.

faveur du rapprochement entre les politiques du Conseil Général (PDI) et service public de l'emploi.

- **Les contrats de ville d'Argentan et de Lisieux**

Les contrats de ville d'Argentan et de Lisieux n'ont pu faire l'objet d'une analyse quantitative faute d'une disponibilité en documents retraçant les actions menées sur la période concernée. Seules des observations qualitatives ont pu être opérées.

Concernant Argentan, le caractère communal du contrat en a limité les effets, la question du développement économique ayant été transférée à la communauté de communes. En outre, la survenance de graves problèmes économiques durant la période en cause a focalisé les efforts des partenaires institutionnels et économiques sur la réussite du contrat de site.

Le principal acquis en matière d'insertion sociale et professionnelle étant l'inscription de la clause d'insertion dans les chantiers des collectivités locales et des bailleurs sociaux dès 2001 ; encore s'agit-il d'une initiative hors contrat de ville stricto sensu.

L'équipe MOUS est dotée d'un effectif trop restreint d'autant qu'elle est affectée à des tâches "municipales" classiques (petite enfance). Enfin, la mise en place tardive d'une Maison de l'Emploi et de la Formation n'a pas encore porté ses fruits.

Concernant Lisieux (et Beuvilliers), il est utile de signaler l'absence de zonages ad hoc (ZUS, ZRU, ZFU) et de souligner la difficulté, pour la plupart des partenaires, à intégrer une culture "politique de la ville". De surcroît, le contrat de ville n'a pas privilégié l'aspect insertion professionnelle. En outre, la Maison de l'Emploi du Pays d'Auge, pourtant créée fin 2005, peine à s'intégrer dans le paysage lexovien.

Toutefois, Lisieux dispose avec la Bourse d'Aide aux Chômeurs (BAC) d'une structure ayant fait ses preuves dans l'insertion par l'économique d'autant que d'autres structures d'insertion en complètent l'action (BAC Environnement, Atelier Services...).

Le très faible dimensionnement de "l'équipe MOUS", de même que son positionnement hors de l'administration municipale, n'ont pas permis le développement d'une activité fédératrice et d'initiatives efficaces en faveur de l'insertion professionnelle.

- **Le contrat de ville de la communauté d'agglomération du Pays de Flers**

Particulièrement abouti dans son contenu et sa mise en œuvre, le contrat de ville de Flers a disposé entre 2000 et 2006 d'une enveloppe globale de 21 millions d'euros. La communauté d'agglomération en a été le principal financeur en termes de crédits spécifiquement "politique de la ville". Sa participation est même passée progressivement de 22 à 36 % du montant de la programmation pour pallier le désengagement progressif de l'Etat.

Le volet "insertion sociale et professionnelle" compte parmi les plus importants du contrat. Son application a été facilitée par la présence d'une équipe opérationnelle

constituant un service communautaire, fort de plus de 15 années d'expérience et d'une véritable culture de l'évaluation et doté d'un effectif de 24 personnes (!).

Si les actions d'insertion sociale ont été menées avec efficacité, les acteurs du contrat de ville souhaitent à l'avenir densifier le volet économique, dans le sens notamment de relations accrues avec les entreprises et la création d'activités. En ce sens, un nouveau dispositif va se substituer au PLIE (faute de résultats tangibles), une régie de quartiers a été créée ainsi qu'une coopérative d'activités et d'emploi.

- **Le contrat de ville de la Communauté Urbaine de Cherbourg**

Le contrat de ville a disposé entre 2000 et 2005 d'une enveloppe de 35,4 millions d'euros. La thématique "emploi-insertion" constitue l'une des priorités tant en termes financiers qu'en nombre d'actions mises en œuvre.

Le réseau des acteurs dans le domaine de l'insertion professionnelle et de l'accès à l'emploi, réseau ancien et actif, s'est fortement structuré, et a notamment bénéficié de la labellisation en 2005 de la Maison de l'Emploi et de la Formation du Cotentin. Cette dernière assure un rôle d'animation et de coordination particulièrement efficace avec un ensemble élargi de prestations tels le point accès à la téléformation, un centre de bilan de compétences, un point relais conseil en VAE, le PLIE, la Mission Locale, un appui social individualisé... sans même évoquer les associations d'entreprises avec lesquelles elle entretient des relations suivies.

La ZFU a enregistré des résultats satisfaisants avec 56 entreprises implantées (+ 13 entre 2004 et 2006) et 218 salariés concernés par les exonérations de charge. L'accent a été mis sur une offre de locaux plus adaptée à la demande commerciale et artisanale, la plus susceptible de proposer des emplois aux bénéficiaires du contrat de ville.

IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET PRECONISATIONS AU SERVICE D'UNE AMELIORATION DES VOLETS ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'analyse des six contrats de ville déployés en Basse-Normandie, dont on a pu constater qu'ils présentaient des niveaux de développement, de structuration et d'intensité différents, permet de tirer des enseignements globaux au plan de leurs résultats en termes économiques et d'emploi.

Par ailleurs, les CUCS, mis en place depuis 2007 pour une durée de trois ans vont dès leur renouvellement, c'est-à-dire en 2010, pouvoir tirer parti des réflexions menées par l'ensemble des partenaires, y compris le CESR, pour améliorer les procédures indispensables à la réussite de la politique de la ville.

1. Les principaux résultats observés sur les contrats de ville 2000-2006

L'analyse des contrats de ville sur la période 2000-2006 suscite les commentaires suivants :

- Les contrats de ville en Basse-Normandie ont privilégié des actions relevant de l'insertion sociale. Ce travail, indispensable et toujours à renouveler, est la condition sine qua non de la mise en œuvre de parcours d'insertion vers l'emploi efficaces. Il est donc normal qu'il concentre l'investissement financier et humain des différents partenaires. Pour autant, le lien entre l'insertion sociale et le travail d'insertion professionnelle conduisant à un emploi dans le secteur marchand est de l'avis unanime perfectible. Autrement dit, le volet économique apparaît insuffisamment développé au regard d'un volet "insertion sociale" considérable et plus que jamais nécessaire.
- Le suivi des financements se structure mais il reste encore difficile d'effectuer un bilan sur l'ensemble de la programmation des contrats de ville ; ainsi la modification du nombre de volets des contrats, les actions qui passent d'un volet à l'autre ou encore tout simplement les exercices annuels non disponibles à la consultation, ont rendu délicat le suivi des financements. De plus, chaque site ne classant pas de la même manière ses actions, une comparaison intersites n'est pas réalisable. Concernant le volet strictement financier des contrats de ville, les crédits de droit commun, correspondant aux politiques "classiques" de l'Etat et des collectivités, sont sous-évalués puisque non répertoriés dans la programmation financière s'ils ne sont pas associés aux crédits spécifiques Etat des contrats de ville.
- Le volet économique dans sa conception et son exécution ne relève pas en tant que tel du seul contrat de ville. Ce dernier a pour rôle, essentiel, de coordonner les dispositifs connexes de la politique de la ville (ZFU, ANRU), les politiques publiques d'accès à l'emploi menées par l'ANPE, les Missions locales, les MEF, les PLIE, les PDI, etc., et de les mobiliser sur la question des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Toute la réussite du volet économique des contrats de ville dépend donc de l'organisation et de la coordination par les MOUS d'un réseau de partenaires susceptibles de créer des parcours d'insertion cohérents en lien avec les entreprises locales.

Cette nécessité de mise en cohérence et de coordination, très exigeante en disponibilité, rend donc indispensable la présence d'une maîtrise d'œuvre étoffée, ce qui, à une ou deux exceptions près, n'est pas le cas en Basse-Normandie.

- Les sites bas-normands souffrent également d'un déficit de porteurs de projets, notamment en termes d'entreprises d'insertion et de chantiers d'insertion dont les activités supports gagneraient par ailleurs à être diversifiées. Les associations œuvrant dans le domaine de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) sont en effet confrontées à des difficultés existentielles tenant notamment à des raisons financières et à l'érosion du bénévolat. Il convient à ce propos de souligner que de nouveaux processus de conventionnement entre l'Etat et les associations, en cours d'instauration, devraient améliorer la situation. Enfin, la multiplicité d'appels à projets par les partenaires de la politique de la ville, à des dates et avec des dossiers aux exigences différenciées, ne facilite pas la tâche de ces associations.

- Les Zones Franches Urbaines souffrent d'un important manque de disponibilité foncière et immobilière. Elles peuvent cependant, comme le montre l'exemple de la ZFU de Cherbourg-Octeville, obtenir des résultats encourageants en développant une politique immobilière adaptée aux entreprises susceptibles d'embaucher des personnes offrant un faible niveau de qualification.
- La plupart des Maisons de l'Emploi et de la Formation (MEF) connaissent aujourd'hui des difficultés d'intégration dans le paysage préexistant des acteurs de l'emploi. Pourtant, la qualité des actions de coordination et d'intégration des services de l'emploi obtenue par la MEF du Cotentin illustre positivement les potentialités qu'offre le recours à une telle structure.
- Enfin, l'analyse des six contrats de ville met en évidence, à l'exception du dispositif flérien, une insuffisance notoire de l'évaluation des actions engagées et des résultats observés, préjudiciable à la mise en œuvre des CUCS. Toutefois, sous l'impulsion de la Direction Régionale de l'Équipement, des sessions de formation à l'évaluation ont été mises en place fin 2007 et très récemment encore (novembre 2008), l'ensemble des partenaires se sont rencontrés à l'occasion d'un séminaire régional pour améliorer l'actuel processus d'évaluation.

2. Orientations et préconisations en faveur d'un renforcement du volet économique

Les contrats de ville mis en œuvre en Basse-Normandie font montre pour la plupart d'entre eux d'un réel savoir-faire en matière d'insertion sociale. Cette expertise doit demeurer car elle constitue le socle indispensable sur lequel doit se greffer et prospérer le volet économique. Toutefois, il convient de considérer que le second objectif des contrats de ville, à savoir concrétiser le parcours d'insertion professionnel, reste particulièrement difficile à réaliser compte tenu des conditions économiques et d'emploi actuelles.

L'analyse des contrats de ville 2000-2006 ainsi que le recueil des observations et préconisations des acteurs institutionnels et de terrain a permis de dégager un certain nombre d'orientations au nombre desquelles on peut compter une recherche accrue de coordination entre les différents partenaires, une offre immobilière améliorée au sein des ZFU, des liens renforcés avec le monde de l'entreprise, un soutien optimisé aux associations, un suivi financier clarifié de l'ensemble des financements et une évaluation performante.

Préalablement à ces préconisations, le CESR voudrait insister sur deux points qui constituent des prérequis indispensables voire des évidences.

D'une part, l'appropriation par les élus des dispositifs de la politique de la ville conditionne la qualité des résultats enregistrés. En ce sens, mieux informés des effets positifs suscités par la mise en œuvre de cette politique, les élus de certaines villes ou agglomérations pourraient porter sur le contrat de ville un regard plus positif et ainsi considérer la MOUS comme un investissement dans une structure qu'il convient de doter correctement en personnel.

D'autre part, une clarification des rôles respectifs de certains des services déconcentrés de l'État (DRE, DDE...), du service public de l'emploi et de l'ACSé serait pour les acteurs communaux et associatifs un facteur d'efficacité améliorée,

d'autant que se met en place une nouvelle structuration des services déconcentrés de l'Etat.

- **Mutualiser et simplifier à tous les échelons du réseau partenarial**

La complexité, l'empilement, la redondance de certains des dispositifs mis en place sont autant de constats opérés par la quasi-totalité des acteurs concernés sur le terrain par la politique de la ville. Faute de pouvoir agir sur les dispositifs eux-mêmes, il apparaît qu'une réflexion et qu'un travail conséquent doivent être menés sur la coordination, la création de passerelles entre les dispositifs existants et une meilleure circulation de l'information. Il faut souligner que la réflexion en cours sur la restructuration des services de l'Etat et sa future mise en œuvre constituent une réelle opportunité pour simplifier et optimiser, au moins du côté de l'Etat, le pilotage des actions déployées dans le cadre des contrats de ville.

De façon comparable, l'accueil des publics en demande d'insertion socioprofessionnelle pourrait être unifié au sein d'un CUCS, via la mise en place d'une plate-forme multipartenariale, sur l'exemple de ce qui est réalisé dans le Cotentin sous l'égide de la MEF.

A ce propos, les Maisons de l'Emploi et de la Formation, là où elles existent⁶, éprouvent des difficultés à trouver leur place dans le paysage de l'insertion. Pourtant, ainsi que signalé précédemment, les possibilités de déploiement de partenariats par le biais de ce type de structures sont nombreuses. En outre, elles devraient jouer un rôle de facilitation entre les besoins des entreprises, la formation et les structures d'insertion par l'économique.

- **Mieux adapter les offres immobilières en ZFU**

Même là où l'attractivité fiscale est forte, en l'occurrence dans les ZFU, l'implantation d'entreprises peut être freinée par une pénurie de foncier et d'immobilier adaptés. Cet état de fait exige une stratégie d'autant plus attentive que les activités accueillies doivent, autant que faire se peut, correspondre aux qualifications des populations des quartiers, sous peine d'un défaut de résultats probants concernant la clause d'embauche en direction de ces derniers. Il convient donc d'orienter l'offre immobilière des ZFU vers des locaux d'activités répondant notamment aux besoins de l'artisanat et des entreprises du tertiaire commercial et de services.

Par ailleurs, le CESR souhaite vivement que les implantations d'entreprises dans les ZFU répondent à l'esprit et à la lettre des textes afin de limiter certains effets d'aubaine se traduisant par un dévoiement du dispositif sans pour autant que le contrat de ville et les populations concernées en tirent un quelconque avantage.

L'établissement de liens étroits avec les bailleurs est également un facteur clé pour développer une offre immobilière adéquate aux entreprises susceptibles d'embaucher en ZUS.

⁶ Présentes sur tous les sites des contrats de ville sauf à Caen et à Flers.

- **Renforcer le lien entre insertion sociale, professionnelle et monde de l'entreprise**

Si les dispositifs relevant de l'insertion sociale semblent globalement satisfaisants dans leurs contenus et leurs résultats, il demeure que la finalité de l'insertion, du moins dans le cadre spécifique des contrats de ville, est l'obtention d'un emploi, en particulier dans le secteur marchand. Or les résultats observés tendent à prouver qu'il existe une importante marge de progression en la matière.

Il apparaît donc indispensable d'améliorer les connexions avec les entreprises, en termes de connaissance de leurs besoins d'embauches et de niveaux de recrutement. En ce sens, l'établissement de plates-formes de vocation et de formation professionnelle, comme c'est déjà le cas dans certaines zones d'emploi, constitue une orientation qu'il convient de favoriser. Dans le même ordre d'idées, les structures d'insertion par l'économique doivent mieux répondre aux besoins des entreprises si elles veulent pouvoir accroître l'efficacité des parcours d'insertion des publics concernés.

- **Conforter et pérenniser le rôle des associations**

A travers leurs champs d'intervention, les associations participent pleinement à l'accompagnement des populations en difficulté et constituent des relais locaux indispensables de la politique de la ville dans les quartiers. Elles forment ainsi un véritable maillage de proximité qui renforce les liens sociaux et entretient la cohésion sociale. Pourtant, bien que leur rôle primordial soit reconnu, leur pérennité demeure fragile. Elles souffrent notamment de l'évolution erratique des crédits en faveur de la cohésion sociale et de la complexité précédemment évoquée des dispositifs d'action et de leur mise en œuvre.

Les associations dans leur ensemble pâtissent donc d'un manque de sécurité des crédits qui leur sont octroyés et, partant, de difficultés à s'investir dans des actions à moyen et long termes. A ce propos, la circulaire du 24 décembre 2002, relative aux subventions de l'Etat aux associations, préconise la mise en place de conventions pluriannuelles d'objectifs ainsi qu'une délégation plus précoce d'une partie des crédits. Il convient de souligner que nombre d'associations ne bénéficient pas encore d'une telle contractualisation.

Il faut donc généraliser les conventionnements d'objectifs avec les associations, assis sur des engagements financiers clairs et pluriannuels, assortis d'un juste contrôle. L'efficacité est au prix de cette exigence de transparence réciproque. La précarité persistante des associations d'insertion œuvrant sur la partie initiale du cycle de retour à l'emploi ralentit et fragilise l'ensemble de ce cycle qui perd alors inévitablement de son efficacité.

Dans le même ordre d'idées, il faut souligner que les diverses exigences auxquelles sont tenues les associations en matière de réponses aux appels d'offres, aux appels à projet et de demande de subventions sont lourdes. La centralisation des demandes de subvention ainsi qu'une harmonisation du contenu des dossiers permettrait sans nul doute de libérer du temps des associations pour la réalisation des actions sur le terrain. La possibilité d'envoyer son dossier via un portail sur

Internet permettrait de réduire également les délais de traitement des dossiers. C'est donc vers un parcours administratif simplifié ou du moins allégé qu'il faut s'orienter.

A ce propos, la promotion des dispositifs d'assistance aux associations (Dispositif Local d'Accompagnement - DLA -, Centre Régional de ressources et d'animation...) doit être soutenue.

- **Optimiser le suivi financier des actions mises en œuvre**

Il s'agit d'un préalable indispensable à l'efficacité globale des actions menées dans le cadre des politiques de la ville et à leur lisibilité. C'est également un facteur dont le processus d'évaluation ne saurait se passer.

- **Poursuivre l'amélioration du processus et du contenu de l'évaluation**

L'amélioration du processus d'évaluation des contrats de ville et des CUCS constitue une véritable nécessité. Négligée, difficile à mettre en œuvre, l'évaluation apparaît comme l'un des points faibles de la politique de la ville ; objectifs trop généraux, critères d'évaluation flous, incapacité à disposer de données objectives, récentes et territorialisées, financements à la lisibilité relative, tout concourait dans le cadre des contrats de ville à rendre l'évaluation improbable et inefficace.

Toutefois, la loi d'août 2003 dite Loi Borloo a eu l'intérêt de lancer et de guider une réflexion sur le suivi et sur l'évaluation de la politique de la ville par ailleurs relayée en région par la mise en place de cycles d'information et de formation sous l'égide de la DRE (Direction Régionale de l'Équipement).

Une autre avancée de l'évaluation et du suivi de la politique de la ville en Basse-Normandie a été observée avec l'instauration d'un Système d'Information Géographique (SIG) "politique de la ville", outil mis en place et animé de façon partenariale entre le Conseil Régional et la DRE. Ce logiciel de cartographie réalisé avec le concours de l'INSEE et rassemblant les bases de données issues de différents organismes (ANPE, CAF, etc.) cherche à pallier les difficultés d'observation par la mise en place d'indicateurs partagés par l'ensemble des sites bas-normands. Il devrait à terme permettre d'obtenir des données annuelles actualisées, mais ce fonctionnement ne sera pleinement effectif qu'en 2009, date à laquelle entrera (enfin) en vigueur le recensement général et permanent de la population.

Si les différents acteurs rencontrés ont fait part de leur satisfaction concernant la mise en place du SIG politique de la ville, ils ont également manifesté leur désir que ce dernier soit complété par un centre de ressources régional qui puisse procéder à une analyse quantitative et surtout qualitative de la politique de la ville. L'évaluation chiffrée de la politique de la ville ne peut effectivement prendre tout son sens qu'intégrée à une analyse plus qualitative des actions mises en œuvre ainsi que de l'environnement socio-économique dans lequel elles s'insèrent. Concernant le volet économique des CUCS, cette évaluation qualitative est d'autant plus requise que l'insertion n'est pas un processus standardisé mais avant tout l'addition de parcours individuels qui n'obéissent pas tous à des trajectoires prévisibles. Elle appelle donc une analyse qualitative fine pour s'orienter de manière efficace.

L'étude de faisabilité pour la mise en place d'un tel centre de ressources en Basse-Normandie devrait être menée très prochainement.

Enfin, il convient de souligner qu'en dépit des avancées accomplies, l'évaluation des CUCS en 2009 va se révéler délicate principalement parce que les conditions permettant une véritable évaluation n'ont pas été mises en place en amont des contrats. En effet, pour beaucoup de sites, le CUCS a été programmé et signé avant même que l'évaluation du contrat précédent n'ait été réalisée. Leur mise en place s'est ainsi effectuée dans un climat d'urgence qui n'a pas permis l'établissement de diagnostics précis, bases indispensables à la future évaluation. Toutefois, comme précédemment indiqué, des mesures sont actuellement prises pour renforcer en continu le processus d'évaluation afin que les CUCS ne souffrent plus des mêmes carences que les ex contrats de ville.

* * *

*

Procédure contractuelle complexe, en butte aux aléas économiques, budgétaires et sociaux, soumise à l'appropriation variable des collectivités territoriales, les contrats de ville sous l'angle de leurs volets économiques ne doivent pas être appréciés sur la base unique de critères traditionnels opposant l'investissement public consenti au nombre d'emploi créés.

Il est en effet difficile de demander à une politique dont l'objet est la lutte contre la marginalisation de quartiers en difficulté, œuvrant en direction d'un public concentrant les problèmes et dans une conjoncture économique aujourd'hui particulièrement défavorable d'afficher des résultats clairement et significativement positifs.

Les missions et le travail confiés aux MOUS, au service public de l'emploi, aux associations et aux partenaires économiques sont à l'évidence empreintes d'une grande difficulté et il serait réducteur et injuste de ne juger seulement cet investissement public et humain à l'importance des crédits engagés, au recul du taux de chômage, aux emplois créés dans les ZFU ou au degré d'application des clauses locales d'embauche.

Compte tenu des facteurs humains et sociaux en cause et des évolutions d'un marché du travail toujours plus exigeant en niveaux de formation et de compétences, il convient d'admettre que les contrats de ville et désormais les CUCS en Basse-Normandie remplissent de façon globalement positive les objectifs qui leur sont assignés. Quand les conditions requises sont rassemblées, comme c'est le cas notamment à Flers et à Cherbourg, les résultats obtenus sont encourageants. Ils prouvent que la politique de la ville nécessite pour produire des effets un investissement humain, structurel et financier considérable, et surtout une grande continuité dans les efforts consentis.

Ailleurs, il faut admettre que la génération 2000-2006 des contrats de ville a en quelque sorte constitué une forme d'apprentissage, de préparation à une mise en œuvre tendant vers une plus grande efficacité. En ce sens, la nécessité d'une évaluation est incontestable pour affiner les procédures et les dispositifs dans le sens d'une recherche accrue de résultats.

Pour conclure cet avis, le CESR voudrait rappeler qu'en amont de l'insertion professionnelle et économique des publics issus des zones urbaines sensibles, il est plus que nécessaire de conserver la priorité à l'action éducative qui, plus que toutes autres, permet l'acquisition régulière de savoirs, l'assimilation des codes élémentaires du comportement et la transmission de valeurs citoyennes.

Le maintien et sans aucun doute l'amplification des actions d'éducation (programmes de réussite éducative, zones d'éducation prioritaires, actions diverses de soutien scolaire...) sont des leviers essentiels d'une action de fond en faveur des quartiers en difficulté face aux défis de l'insertion sociale et de l'emploi.

Le Président,

Maurice DROULIN