

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

RAPPORT

présenté au Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

par Stéphane COURTIN

Décembre 2008

REMERCIEMENTS

Le Rapporteur tient à remercier tous les acteurs contactés par le CESR pour leur contribution à l'élaboration de ce document.

Il remercie particulièrement Julie SMON, Chargée d'Etudes au CESR, pour toutes les recherches qu'elle a effectuées et pour le travail d'information et d'analyse qu'elle a su réaliser avec compétence.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. CONTRATS DE VILLE ET CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE (CUCS) : DES OUTILS AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	3
I.1. LA POLITIQUE DE LA VILLE 3	
I.1.1. Genèse de la politique de la ville et émergence du concept à la fin des années 1970	3
I.1.2. Une permanence de la politique de la ville dans la politique gouvernementale.....	4
I.1.2.1. 1981-1989 : émergence d'une politique centrée sur le quartier.....	5
I.1.2.2. 1989-1993 : extension géographique et complexité croissante des dispositifs de la politique de la ville	6
I.1.2.3. 1994-1998 (1999): simplification de la politique de la ville par une procédure unique de contractualisation et passage du quartier à l'agglomération	6
I.1.2.4. Poursuite de la politique de la ville avec les contrats de ville 2000-2006 et dès 2007 avec les CUCS	7
I.1.3. L'instabilité du positionnement de la politique de la ville au sein de l'action gouvernementale.	7
I.1.4. Des engagements financiers importants mais peu lisibles	8
I.1.4.1. A la recherche de la transparence et de la lisibilité du budget de la politique de la ville	9
I.1.4.2. Des financements de l'Etat de plus de quatre milliards d'euros en 2006.....	10
I.1.4.3. Une évolution heurtée des crédits sur la période récente.....	11
I.1.5. Caractéristiques de la politique de la ville aujourd'hui	13
I.1.5.1. Les deux lois d'orientation de rénovation urbaine et de cohésion sociale	13
I.1.5.1.1. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1 ^{er} août 2003 : création de l'ANRU, doublement des zones franches urbaines et spécification de l'évaluation.....	13
I.1.5.1.2. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005	14
I.1.5.2. Les structures de la politique de la ville et leur fonctionnement.....	15
I.1.5.2.1. Les institutions nationales.....	15
I.1.5.2.2. Aux plans régional et départemental	16
I.1.5.3. Les zones d'intervention de la politique de la ville	17
I.1.5.4. Des interrogations sur l'efficacité de la politique de la ville : la nécessaire mise en œuvre d'une évaluation	18
I.2. LES CONTRATS DE VILLE ET LES CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE (CUCS), DISPOSITIFS INCONTOURNABLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE 18	
I.2.1. Les contrats de ville	19
I.2.1.1. Contenu des contrats de ville 2000-2006	19
I.2.1.2. Grands Projets de Ville (GPV) et Opérations de Renouvellement Urbain (ORU).....	20
I.2.1.3. Des engagements financiers vagues.....	21
I.2.1.4. Localisation des contrats de ville 2000-2006, une extension géographique de la politique de la ville	22
I.2.2. Des contrats de ville aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale	24
I.2.2.1. Extension et complexité accrue de la géographie prioritaire de la politique de la ville avec les CUCS	25
I.2.2.2. Evolution dans l'élaboration du contrat et dans sa stratégie.....	27
I.2.2.3. La réduction et la hiérarchisation des thématiques prioritaires du contrat	27
I.2.2.4. Une gouvernance mieux organisée mais une difficulté d'articulation avec le renouvellement urbain	27
I.2.2.5. Une véritable prise en compte de la nécessité d'évaluer le contrat	28
I.2.2.6. Evolution dans les modalités et le suivi du financement des CUCS	28
I.2.2.7. La persistance du statut de contrat-cadre	29
I.2.2.8. La difficulté d'une stratégie de long terme pour les quartiers.....	29
II. BILAN DES VOULETS ECONOMIQUES DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 EN BASSE-NORMANDIE31	
II.1. LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BASSE-NORMANDIE : ETAT DES LIEUX LORS DE L'ELABORATION DES CONTRATS DE VILLE 32	

II.1.1.	Une perte démographique due aux pressions foncières, à la réduction de la taille des ménages ainsi qu'aux démolitions	33
II.1.2.	Contexte socio-économique et urbain : une précarité importante, un niveau de formation faible ainsi qu'un fort taux de chômage	34
II.1.3.	Une partie de la population des quartiers cumule les handicaps dans un monde du travail où les conditions d'accès à l'emploi sont de plus en plus exigeantes.....	35
II.1.4.	Le défi du développement économique et l'emploi.....	36
II.1.5.	Point méthodologique : la difficile obtention de données quantitatives à l'échelle des Zones Urbaines Sensibles.....	37
II.1.6.	Les principaux acteurs et dispositifs intervenant dans le volet économique de la politique de la ville en Basse-Normandie	38
II.2. LES BILANS DES CONTRATS DE VILLE BAS-NORMANDS 40		
II.2.1.	Le contrat de ville de l'agglomération caennaise	40
II.2.1.1.	Bilan financier : les ressources mobilisées	42
II.2.1.2.	Bilan qualitatif du volet "emploi insertion" : des dispositifs en nombre suffisant mais une coordination et un travail sur l'insertion sociale en amont perfectible.....	43
II.2.1.2.1.	Un volet économique essentiellement porté par le PLIE et la MIFE, dispositifs intercommunaux	44
II.2.1.2.2.	ZFU : un lien insuffisant avec les parcours d'insertion et un manque de disponibilité immobilière.....	47
II.2.1.2.3.	Les associations sur l'agglomération de Caen : déficit de porteurs de projet et multiplicité d'appels d'offres	49
II.2.1.2.4.	Perspectives : d'un contrat aggloméré vers un contrat d'agglomération..	49
II.2.1.2.5.	Une évaluation en cours de structuration	50
II.2.2.	Le contrat de ville de Lisieux	51
II.2.2.1.	Bilan financier : les ressources mobilisées	51
II.2.2.2.	Bilan qualitatif du volet "emploi insertion"	52
II.2.2.3.	Une équipe MOUS réduite, frein à la mise en œuvre d'un contrat de ville efficient..	53
II.2.2.4.	Le CUCS : un partenariat avec le monde économique peu développé mais envisagé avec la signature de la convention ANRU en 2007	53
II.2.2.5.	Un manque d'évaluation patent.....	54
II.2.3.	Le contrat de ville de la communauté urbaine d'Alençon.....	54
II.2.3.1.	Bilan financier : les ressources mobilisées	55
II.2.3.1.1.	Répartition et évolution des financements par financeurs : des financements en baisse	56
II.2.3.1.2.	Le volet "emploi, insertion par l'économique", parent pauvre du contrat de ville	57
II.2.3.2.	Bilan qualitatif des thématiques "insertion sociale et lutte contre les exclusions" et "développement économique et insertion professionnelle".....	58
II.2.3.2.1.	Un volet "développement économique et insertion professionnelle" traité hors du cadre du contrat de ville.....	58
II.2.3.2.2.	Le contrat de ville apporte un appui au financement du développement des structures d'insertion et à la coordination des partenaires du volet économique	59
II.2.3.2.3.	Une lisibilité, un partenariat et une évaluation affectés par le faible dimensionnement de l'équipe MOUS	61
II.2.3.2.4.	Une ZFU aux résultats mitigés en raison d'un manque de disponibilité foncière et immobilière.....	62
II.2.3.2.5.	Nouveaux dispositifs et perspectives.....	63
II.2.4.	Le contrat de ville d'Argentan	64
II.2.4.1.	Bilan financier : les ressources mobilisées	64
II.2.4.2.	Bilan qualitatif du volet "emploi insertion" ; une action essentiellement tournée vers la primo-insertion	66
II.2.4.2.1.	Un contrat de ville récent dans un contexte de restructuration du bassin d'emploi d'Argentan	66
II.2.4.2.2.	Une équipe MOUS insuffisamment étoffée pour accomplir l'ensemble des tâches qui lui incombent	67
II.2.4.2.3.	Un secteur associatif dense mais insuffisamment structuré pour être une véritable force de propositions	68
II.2.4.2.4.	Perspectives et nouveaux dispositifs	68
II.2.5.	Le contrat de ville de la Communauté d'Agglomération du Pays de Fiers.....	69
II.2.5.1.	Bilan financier : les ressources mobilisées	71
II.2.5.1.1.	Répartition des financements par financeurs : une communauté d'agglomération fortement impliquée dans le contrat de ville	71
II.2.5.1.2.	Répartition des financements par thématiques.....	72

II.2.5.2.	Bilan qualitatif du volet "insertion sociale et professionnelle" : un travail sur l' "employabilité" nécessaire en amont du développement de l'activité économique	72
II.2.5.2.1.	Des associations rencontrant les mêmes difficultés qu'ailleurs mais soutenues et accompagnées par la MODUS.....	73
II.2.5.2.2.	Une équipe MOUS stable, ancienne et expérimentée dotée d'une forte culture évaluative et soutenue par les élus de la CAPF.....	74
II.2.5.2.3.	Une culture de l'évaluation fortement ancrée dans les pratiques de la MODUS	74
II.2.5.2.4.	Le CUCS : vers un passage partenarial avec le monde économique et le développement d'actions innovantes	75
II.2.6.	Le contrat de ville de la Communauté Urbaine de Cherbourg-Octeville	76
II.2.6.1.	Bilan financier : les ressources mobilisées	77
II.2.6.2.	Bilan qualitatif du volet "emploi insertion" : des dispositifs nombreux et coordonnés par la Maison de l'Emploi et de la Formation du Cotentin	78
II.2.6.2.1.	La Maison de l'Emploi et de la Formation, coordinateur de dispositifs nombreux et organisés	79
II.2.6.2.2.	Des dispositifs d'aide à la création d'entreprises mis en œuvre sur les quartiers et la Zone franche urbaine en partenariat avec la MEF	84
II.2.6.2.3.	Une ZFU aux résultats satisfaisants en raison d'une bonne prise en compte de la population cible	87
II.2.6.2.4.	Une évaluation en cours de structuration	89
III.	A LA RECHERCHE D'UNE MUTUALISATION ET D'UNE SIMPLIFICATION DE L'ORGANISATION DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	91
III.1.	RAPPEL DES PRINCIPAUX RESULTATS ENREGISTRES SUR LES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 EN BASSE-NORMANDIE	91
III.2.	ORIENTATIONS ET PRECONISATIONS AU SERVICE D'UNE AMELIORATION DES VOLETS ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BASSE-NORMANDIE	93
III.2.1.	Mutualiser et simplifier à tous les échelons du réseau partenarial.....	93
III.2.1.1.	Mettre en réseau les différentes composantes du Service Public de l'Emploi (SPE)	94
III.2.1.2.	Promouvoir les MEF comme coordinateur possible entre le SPE, le CUCS, les ZFU, le monde de l'entreprise et les associations	95
III.2.1.3.	Renforcer le lien entre insertion sociale, professionnelle et monde de l'entreprise ..	95
III.2.1.4.	Favoriser le développement des structures d'insertion par l'économique et diversifier leurs champs d'activités	96
III.2.2.	Mieux adapter les offres immobilières et foncières de la ZFU aux entreprises susceptibles d'embaucher dans les quartiers.....	97
III.2.3.	Conforter et pérenniser le rôle des associations.....	97
III.2.3.1.	Fiabiliser le financement des associations	98
III.2.3.2.	Diminuer les lourdeurs administratives et accompagner les associations	98
III.2.4.	Etoffer les effectifs des équipes opérationnelles de la politique de la ville.....	99
III.2.5.	Clarifier les rôles au sein de la gouvernance	100
III.2.6.	Renforcer l'appropriation de la politique de la ville par les élus	100
III.2.7.	Une lisibilité améliorée du suivi financier	101
III.3.	UNE CULTURE DE L'EVALUATION PERFECTIBLE	101
III.4.	UN TRAVAIL SUR L'EDUCATION ET LA REUSSITE EDUCATIVE A PRIVILEGIER	103
ANNEXES	107
ANNEXE 1 :	Historique de la Politique de la ville en France	109
ANNEXE 2 :	Tableau récapitulatif des évolutions des régimes des contrats entre les contrats de ville et les CUCS	115
ANNEXE 3 :	synthèse sur les exonérations en ZFU	117
ANNEXE 4 :	Tableaux statistiques récapitulatifs des situations socio-économiques des Zones urbaines sensibles bas-normandes en 2000	118

BIBLIOGRAPHIE.....	123
GLOSSAIRE.....	127

INTRODUCTION

Depuis près de 30 ans en France, des dispositifs spécifiques regroupés sous l'appellation générique de "politique de la ville" s'efforcent de répondre aux maux des quartiers défavorisés des villes. Amorcée en 1977 et effectivement mise en œuvre dans les années 1980, cet ensemble de programmes d'actions s'intéresse aux quartiers dits "défavorisés", à l'habitat dégradé, concentrant en certaines régions de la population d'origine étrangère et où une partie des habitants cumulent les difficultés sociales (chômage, échec scolaire ou parfois délinquance).

La politique de la ville a déployé à travers les procédures successives de développement social des quartiers (DSQ), de contrat de ville et maintenant de contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) des moyens financiers et humains considérables pour réduire les difficultés de ces quartiers et les réinsérer ainsi dans la ville.

Cette politique a été la cible de nombreuses critiques, notamment quant à la complexité de ses dispositifs d'intervention et des modes de financement mis en œuvre. S'il est vrai que la politique de la ville gagnerait à une simplification de son zonage et à une clarification de ses financements ainsi que de son suivi, il ne faut pas oublier qu'elle aborde des problématiques multiples et enchevêtrées et que, malheureusement, il n'existe pas de réponse simple à des phénomènes complexes.

La Basse-Normandie n'échappe pas à ces problématiques malgré une image avérée de région rurale, où la densité urbaine reste inférieure aux moyennes nationales. En substance, deux grandes tendances articulent l'organisation territoriale et spatiale : une Basse-Normandie urbaine et périurbaine organisée autour des agglomérations, pôles principaux de services et, d'autre part, une Basse-Normandie rurale où de petites villes et de petits centres se retrouvent isolés dans un milieu parfois en voie de fragilisation.

L'armature urbaine des villes bas-normandes a été marquée après-guerre par une construction progressive d'habitat social ainsi que par la décentralisation industrielle. Leurs évolutions sociales et économiques se sont accompagnées d'un phénomène d'étalement urbain par extension des espaces périurbains. Ce mouvement a engendré des conséquences marquées à Caen, Cherbourg, Alençon, mais aussi dans le maillage des villes moyennes telles que Flers, Lisieux et Argentan. L'importance des parcs d'habitat social ainsi qu'une forme de déclin économique et en particulier industriel a généré des difficultés économiques, sociales et culturelles qui se concentrent dans certains quartiers de ces villes. Pour répondre à ces difficultés des contrats de villes ont été signés sur ces sites.

Sur autosaisine et à la faveur de la mise en place récente d'une nouvelle forme de contrat, le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), remplaçant le contrat de ville, le Conseil Economique et Social Régional (CESR) a voulu dresser un état des lieux de la politique de la ville en Basse-Normandie à partir d'une réflexion sur le volet économique des contrats de ville bas-normands sur la période 2000-2006.

L'objet de l'étude consiste ainsi à établir un bilan en termes de développement économique et d'accès à l'emploi des six contrats de ville mis en œuvre en Basse-

Normandie. Cette analyse doit dégager les points forts ainsi que les points faibles de ces contrats afin de pouvoir évaluer si les nouveaux dispositifs contractuels, les CUCS, s'appuyant sur les forces déjà existantes, parviennent à corriger les carences de l'ancienne contractualisation.

De façon corollaire, l'étude doit également expliciter les conditions d'amélioration de l'évaluation des réalisations au plan économique. L'étude doit ainsi se conclure sur des préconisations concernant les volets économiques des contrats de ville bas-normands et leur évaluation.

Les territoires concernés par l'étude sont les suivants : Alençon, Argentan, Caen/ Hérouville-Saint-Clair, Cherbourg-Octeville, Lisieux et Flers. Il s'agit soit de communes seules, soit de communes regroupées en communautés d'agglomération ou communautés urbaines.

L'étude repose sur une triple approche de la problématique précédemment exposée.

Une première partie, essentiellement contextuelle et descriptive, a pour objectif de situer la problématique particulière des contrats de ville et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)¹ au sein de la politique plus générale de la ville à l'échelle nationale. Cette approche didactique permet de mieux comprendre et de déterminer le fonctionnement global de la politique de la ville et son histoire. Elle permet également de préciser le contenu, le fonctionnement et les enjeux des contrats de ville 2000-2006 ainsi que des actuels Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS).

La deuxième partie du présent document consiste en une analyse locale des contrats de ville bas-normands pour la période 2000-2006 et de leur évolution avec la mise en place des CUCS. Cette partie a pour but d'établir un bilan des contrats de ville 2000-2006 en termes de développement économique, d'accès à l'emploi et d'évaluation et met en exergue les réussites et faiblesses de cette contractualisation au plan régional.

Une troisième et dernière partie, analytique, consiste en une réflexion sur les résultats observés, les méthodes mises en œuvre et sur les préconisations envisageables en la matière. Les orientations proposées sont le fruit de la réflexion inhérente à l'analyse des résultats des contrats de ville au plan économique ainsi que du contenu de nombreux entretiens avec les acteurs de terrain ou de la documentation étudiée.

¹ Depuis 2007, les CUCS ont pris la succession des contrats de ville moyennant des différences de contenu et d'approche qui seront détaillées dans le document d'étude.

I. CONTRATS DE VILLE ET CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE (CUCS) : DES OUTILS AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'étude de l'évaluation des volets économiques des contrats de ville nécessite, dans un premier temps, de replacer les contrats de ville ainsi que leurs successeurs, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), dans leur contexte, en l'occurrence la Politique de la Ville, d'autant qu'elle présente des caractéristiques à plus d'un titre intéressantes (succession de textes, de ministres et délégués, de financements conséquents et extensions récurrentes de son contenu).

La première partie de ce rapport évoquera donc la politique de la ville dans ses grands principes et évolutions marquantes ainsi que le contenu des contrats de ville et des CUCS.

I.1. LA POLITIQUE DE LA VILLE

La ville et notamment ce qu'il est convenu de nommer les "quartiers sensibles" sont devenus une préoccupation politique prédominante à l'issue des années quatre-vingt. Portée par un contexte économique et social difficile², plus particulièrement ressenti dans lesdits quartiers, une forme inédite de politique publique apparaît alors sous l'appellation "politique de la ville". Cette politique, suscitée par la découverte d'une nouvelle réalité urbaine en rupture avec l'enchantement initial des grands ensembles, objet de fierté des trente glorieuses, entre en scène à l'issue d'un processus qui a pris ses racines au lendemain de la seconde guerre mondiale.

I.1.1. Genèse de la politique de la ville et émergence du concept à la fin des années 1970

Après la seconde guerre mondiale et jusque dans les années soixante-dix, la France a dû affronter et répondre à plusieurs évolutions socio-économiques majeures et concomitantes :

- la reconstruction d'une partie du parc de logements détruit au cours de la Seconde Guerre Mondiale ;
- un essor économique sans précédent caractérisé notamment par de considérables mouvements de décentralisation des moyens de production industrielle ;
- la modernisation de l'agriculture générant un important exode rural répondant par ailleurs à la demande permanente de main-d'œuvre exigée par le développement industriel ;
- un processus de concentration croissant des populations autour des villes moyennes et grandes en liaison par ailleurs avec le processus de développement industriel et économique déjà évoqué.

² Chocs pétroliers successifs de 1973 et 1979.

L'une des résultantes de cet ensemble d'évolutions fut la production en masse de logements et d'équipements collectifs, notamment de grands ensembles édifiés généralement en périphérie des villes.

Si ces constructions et le nouvel habitat social ont contribué à une nette amélioration du cadre de vie et des conditions de confort, ils ont induit simultanément un nouveau mode de vie urbain qui n'a pas été sans générer insensiblement des difficultés. Les premiers résidents assistent ainsi au triplement de population de leur commune et voient le voisinage se muer en banlieue. Quant aux occupants nouvellement arrivés, ils doivent assimiler des normes imposées par l'architecture et la vie collectives.

Dès le début des années soixante-dix, le ralentissement de la croissance économique engendre des difficultés dans les secteurs de l'habitat et de l'insertion sociale. Toujours est-il qu'au moment où l'essor économique s'essouffle, force est de constater, en dépit de leur édification récente, l'usure matérielle des grands ensembles assortie de leur effritement social. Tandis que les classes moyennes, pour lesquelles ils avaient été érigés, les délaissent pour accéder à la propriété, s'observe un mouvement de regroupement des populations fragilisées, précarisées par la récession et le chômage croissant. Une tranche de la population se sent alors isolée et plusieurs quartiers se désocialisent progressivement.

L'Etat et les collectivités territoriales s'attachent alors et progressivement à la réhabilitation de ces quartiers périphériques vieillissants afin de conjurer la dérive sociale qui s'y développe. Le 3 mars 1977, une lettre-circulaire du Premier Ministre aux préfets reconnaît l'existence d'un dysfonctionnement urbain et affirme la volonté politique d'y remédier.

Les premières interventions concernent la restauration des grands ensembles et quartiers dégradés. Ainsi sont accomplis les premiers pas de ce qui adoptera par la suite la dénomination de "politique de la ville" avec les conventions "Habitat et Vie Sociale" (HVS), engageant l'Etat, les collectivités et des organismes de logement social et portant sur "*le confort du logement, la construction d'équipements et les moyens d'un meilleur fonctionnement des services publics*³".

I.1.2. Une permanence de la politique de la ville dans la politique gouvernementale

Au fil des décennies, par touches successives et capitalisation d'expériences, la politique de la ville s'est enrichie, cheminant vers une approche toujours plus multidimensionnelle, partenariale et contractuelle. Se succèdent les opérations Habitat Vie Sociale -HSV- (1977), le Développement Social des Quartiers -DSQ- (1983), le Développement Social Urbain -DSU- (1987), puis les différentes architectures de contrats de ville. La politique de la ville se pérennise ainsi dans la politique gouvernementale en dépit de nombreux tâtonnements institutionnels.

³ Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel habitat et vie sociale.

I.1.2.1. 1981-1989 : émergence d'une politique centrée sur le quartier

Malgré les initiatives mises en œuvre, des incidents violents surviennent, en juillet 1981, dans le quartier des Minguettes à Vénissieux et déclenchent un émoi considérable. Ils contribuent, le changement politique de 1981 aidant, à une reconsidération de la stratégie et à l'intensification des interventions ébauchées jusqu'alors tandis que la démarche contractuelle prend une configuration plus claire et organisée. Le gouvernement promeut alors des études qui vont asseoir les fondements théoriques et juridiques de la politique de la ville, tandis que les lois de décentralisation vont autoriser le déploiement d'outils essentiels à son établissement.

La Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) est instituée le 23 décembre 1981. Elle poursuit une politique centrée sur les quartiers. En 1983, Hubert Dubeout, son président, publie un rapport intitulé *Ensemble, refaire la ville* qui propose une procédure nouvelle de solidarité, le Développement Social des Quartiers (DSQ). Celle-ci est fondée sur les principes de territorialisation, de transversalité, de gestion de projet, de contractualisation et de participation des habitants. Elle est appliquée expérimentalement à seize puis à vingt-deux sites.

Des instruments destinés à territorialiser les politiques de lutte contre l'exclusion sont également créés. Les Zones d'Education Prioritaires (ZEP) sont ainsi définies en 1981 et des missions locales sont mises en place en 1982 suite à la publication en juin 1981 du rapport Schwartz relatif à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Des opérations "prévention été" apparaissent en 1982 et deviendront par la suite les opérations "Ville-Vie-Vacances". La mission "Banlieue 89" se constitue en 1983 avec pour objectif la réhabilitation urbaine. Des conseils de prévention de la délinquance⁴ voient le jour en 1984.

Dès 1984, les transferts de compétences consacrés par les lois de Décentralisation posent les Régions comme incontournables et parties prenantes des interventions DSQ. Dès lors, le contrat devient un instrument fondamental qui manifeste le souci de partenariat, d'engagement réciproque ainsi que la volonté d'inscrire le déroulement des actions dans un temps déterminé. La politique de la ville poursuit donc son développement contractuel avec le IX^e plan (1984-1988) qui voit l'inscription de 148 conventions DSQ dans les contrats de plan Etat-Région. Cette politique est centrée sur des quartiers définis par une "extra-territorialité" à laquelle elle doit mettre fin en les ciblant spécifiquement. Au total, 40 % des logements de ces quartiers sont réhabilités. Ces conventions insèrent une dimension socio-économique à l'objectif initial de résorption de l'habitat insalubre et la deuxième génération de conventions DSQ renforce son aspect social avec la mise en place de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

Parallèlement s'amorce la superposition des procédures contractuelles, notamment avec la mise en place en 1985 des contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS).

La fin de cette période de programmation aboutit en 1988 à la création d'un Conseil national des villes (CNV), mais aussi d'un Comité interministériel (CIV) et d'une Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

⁴ Conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD et CDPD).

La volonté est de traiter désormais le quartier par une politique plus large à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération.

Ces années voient donc la politique de la ville passer du statut de réponse d'urgence à une action en profondeur par la mise en place de réformes de grande envergure et d'une politique globale à proprement parler.

I.1.2.2. 1989-1993 : extension géographique et complexité croissante des dispositifs de la politique de la ville

Le X^e Plan (1989-1993) voit une nette extension géographique de la politique de la ville avec la signature en 1989 de 296 contrats de développement social urbain.

Les procédures contractuelles se multiplient avec la signature de 136 conventions de quartiers, 130 conventions ville-habitat ainsi que de 13 contrats de ville, lancés à titre expérimental dès 1991. Ces conventions concernent 4 000 quartiers en 1989. En 1991, les premiers Grands Projets Urbains (GPU) sont lancés et, en 1992, les Plans Locaux de Sécurité (PLS), contrats conclus entre l'Etat et les communes pour mettre en œuvre une politique de prévention.

Le Comité Interministériel à la Ville (CIV) du 12 novembre 1992 généralise la formule du contrat de ville, retenue comme procédure unique pour le XI^e Plan (1994-1998), même si d'autres procédures contractuelles continuent de coexister⁵.

I.1.2.3. 1994-1998 (1999): simplification de la politique de la ville par une procédure unique de contractualisation et passage du quartier à l'agglomération

Le XI^e Plan retient le contrat de ville comme unique instrument contractuel de la politique de la ville et marque un élargissement de la politique des quartiers à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération. Cette transformation a pour but d'accroître l'efficacité des interventions publiques par l'institution d'une démarche unique et globale, mettant en synergie toutes les actions sur un territoire donné : habitat et cadre de vie, activités et emploi, services publics, prévention de la délinquance et vie sociale. 214 contrats de ville sont signés en 1994 qui recouvrent environ 1500 quartiers⁶. Le XI^e Plan voit donc une poursuite du processus d'extension des territoires d'intervention.

En 1995, pour limiter le nombre d'opérations cofinancées par plusieurs ministères, un Fonds Interministériel pour la politique de la Ville (FIV) est créé. Il regroupe ainsi dans une seule ligne budgétaire les crédits de la politique de la ville des services de l'Etat. Cette démarche de rationalisation vise à améliorer l'efficacité et la lisibilité de la politique de la ville.

Malgré ces efforts de simplification, plusieurs procédures contractuelles juxtaposées subsistent⁷ et un double zonage apparaît avec la mise en place par le Pacte de relance pour la ville de 1996 de zones bénéficiant de dispositifs

⁵ PACT urbains, conventions de sortie DSQ et conventions spécifiques à la ville de Paris.

⁶ En France métropolitaine, 199 contrats de ville concernant 750 communes, et dans les départements et territoires d'outre-mer, 17 communes signataires de 15 contrats de ville.

⁷ Signature en 1994 de Programmes d'Aménagement Concerté des Territoires (PACT) concernant le développement social urbain par exemple.

d'exonération fiscale pour y dynamiser l'activité, dispositifs qui se superposent pour partie avec la géographie prioritaire mise en place par les contrats. Ces zones sont de trois types : les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) dispensées de taxe professionnelle compensée pendant 5 ans par l'Etat et les Zones Franches Urbaines (ZFU) visant à attirer les entreprises et à créer de nouveaux emplois dans les secteurs déshérités⁸ moyennant un ensemble d'aides et d'exonérations fiscales attractives.

Le CIV du 30 juin 1998 proroge les contrats de ville du XI^e Plan pour l'année 1999 afin que la nouvelle génération puisse s'inscrire dans les contrats de plan Etat-Région du XII^e Plan (2000-2006).

I.1.2.4. Poursuite de la politique de la ville avec les contrats de ville 2000-2006 et dès 2007 avec les CUCS

La politique de la ville s'est poursuivie avec la génération reconduite des contrats de ville sur la période 2000-2006 qui a été marquée par le développement de l'intercommunalité : les contrats 2000-2006, majoritairement intercommunaux (70 % des 247 contrats), sont signés par un nombre croissant de partenaires et traitent de nombreux thèmes.

Si le bilan des contrats de ville en 2000-2006 a été, selon les termes du Sénat⁹ "en demi-teinte", et que de nombreuses critiques, notamment après les émeutes connues dans certains quartiers en 2005, ont amené ceux-ci à évoluer vers les CUCS, la politique de la ville, quant à elle, peut être considérée comme une politique pérenne au sein de la politique gouvernementale¹⁰. Mais cette longue histoire de la politique de la ville s'accompagne d'une organisation mouvante et de multiples ajustements qui ne se sont pas limités à des changements de sigles.

Les nombreuses inflexions de la politique de la ville traduisent et sont en cohérence avec l'évolution de la situation des territoires et une meilleure compréhension de la problématique urbaine. Mais l'instabilité de son positionnement au sein de l'action gouvernementale porte préjudice à son efficacité et à sa lisibilité.

I.1.3. L'instabilité du positionnement de la politique de la ville au sein de l'action gouvernementale

Les formes d'organisation de la politique de la ville n'ont jamais été très durables et ont connu de multiples ajustements. Au-delà des alternances politiques, les changements de ministres en charge (dix-neuf depuis la première nomination d'un ministre de la ville en décembre 1990), de leur titre et de leur rang au sein de l'organisation gouvernementale ainsi que de leurs périmètres d'intervention, sont l'illustration manifeste d'une instabilité chronique.

La politique de la ville s'est originellement structurée au sein d'un ministère d'Etat de plein exercice. Se sont ensuite succédé deux ministres en charge de la ville, sept ministres responsables de pôles d'activités, cinq ministres délégués à la

⁸ Pour plus de détail sur ces zones, se référer à la p.16 du présent rapport.

⁹ Pierre André, Contrat de ville : rénover et simplifier, 2005.

¹⁰ Les contrats de ville 2000-2006 ainsi que les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) seront abordés plus longuement dans la partie 1.2 de ce rapport.

ville et quatre secrétaires d'Etat. Quant au périmètre d'activité de la structure gouvernementale, fluctuant, il est allé d'un pôle spécifique "politique de la ville" à l'intégration de celle-ci à un pôle social lui-même évolutif.

Les ministres en charge de la ville depuis 1990	
- Décembre 1990 :	M. Michel Delebarre, ministre d'Etat chargé de la politique de la ville
- Avril 1992 :	M. Bernard Tapie, ministre de la ville
- Mai 1992 :	<i>M. François Loncle, secrétaire d'État à la ville</i>
- Décembre 1992 :	M. Bernard Tapie, ministre de la ville
- Mars 1993 :	Mme Simone Veil, ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville
- Mai 1995 :	M. Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion
- Mai 1995 :	<i>Mme Françoise de Veyrinas, secrétaire d'État aux quartiers en difficulté</i>
- Mai 1995 :	M. Xavier Emmanuelli, secrétaire d'État à l'action humanitaire
- Juin 1997 :	Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité
- Mars 1998 :	M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville
- Avril 2000 :	<i>M. Guy Hascouët, secrétaire d'État à l'économie solidaire</i>
- Mai 2002 :	M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité
- Mars 2004 :	M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville
- Mars 2004 :	M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville
- Octobre 2004 :	Mme Nelly Olin, ministre délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion
- Juin 2005 :	M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
- Juin 2005 :	Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale
- Mai 2007 :	Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville
- Juin 2007 :	<i>Mme Fadela Amara, secrétaire d'État auprès du ministre du logement et de la ville, chargée de la politique de la ville</i>

Tableau n° 1 : Succession des ministres en charge de la politique de la ville depuis 1990

Source : Rapport de la Cour des Comptes sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville, septembre 2007

La politique de la ville aurait certainement tiré bénéfice d'une gouvernance plus stable au sein d'un ministère maintenu sur une période assez longue (de l'ordre d'une dizaine d'années). Elle aurait joui alors d'un cadre pérenne permettant l'évaluation de ses résultats.

I.1.4. Des engagements financiers importants mais peu lisibles

L'évaluation du coût de financement de la politique de la ville s'avère difficile et la Cour des comptes¹¹, elle-même, a rencontré des difficultés pour déterminer avec

¹¹ Cette partie de l'étude s'est nourrie des analyses tirées du rapport de février 2002 de la Cour des comptes sur la politique de la ville ainsi que de son rapport de septembre 2007 relatif à "La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville".

précision cet ensemble de dépenses. De ce flou récurrent s'est propagé le sentiment discutable que la politique de la ville est un tonneau des Danaïdes.

Le rapport de septembre 2007 de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville est la source la plus riche en informations à laquelle il est possible de se référer et la plupart des observations de cette partie du rapport sont tirées de ce document.

I.1.4.1. A la recherche de la transparence et de la lisibilité du budget de la politique de la ville.

Pour statuer, il faudrait circonscrire avec précision le champ de la politique de la ville et des financements qui lui sont alloués.

Il est par exemple important de préciser si l'on joint ou non au financement des CUCS les crédits apportés par des collectivités comme les Départements et Régions en ce qui concerne les aides aux personnes et à certains équipements des quartiers prioritaires.

Ainsi, à titre d'exemple, il est intéressant d'évoquer l'intégration des financements de la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSU-CS) dans le budget de la politique de la ville, dotation en principe non territorialisée. En effet, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), dotation de l'Etat aux collectivités territoriales, répartie par le Comité des finances locales entre les différentes collectivités, permet leur fonctionnement. Concernant la commune, la DGF comprend deux parties, elles mêmes désignées sous le nom de :

- dotation forfaitaire des communes dont le montant défini dans la loi de finances tient compte, entre autres, de l'importance de la population et de la superficie de la commune ;
- dotation d'aménagement des communes et EPCI et dotations de péréquation dont la vocation est d'assurer une péréquation entre collectivités riches et collectivités plus pauvres. La répartition de la dotation se base sur le calcul du potentiel fiscal de chaque commune, ce dernier permettant de mesurer les ressources stables d'une collectivité, hors ressources provenant de la péréquation.

La DSU-CS, précédemment appelée Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), est une des dotations de péréquation comprise dans la dotation d'aménagement pour les communes. Cette dotation a pour objet de "contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées". Sa réforme en 2005 a eu pour effet la hausse de cette dotation pour les communes pourvues d'une population conséquente en ZUS et/ou en ZFU, dans un contexte de progression globale du montant de la DSU.

Cette dotation est un prélèvement sur recettes de l'Etat qui n'est pas retracé dans les dépenses d'intervention au sens de la Loi Organique relative aux Lois de Finances du premier août 2001 (LOLF)¹².

La DSU-CS ne constitue donc pas, au sens strict, une "intervention de la politique de la ville", mais une composante de la Dotation Globale de Fonctionnement, libre d'emploi par les collectivités territoriales. Entre globalisation et liberté d'emploi, d'une part, et spécialisation sur les communes urbaines en difficulté, d'autre part, la nature de la DSU paraît ambiguë : elle peut contribuer à des projets ou au financement de postes sur les sites prioritaires de la politique de la ville mais ce n'est pas obligatoirement le cas. Pourtant celle-ci peut représenter un soutien important à la politique de la ville ; pour exemple, celle-ci représentait, en 2006, 880 millions d'euros, soit un montant supérieur au total des crédits du programme n° 147 "Equité sociale et territoriale et soutien".

Dans le même ordre d'idées et pour bien illustrer la difficulté qu'il y a à opérer une lecture clarifiée des financements relatifs à la politique de la ville, il faut évoquer les modalités de comptabilisation des financements de "droit commun"¹³ de l'Etat et des autres collectivités, autrement dit des crédits non spécifiques à la politique de la ville.

Au travers de la LOLF, l'Etat s'est attaché depuis trois ans à clarifier le financement de la politique de la ville mais des progrès importants doivent encore être réalisés, et ce d'autant plus que cette situation grève de manière préjudiciable toute approche évaluative rigoureuse.

I.1.4.2. Des financements de l'Etat de plus de quatre milliards d'euros en 2006

La politique de la ville concentre des enjeux financiers significatifs¹⁴ avec plusieurs composantes qui peuvent être, directement ou indirectement, rattachées à la politique de la ville. Concernant le financement de l'Etat, la Cour des comptes distingue ainsi trois composantes principales :

- Les crédits dits "spécifiques" du programme n° 147 "Equité sociale et territoriale de soutien" qui s'élevaient en 2006 à 670 millions d'euros en autorisations d'engagement et 750 millions d'euros en crédits de paiement.
- Les "crédits de droit commun" mobilisés en direction des quartiers en difficulté, dont l'évaluation, comme déjà indiqué, est beaucoup plus difficile. Le nouveau document de politique transversale "Ville" les estimait à 2,6 milliards d'euros en 2006.
- Une composante de la Dotation Globale de Fonctionnement, en l'occurrence la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale, concours financier de l'Etat en direction de certaines communes urbaines dont les ressources sont

¹² La Loi Organique relative aux Lois de Finances du premier août 2001, la LOLF, réforme en profondeur la gestion de l'Etat. Le budget général de l'Etat est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes assortis d'objectifs et résultats attendus et près de 180 actions. Ce découpage améliore la visibilité du budget qui était antérieurement seulement défini par ministère.

¹³ Les crédits de "droit commun" sont des crédits non spécifiques à la politique de la ville.

¹⁴ Les données de ce paragraphe sont tirées du rapport de la Cour des Comptes de septembre 2007 relatif à "La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville".

insuffisantes au regard de leurs charges, à hauteur de 880 millions d'euros en 2006.

L'ensemble ainsi défini - hors crédits consacrés au Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)¹⁵ - représenterait donc en 2006 une masse financière de plus de 4 milliards d'euros.

I.1.4.3. Une évolution heurtée des crédits sur la période récente

Les moyens budgétaires de la politique de la ville figurent au sein de la mission "Ville et Logement" qui comprend deux programmes relevant de la Délégation Interministérielle à la Ville : le programme 202 "rénovation urbaine" et le programme 147 "équité sociale et territoriale et soutien".

Le programme 202 "rénovation urbaine" recouvre le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui projette une amélioration significative du cadre de vie des quartiers sensibles. La loi de programmation dans laquelle il s'inscrit fixe la participation de l'Etat à 465 millions d'euros minimum par an. Le PNRU a été prolongé jusqu'en 2013 avec une participation prévue de l'Etat de 6 milliards d'euros et une participation essentielle au moins équivalente du 1 % Logement. Le budget 2007 répond à la montée en puissance du programme avec 600 millions d'euros de moyens d'engagement et 556 millions d'euros de crédits de paiement mis à disposition de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) par l'Etat en 2007. Ce budget représente une augmentation de 122 % par rapport à 2006 pour couvrir les besoins de paiement en forte augmentation de l'Agence.

Le programme 147 "équité sociale et territoriale et soutien", déjà évoqué, est dédié aux moyens d'intervention en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des habitants des quartiers en difficulté et de l'intégration de ces quartiers dans la dynamique de leurs agglomérations. Ces moyens sont mis en œuvre à travers les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS).

L'évolution des crédits de ce programme sur la période récente a été très heurtée : en autorisation d'engagement, les crédits ont diminué de 13 % entre 2004 et 2005 avant de progresser de 42 % entre 2005 et 2006. Les crédits de paiement, quant à eux, diminuent de 9 % entre 2004 et 2005 avant de progresser de 74 % entre 2005 et 2006. Cette forte progression entre 2005 et 2006 est essentiellement liée au vote d'un "amendement banlieues" consécutif aux violences urbaines de la fin 2005 qui s'est traduit par 183 millions d'euros de crédits complémentaires particulièrement mobilisés en direction des subventions aux associations, du programme adultes-relais et des projets de réussite éducative.

Ce budget 2006 en forte augmentation et destiné au volet "social et économique" de la politique de la ville a été reconduit en 2007.

¹⁵ Ce point est abordé à la page suivante.

Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	2004*	2005*	Evolution	2006	Evolution 2004-2006
Fonctionnement**	5,81	4,96	- 15 %	4,44	- 10 %
Investissement**	0	0	-	3,3	-
Intervention**	267,14	233,32	- 13 %	330,45	+ 42 %
Sous-total du programme 147	272,95	238,27	- 13 %	338,19	+ 42 %
Intervention ZFU***	-	-	-	292,91	-
Total du programme 147	272,95	238,27	- 13 %	631,1	+ 165 %

* Hors reprise d'autorisation de paiement du plan local

** Engagements centraux et délégations

*** Compensations d'exonérations d'impôt sur les sociétés en zones franches urbaines. Cette intervention n'était pas retracée sur le programme 147 en 2006.

Crédits de paiement (en millions d'euros)	2004	2005	Evolution	2006	Evolution 2004-2006
Fonctionnement****	4,19	3,35	- 20 %	3,4	+ 1 %
Investissement****	0	0	-	1,55	-
Intervention****	268,7	245,49	- 9 %	427,9	+ 74 %
Sous-total du programme 147	272,89	248,84	- 9 %	432,85	+ 74 %
Intervention ZFU	-	-	-	292,91	-
Total du programme 147	272,89	248,84	- 9 %	725,76	+ 192 %

**** Ordonnancements et mandatements locaux

**Tableau n° 2 : Evolution des dépenses par nature de crédits pour le programme 147
"Equité sociale et territoriale et soutien"**

*Source : Rapport de la Cour des comptes de septembre 2007 relatif à la gestion
des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville*

Il est à noter que le Programme National de Rénovation Urbaine fait partie des dispositifs de la politique de la ville mais se démarque des contrats de ville ainsi que des CUCS : sa contractualisation et son financement en sont indépendants. Cependant, le fait que ces deux dispositifs de la politique de la ville s'étendent sur les mêmes zones géographiques et concernent la même population rend leurs impacts respectifs difficiles à démêler. En effet, le PNRU vise, dans sa partie économique, la redynamisation et la multiplication des commerces de proximité via la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale. Pour cette raison, son influence sur l'emploi et l'activité économique en ZUS va interférer avec celle du volet économique du contrat de ville, et ce en particulier en raison de l'existence de la charte nationale d'insertion validée en 2005 par l'ANRU qui engage les maîtres d'ouvrages bénéficiant de ses financements à proposer 5 % de leurs heures travaillées aux populations de la ZUS. La synergie de ces deux dispositifs de la politique de la ville est tout à fait bénéfique mais rend l'évaluation de chacun des deux dispositifs plus délicate.

Après avoir observé l'origine, l'historique ainsi que l'importance des financements consacrés à la politique de la ville, il convient à présent de rappeler quelles sont les lois, structures, zones d'interventions et questionnements qui la caractérisent aujourd'hui.

I.1.5. Caractéristiques de la politique de la ville aujourd'hui

Sur la période récente, la politique de la ville a été sensiblement modifiée par une série de lois dont le but était l'accroissement de ses moyens et le renforcement de ses structures. Ces modifications ont été amorcées en 2003 par Jean-Louis Borloo, alors ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

I.1.5.1. Les deux lois d'orientation de rénovation urbaine et de cohésion sociale

Les lois de programmation sont juridiquement démunies de force exécutoire mais elles encadrent les choix budgétaires et représentent un engagement politique et moral fort.

I.1.5.1.1. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 : création de l'ANRU, doublement des zones franches urbaines et spécification de l'évaluation

Les titres I et II de cette loi, dite loi Borloo, sont axés sur le cadre du bâti et sur le développement économique dans les quartiers. Ils interfèrent donc avec la politique de la ville et ses conséquences sur l'économie et l'emploi. De ce fait, la saisine du CESR, normalement bordée au seul volet économique du CUCS, ne peut se dispenser d'évoquer la rénovation urbaine.

A partir du diagnostic partagé sur la nécessité de simplifier les procédures, d'accélérer et augmenter les financements, l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités locales, organismes HLM, partenaires sociaux...) s'est réuni autour d'un programme quinquennal. Les montants financiers mobilisés s'accroissent considérablement (2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008) et sont confiés à une agence, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, chargée de globaliser et pérenniser les financements nationaux de l'Etat et de ses partenaires.

Les espaces et équipements publics sont inclus dans la loi au même titre que l'habitat qui est au centre du dispositif avec l'ambition de construire 200 000 logements locatifs sociaux, de réaliser 200 000 réhabilitations ou restructurations lourdes et démolir 150 à 200 000 logements vétustes à l'horizon 2008.

L'ANRU finance les projets de restructuration et de développement global des quartiers présentés par les élus locaux et l'article 10 lui permet, à titre exceptionnel, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie de la rénovation et d'apporter la majorité des financements en cas de difficulté au niveau local.

Le développement économique des quartiers est recherché par le doublement du nombre de Zones Franches Urbaines, qui passent de quarante-quatre à quatre-vingt-cinq. Sur le point d'être supprimées au vu des premiers bilans sévères sur leur coût et leur efficacité relative, elles venaient d'être réhabilitées fin 2002 par deux nouveaux rapports¹⁶. Ce dispositif d'exonération fiscale a pour mission d'insuffler une

¹⁶ ANDRE (P), "les zones franches urbaines : un succès et une espérance", rapport d'information du Sénat n° 354, 2001-2002 ; Rapport au Parlement, "bilan des Zones Franches Urbaines (ZFU)", ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, décembre 2002.

dynamique économique par l'implantation de petites entreprises, commerces et services dans les quartiers et de créer 80 000 à 100 000 emplois. La clause d'embauche locale est renforcée : 33 % des emplois sont tenus d'être attribués à des habitants des quartiers en difficulté de l'agglomération pour les entreprises de moins de cinquante salariés qui bénéficient d'exonérations fiscales et sociales.

En annexe de la loi sont fixés des critères d'évaluation permanente des programmes d'action des domaines d'intervention de la politique de la ville. Pour chaque quartier, des objectifs de moyens et de résultats sont fixés. En réponse aux critiques sur l'opacité des effets de la politique de la ville, l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) est créé.

Le rappel de l'ensemble complexe de ces mesures est nécessaire pour expliquer et rappeler le plus simplement possible le cadre actuel en vigueur. Celui-ci a souvent été dénoncé comme une imperfection de la politique de la ville. Ainsi la Cour des comptes, dans ses rapports de 2002 et 2007, pointait notamment le foisonnement de ces dispositifs, l'enchevêtrement des procédures, l'inconstance des objectifs voire les dysfonctionnements de la gestion. La politique de la ville est difficile à évaluer étant donné son caractère encore trop peu lisible et trop "zoné".

I.1.5.1.2. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 excède le champ de la politique de la ville mais complète en partie la loi de 2003. Elle s'articule autour des trois piliers que sont l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Ce plan bénéficie d'une programmation quinquennale de 12,8 milliards d'euros, comporte vingt programmes et 147 mesures.

La mobilisation pour l'emploi est prioritaire avec onze programmes qui lui sont dédiés. Parmi les principales mesures, l'objectif de créer 300 "maisons de l'emploi" a été retenu, ainsi qu'un accompagnement vers l'emploi des jeunes privilégiant la formation en apprentissage, la mise en place de "contrats d'avenir" conjuguant temps de travail et temps de formation pour les allocataires des minima sociaux, une simplification des contrats aidés et le soutien à la création de micro-entreprises et aux structures d'insertion par l'économique.

Le titre II organise un rattrapage en matière de logement. Il prévoit sur une durée de cinq ans la construction de 500 000 logements locatifs sociaux ainsi que la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé ainsi que le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence.

Les dispositions essentielles du troisième pilier visent les enfants en grande difficulté dès la maternelle avec la création de 750 équipes de "réussite éducative" sur cinq ans. Ces dispositifs s'adressent prioritairement aux enfants situés en ZUS ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Les crédits consacrés par l'Etat à ce dispositif sont fixés par la loi à près de 1,5 milliard d'euros. Un renforcement de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) en faveur des villes en grande difficulté a également été convenu.

Compte tenu des champs d'actions retenus, la loi de programmation pour la cohésion sociale profite avant tout aux habitants des quartiers sensibles en proportion plus durement touchés que le reste de la population par le chômage, l'échec scolaire et les différentes formes d'exclusion. Cependant, l'effort collectif en

faveur de l'emploi touche tous les bassins d'emploi et non les seules ZUS. C'est au travers de la réforme de la DSU que l'on retrouve la politique territoriale avec 120 millions d'euros supplémentaires dégagés pendant cinq ans au bénéfice des villes qui souffrent des charges socio-urbaines les plus importantes en raison de l'accueil de familles nombreuses et précarisées.

L'adoption de ces lois et les plans gouvernementaux engagés ont modifié le fonctionnement de la politique de la ville qui a vu la création de nouvelles structures nationales comme l'ANRU mais également l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances (ACSé), chargée de mettre en œuvre des actions en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, à laquelle est confiée la gestion des crédits spécifiques d'intervention à compter du 1^{er} janvier 2007.

Le fonctionnement de la politique de la ville étant complexe et ses institutions multiples, il peut être utile de rappeler brièvement son organisation.

I.1.5.2. Les structures de la politique de la ville et leur fonctionnement

Au sein de l'Etat, la politique de la ville repose sur des actions mises en œuvre par tous les ministères, ceux-ci étant coordonnés par des structures particulières. Cependant, du fait de la décentralisation, l'Etat n'agit pas seul dans la plupart des domaines visés et la politique de la ville repose également en grande partie sur la participation des collectivités territoriales et d'autres partenaires (organismes HLM, CAF, associations...).

I.1.5.2.1. Les institutions nationales

Dans l'actuelle structure gouvernementale, la politique de la ville relève de la compétence du ministère du Logement et de la Ville et un secrétariat d'Etat lui est dédié. Mais cette politique, avant tout interministérielle, est incarnée par deux institutions, le Comité Interministériel des Villes et la Délégation Interministérielle à la Ville, créés en 1988.

Le Comité Interministériel des Villes (CIV) a pour rôle de mobiliser tous les ministères concernés par la mise en œuvre de la politique de la ville. Il est l'instance décisionnelle qui arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens au niveau national. Il rassemble les ministères concernés sous la présidence du Premier ministre ou du ministre de la ville.

La Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) a des missions d'animation de la politique de la ville et de contrôle de l'exécution des décisions du CIV. Elle assure également l'animation de l'évaluation de la politique de la ville.

En 1988 a également été créé le Conseil National des Villes (CNV), instance de réflexion politique qui associe l'Etat, les villes (élus des communes et intercommunalités), les partenaires sociaux, le monde associatif ainsi que des personnes qualifiées. Placée auprès du Premier ministre, cette instance consultative participe à l'élaboration de la politique de la ville par ses propositions d'orientation et de mise en œuvre.

La gestion de la politique de la ville est également assurée par deux agences nationales récemment constituées :

L'ANRU coordonne le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Elle simplifie l'ensemble des procédures et regroupe l'ensemble des financements de ce programme. L'Agence apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine dans les Zones urbaines sensibles. Outil mixte de centralisation et de déconcentration, sa mise en place a été laborieuse, ce qui explique le retard d'un an à dix-huit mois dans la mise en œuvre des projets. Les améliorations effectuées semblent atténuer les difficultés initiales et aujourd'hui les partenaires locaux de l'ANRU expriment une satisfaction globale à propos de son fonctionnement qui reste cependant perfectible.

L'ACSé, Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances, créée en 2006, est chargée de mettre en œuvre les orientations gouvernementales en matière de politique de la ville, d'intégration, de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances. Elle reprend à compter du 1^{er} janvier 2007 l'essentiel des financements au titre de la politique de la ville (programme 147 "équité sociale et territoriale et soutien") adressés jusqu'à présent directement par la Délégation Interministérielle à la Ville. Sa création vise à simplifier l'intervention de la politique de la ville dans le prolongement de la création de l'ANRU. Elle distribue les crédits du programme 147 dans le cadre contractualisé des CUCS. Son organisation se veut fortement déconcentrée avec des délégués de l'Agence dans chaque département : le préfet qui décide en son nom de l'attribution des subventions, en suit l'exécution et en évalue les résultats.

Cette agence joue donc un rôle incontournable en raison de ses nombreuses missions :

- intégration et lutte contre les discriminations (missions de l'ancien Fonds d'Aide et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations -FASILD-) ;
- participation aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et gestion de l'essentiel des crédits de la politique de la ville ;
- mise en œuvre du service civil volontaire ;
- lutte contre l'illettrisme et promotion du savoir et de la culture ;
- gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance.

I.1.5.2.2. Aux plans régional et départemental

Entourés des services de l'Etat régionaux ou départementaux, les préfets mettent en œuvre la politique de la ville : programmation financière, animation et mise en cohérence de l'ensemble de la démarche, évaluation. Un chargé de mission du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) est nommé correspondant régional de la politique de la ville.

Un sous-préfet "ville" a pour mission d'animer la politique de la ville et de coordonner l'action de l'Etat au plan départemental.

Au sein des services déconcentrés de l'Etat, le plus souvent, un correspondant politique de la ville est nommé et chargé de suivre l'exécution des décisions.

Quant au partenariat au niveau local, la mise en œuvre du contrat de ville et maintenant des CUCS repose sur une double instance : le comité de pilotage politique et la Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS). Le comité de pilotage politique est le maître d'ouvrage, co-présidé par le préfet et le maire, où siègent à minima tous les partenaires signataires du contrat. Quant à la MOUS, placée sous la responsabilité d'un chef de projet, elle a pour mission l'animation, la coordination des partenaires au plan local ainsi que l'application des mesures retenues.

I.1.5.3. Les zones d'intervention de la politique de la ville

La politique de la ville se caractérise par la territorialisation de ses actions. Parallèlement à la géographie prioritaire issue de la négociation et de la signature des contrats de ville, l'Etat a défini dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du "pacte de relance pour la ville" trois types de zonages urbains correspondant à une hiérarchisation des quartiers par ordre croissant de "handicaps économiques et sociaux" :

Les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) formalisent la notion de "quartier en difficulté". Elles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) qui, elles-mêmes, englobent les Zones Franches Urbaines (ZFU)¹⁷. Il existe aujourd'hui 751 ZUS en France. Un Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) permet d'évaluer l'impact des politiques publiques dans les ZUS.

Les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) correspondent aux ZUS confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique établi en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. Les ZRU bénéficient de mesures fiscales spécifiques et d'exonérations de cotisations sociales. 416 ZRU ont été établies par le décret du 26 décembre 1996.

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 développement des commerces et services de proximité. Au-delà de cet effort de remise à niveau, l'ambition est de contribuer, grâce au développement économique des quartiers, à leur restructuration urbaine et à la transformation de leur image ainsi qu'à leur ouverture sur le reste de l'agglomération. Des régimes spécifiques d'exonérations fiscales et sociales, applicables dans les ZFU, assortis d'une clause d'embauche, visent à favoriser le maintien et le développement économique, et donc l'emploi dans ces quartiers. Depuis la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances créant quinze nouvelles zones franches urbaines et prorogeant les 85 ZFU déjà existantes jusqu'en 2011, il existe 100 ZFU en France.

¹⁷ Les ZRU et ZFU ont été définies au sein des ZUS par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995.

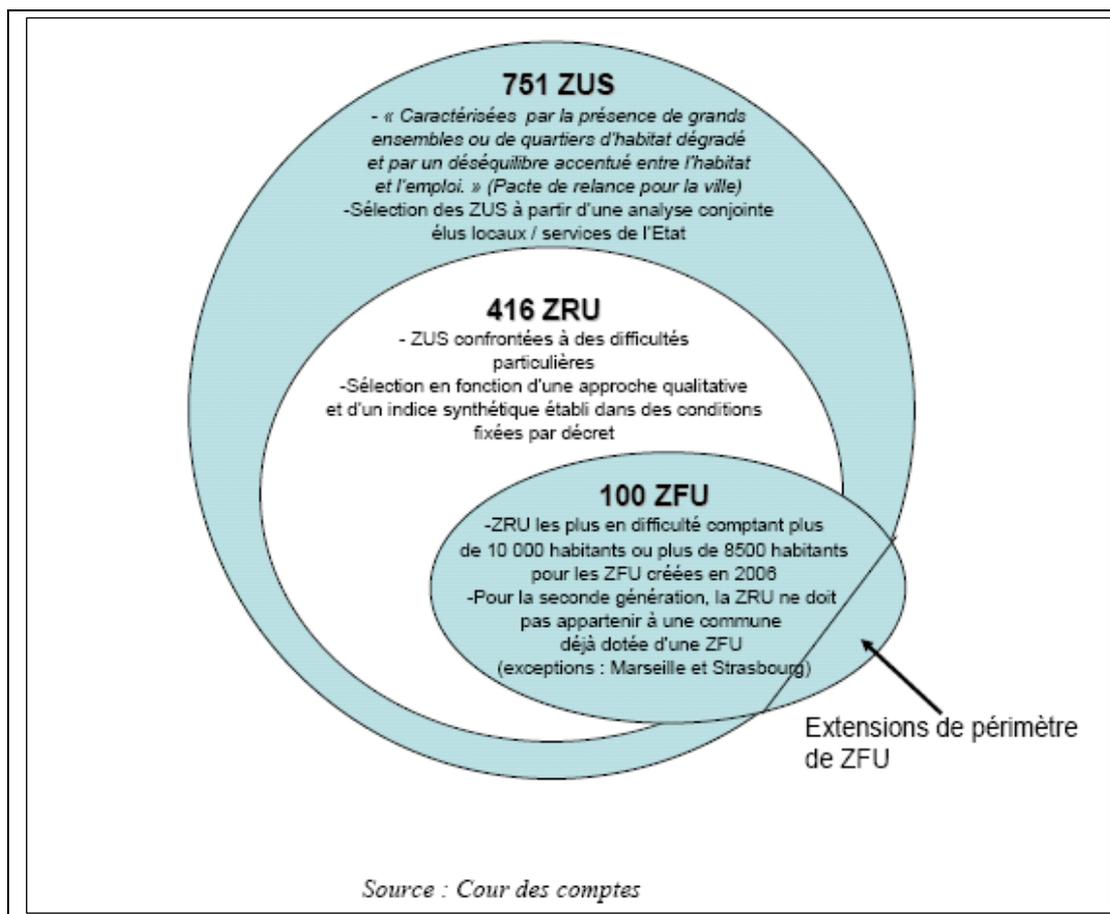


Figure n° 1 : Emboîtement des zones d'intervention de la politique de la ville

I.1.5.4. Des interrogations sur l'efficacité de la politique de la ville : la nécessaire mise en œuvre d'une évaluation

Les émeutes urbaines de novembre 2005, la publication des rapports de l'ONZUS établissant l'absence de réduction des inégalités entre les ZUS et leur ville d'appartenance, ou encore le rapport de la Cour des comptes de 2007 soulignant le caractère incertain de l'efficacité de la politique de la ville ainsi que l'opacité de ses financements soulignent le besoin manifeste de la mise en place d'une méthodologie et d'une culture de l'évaluation améliorées pour la politique de la ville. Les évaluations finales des contrats de ville 2000-2006, quand elles ont eu lieu, se sont révélées très hétérogènes et n'ont pas permis d'effectuer une synthèse à l'échelon national. L'évaluation, parent pauvre de la politique de la ville jusqu'ici, doit impérativement s'imposer dans les pratiques.

I.2. LES CONTRATS DE VILLE ET LES CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE (CUCS), DISPOSITIFS INCONTOURNABLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Après cette présentation succincte de la politique de la ville, il convient maintenant de s'intéresser au contenu des Contrats de ville et des Contrats Urbains de Cohésion Sociale qui en sont les principaux outils à l'échelon local. Il est

important de noter que le second de ces deux dispositifs (CUCS) constitue une évolution du premier. Néanmoins, comme l'étude porte notamment sur la question de l'évaluation de ces politiques, il est légitime de se focaliser sur celle des deux dont la durée d'application permet de porter un jugement, en l'occurrence les contrats de ville.

La mise en œuvre de la politique de la ville repose sur le principe de contractualisation qui reflète sa nature fondamentalement partenariale. Ce cadre contractuel a connu une évolution significative durant la période récente avec le passage des contrats de ville aux CUCS.

I.2.1. Les contrats de ville

Afin de simplifier et d'uniformiser les actions de réinsertion des quartiers défavorisés et de mettre en place une synergie entre les actions de l'Etat et les actions locales, les auteurs du IX^e Plan (1984-1988) ont créé un nouveau cadre contractuel à la politique de la ville : le contrat de ville. Le CIV du 12 novembre 1992 a fait le choix de faire, autant que possible, de ce contrat l'instrument contractuel unique de la politique de la ville et 214 contrats d'une durée de cinq ans ont ainsi été signés pour la première génération portant sur la période 1994-1999.

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.

Pour ce qui est de l'évaluation, le contrat de ville doit faire l'objet de révisions sur la base des résultats du dispositif d'évaluation mis en place. En effet, si le contrat a vocation à servir de cadre stratégique sur toute sa durée, il doit ménager la capacité d'adaptation des programmes d'action dont les échéances peuvent différer.

I.2.1.1. Contenu des contrats de ville 2000-2006

Les contrats de ville 2000-2006 abordent la problématique de la ville de manière plus globale que précédemment. Majoritairement intercommunaux, ils sont signés par un nombre croissant de partenaires : conseils régionaux ou conseils généraux, fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)¹⁸, organismes de logement social¹⁹ et Caisses d'Allocations Familiales...

¹⁸ Signataire de 83 % des contrats de ville en métropole.

¹⁹ Un organisme de logement social est signataire du contrat de ville dans 44 % des cas.

Outre l'allongement de la durée des contrats à sept ans, qui coïncide avec celle des Contrats de Plan Etat-Région, et le développement de l'intercommunalité²⁰, les contrats 2000-2006 sont en général des documents plus longs, qui contiennent des plans d'actions plus précis que les précédents. Les contrats sont, en règle générale, accompagnés de conventions thématiques, définissant les orientations et plans d'action dans chaque domaine relevant de la politique de la ville, et de conventions territoriales, précisant les actions à mener sur chaque quartier sensible.

Les contrats de ville ont une architecture variée selon les sites. La contractualisation, qui empêche l'Etat d'imposer un modèle unique pour ses procédures et l'oblige à s'adapter aux spécificités locales, conduit donc, dans certains cas, les partenaires à élaborer ces dispositifs riches mais aussi complexes.

I.2.1.2. Grands Projets de Ville (GPV) et Opérations de Renouvellement Urbain (ORU)

Le CIV du 14 décembre 1999 a lancé un programme national de renouvellement urbain²¹, ayant pour objet la transformation profonde de certains quartiers afin de les associer au développement de leur agglomération et changer durablement leur image. Ce programme comprend deux types d'intervention qui s'inscrivent dans les contrats de ville :

Les Grands Projets de Ville (GPV) sont adaptés aux sites dont la requalification nécessite la mobilisation de moyens exceptionnels. Ils sont considérés comme une partie des contrats de ville mais les annonces officielles à leur sujet sont intervenues alors que les négociations des contrats de ville étaient presque achevées. Ainsi, en dépit de l'affirmation selon laquelle les GPV font partie du contrat de ville, leur procédure d'élaboration et de négociation s'est distinguée de ces derniers à la fois en termes de calendrier et de contenu, engendrant des complications et confusions pour les partenaires de l'Etat. Contrairement au contrat de ville reposant essentiellement sur une négociation déconcentrée entre les acteurs locaux, le GPV est une procédure très centralisée, le ministre intervenant directement auprès des préfets et élus locaux pour discuter de leur contenu.

Le financement des GPV a été réduit : l'enveloppe destinée aux GPV n'a été connue qu'à la date du CIV du 14 décembre 1999. Celui-ci annonçait l'octroi d'une enveloppe supplémentaire de 762 millions d'euros de crédits spécifiques politique de la ville au programme national de renouvellement urbain comprenant cinquante GPV et trente ORU sur la période 2000-2006. La somme globale dévolue aux GPV s'élève à 846 millions d'euros dont la part contractualisée dans les contrats de plan Etat-Région n'est pas précisée. Le montant moyen investi par GPV se porte à 18 millions d'euros sur 2000-2006, soit approximativement 2,6 millions d'euros par an. Cette somme peut paraître modeste en regard des transformations des quartiers envisagés.

Le déroulement des opérations, les interventions spécifiques du ministre concernant les GPV, l'existence au sein de la DIV d'une "mission GPV", l'acceptation par l'Etat de systèmes de pilotage dédiés aux GPV sur des périmètres différents de

²⁰ 70 % des contrats de ville de la génération 2000-2006 sont intercommunaux.

²¹ Ce programme de rénovation urbaine ne doit pas être confondu avec le Programme National de Renouvellement Urbain de la loi Borloo de 2003.

ceux du contrat de ville, la non-prise en compte des enveloppes de crédits affectées aux GPV dans les contrats de plan sont autant d'éléments qui conduisent à considérer les GPV plutôt comme une procédure spécifique que comme une partie du contrat de ville.

Les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) sont, quant à elles, intégrées dans les contrats de ville qu'elles viennent compléter en terme d'investissement urbain. Elles concernent des sites où les projets sont trop modestes pour les GPV, tout en dépassant les moyens classiques d'intervention du contrat de ville en investissement. Le double objectif est de faire participer les quartiers à la dynamique urbaine et d'améliorer la qualité de vie des habitants (habitat, quartiers, espaces collectifs). Il existe une trentaine d'ORU en France, dont plus de la moitié en Île-de-France.

L'ANRU, nouvellement créée pour la mise en place du Programme National pour la Rénovation Urbaine, prend en charge la poursuite des GPV et ORU. Il convient de souligner que, dans l'immédiat, ces deux types de programme ne devraient pas connaître de nouveaux territoires de mise en œuvre.

I.2.1.3. Des engagements financiers vagues

Il est difficile de chiffrer précisément la participation financière totale de l'Etat dans les contrats de ville 2000-2006 en l'absence d'une évaluation précise des financements de droit commun. S'agissant strictement des engagements contractualisés dans les contrats de plan Etat-région au titre des crédits de ville, ils s'élèvent à 1,37 milliard d'euros.

Les actions financées par les contrats de ville sont diverses : frais de fonctionnement de services administratifs dédiés à la politique de la ville, subventions à des organismes divers, en particulier à des associations, investissements, notamment pour la réhabilitation des logements et les aménagements urbains.

La Cour des comptes²² a relevé que les engagements financiers font l'objet de chiffreages fréquemment peu précis et souvent sans échéancier. En outre, ils ne portent fréquemment que sur une partie des crédits nécessaires à la réalisation des nombreuses opérations à mener pendant la durée du contrat, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus sans que les opérations aient toutes été conduites à terme.

L'imprécision des objectifs de la politique de la ville rend de surcroît les engagements financiers souvent ambigus. Concernant les collectivités locales, dans certains cas, les engagements financiers affichés correspondent au total des dépenses faites sur le territoire sans que l'on puisse clairement opérer un partage entre les "dépenses de droit commun", qui relèvent de l'action "normale" de la collectivité, et les actions spécifiquement menées au titre de la politique de la ville.

Concernant l'engagement financier de l'Etat, les contrats de ville sont en général précis quant aux crédits du ministère chargé de la ville, mais beaucoup moins explicites pour ceux des autres ministères dont les montants ne sont que rarement indiqués, ou ne sont donnés qu'à titre indicatif.

²² Rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville, février 2002.

Ainsi, l'ambiguïté sur la définition des crédits spécifiques à la politique de la ville et sur celle des crédits de droit commun, tant pour l'Etat que pour la plupart de ses partenaires, rend la valeur de des engagements difficiles à apprécier.

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 au 533,57 millions d'euros mobilisés par 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 les participations financières des collectivités locales et, le cas échéant, par les crédits des fonds structurels européens.

Le tableau suivant indique la contribution de chaque ministère (organisation gouvernementale de 1999).

Ministères	2000-2006	Dont CPER	Rappel CPER 1994-1999
Ville	1.364,42 M€	1.237,70 M€	533,57 M€
Logement	571,68 M€	190,56 M€	658,27 M€
Emploi	85,37 M€	85,37 M€	0
Solidarité	88,88 M€	88,88 M€	0
Justice	28,66 M€	28,66 M€	0
Jeunesse et sports	16,00 M€	16,00 M€	0
Aménagement du territoire	60,98 M€	0	52,14 M€
Culture	64,03 M€	0	54,88 M€
Outre-Mer	177,15 M€	0	118,91 M€
Fonds d'action sociale	245,44 M€	0	173,79 M€
Total	2.702,61 M€	1.647,17 M€	1.591,56 M€

**Tableau n° 3 : Contribution de chaque ministère à la politique de la ville
sur la période 2000-2006**

Source : *Projet de loi de finances pour 2006, disponibles sur le site du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi*

I.2.1.4. Localisation des contrats de ville 2000-2006, une extension géographique de la politique de la ville

La génération des contrats de ville 2000-2006 voit la poursuite de l'extension du périmètre de la politique de la ville avec la signature de 247 contrats contre 215 contrats en 1994-1999. Cette extension peut inciter à penser que les politiques menées précédemment en la matière ont été, en termes d'efficacité, insuffisantes.

CONTRATS DE VILLE 2000-2006



- Contrats de ville intercommunaux incluant un site en renouvellement urbain
- Contrats de ville communaux incluant un site en renouvellement urbain
- Contrats de ville intercommunaux
- Contrats de ville communaux

Délégation Interministérielle à la Ville
 Centre de Ressources - Coordination Territoriale
 Septembre 2002



Figure n° 2 : Localisation des contrats de ville 2000-2006
 Source : Délégation Interministérielle à la Ville - Centre de Ressources -
 Coordination Territoriale, septembre 2002

I.2.2. Des contrats de ville aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale

Anticipant l'arrivée à échéance des contrats de ville au 31 décembre 2006, le gouvernement a décidé, lors du CIV²³ du 9 mars 2006, la création d'un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville, en l'occurrence les Contrats Urbains de Cohésion Sociale.

Le régime des nouveaux CUCS est précisé par deux circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006²⁴. D'une durée de 3 ans, reconductibles, ils visent à tirer les conséquences des difficultés constatées pour les contrats de ville et prennent en compte une évolution vers une plus grande formalisation du contrat et une meilleure définition des engagements des parties. Ils prévoient une concertation plus approfondie avec les acteurs de terrain ainsi qu'un renforcement du volet de suivi et évaluation²⁵.

Les CUCS ayant été signés au début de l'année 2007, une première évaluation de leur mise en œuvre n'est pas encore envisageable. Il est cependant utile d'observer quelles ont été les principales évolutions de principe entre les contrats de ville 2000-2006 et les nouveaux CUCS.

²³ Comité Interministériel à la Ville.

²⁴ Circulaires aux préfets du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

²⁵ Voir en annexe 2, le tableau de synthèse sur les évolutions du régime des contrats entre les contrats de ville et les CUCS.

I.2.2.1. Extension et complexité accrue de la géographie prioritaire de la politique de la ville avec les CUCS

La mise en œuvre des CUCS s'accompagne d'une démultiplication du nombre de contrats : de 247 pour la dernière génération des contrats de ville à 495 CUCS programmés au 1^{er} mai 2007, soit un quasi-doublement du nombre de contrats.

Cette multiplication va à l'encontre de l'impératif de simplification du cadre contractuel de la politique de la ville et induit un risque de complication des procédures d'instruction d'ores et déjà lourdes pour la mise en œuvre des interventions de la politique de la ville²⁶.

En outre, apparaissent des distorsions entre la géographie étatique basée sur un triple zonage et la géographie contractuelle, c'est-à-dire la réalité du terrain. Ainsi, par exemple, le contrat de ville de Lisieux ne comporte pas de ZUS.

Bien qu'obéissant à des règles génériques, chaque CUCS présente des spécificités qui exigent donc des services instructeurs une appréciation personnalisée des situations propres à chaque secteur urbain concerné.

Pour parvenir à une géographie prioritaire plus conforme à la réalité, la circulaire du 24 mai 2006 instituant les CUCS prévoit une nouvelle géographie hiérarchisée des quartiers prioritaires des CUCS, classés en catégories 1, 2, 3.

Cette géographie repose sur une méthodologie d'analyse des difficultés économiques et sociales des quartiers opérée à partir du dispositif "IRIS" déterminé par l'INSEE²⁷. La priorisation des quartiers de 1 à 3 est importante car elle conditionne la répartition de l'enveloppe perçue par la Préfecture de Région. Par exemple, l'ensemble des quartiers priorité 1 bénéficie des crédits Politique de la ville sur une part importante de l'enveloppe régionale. Les quartiers classés en priorité 2 bénéficient d'un panachage entre les crédits Politique de la ville et les crédits de droit commun, alors que les quartiers priorité 3 ne sont concernés que par des orientations de crédits de droit commun et peuvent bénéficier jusqu'à 10 % de l'enveloppe régionale Politique de la ville en subvention de fonctionnement.

Ainsi, la juxtaposition de systèmes différents d'identification des territoires prioritaires n'est pas un facteur de lisibilité pour les interventions de la politique de la ville.

²⁶ Comme le montre le rapport de la Cour des comptes de septembre 2007, le partenariat local entre l'Etat et les collectivités territoriales implique un processus lourd d'échanges, de réunions de comités techniques et de comités de programmation.

²⁷ Les îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS) sont les briques de base utilisées par l'INSEE en matière de diffusion de données locales. La France en compte environ 50 800 (50 100 en métropole et 700 dans les DOM). La méthode utilisée consiste à comparer le revenu médian des ménages du territoire analysé (IRIS INSEE) au revenu médian de l'agglomération (unité urbaine). A l'intérieur des 455 unités urbaines de plus de 10 000 habitants, 2 609 IRIS ont été sélectionnés. Le seuil de sélection est un écart avec le revenu de l'unité urbaine supérieur à 25 % ou un revenu médian inférieur de 25% au revenu médian national, soit 11 000 euros (ce second critère vise à tenir compte des unités urbaines très décalées par rapport à la moyenne nationale situées dans le Nord et l'Est de la France). Une carte par unité urbaine est alors établie en distinguant les IRIS en fonction de l'écart au revenu médian de l'unité urbaine.

Localisation des territoires prioritaires des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) 2007-2009



- Contrats-cadre
 - Périmètres des Contrats Urbains de Cohésion Sociale*
 - Périmètres des EPCI signataires des CUCS
 - Commune signataire
 - Commune non signataire
- * ou communes signataires dans les EPCI considérés

- Quartiers Politique de la Ville hors ZUS
- Quartiers Politique de la Ville en ZUS

Pôle Cartographie-SIG /
Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles /
Délégation Interministérielle à la Ville
Ministère du Logement et de la Ville - Juin 2007

I.2.2.2. Evolution dans l'élaboration du contrat et dans sa stratégie

L'évaluation des contrats de ville 2000-2006 a mis en évidence l'absence d'objectifs quantitatifs de résultats affichés au niveau national, sauf celui très général de réduire l'écart entre la situation des populations des quartiers sensibles et la moyenne nationale. Les seuls objectifs affichés n'ont concerné que les moyens mis en œuvre, exprimés souvent uniquement en termes financiers, ou en nombre d'emplois créés pour les services concernés de la police ou de l'éducation nationale. Dans certains cas, des objectifs furent proposés dont l'impact sur l'objectif général poursuivi n'a pu être mesuré.

L'imprécision des objectifs constatés au niveau national a affecté les accords locaux des contrats de ville 2000-2006 qui se sont caractérisés le plus souvent par l'absence de définition opérationnelle des objectifs, une formulation des orientations stratégiques retenues et des résultats attendus peu explicites. Les moyens impartis furent rarement détaillés. Les accords locaux ont dès lors constitué, au mieux, des programmes d'action sous formes de listes non hiérarchisées d'interventions dans tous les domaines de la politique de la ville. Le lien entre les orientations retenues et le diagnostic initial apparaissait régulièrement lâche et peu explicite dans le contrat.

Ces flous récurrents ont rendu l'évaluation des contrats difficile ; aussi de nombreux efforts ont été effectués lors de la préparation des CUCS afin de les structurer non plus sous la forme de programme d'actions mais avec une véritable logique globale de projets. L'élaboration des CUCS se base sur un diagnostic de territoire qui détermine les orientations retenues qui sont ainsi justifiées par ledit diagnostic. Des efforts ont été menés afin de détailler les actions et d'y ajouter à chaque fois des objectifs de résultats précis et réalistes. L'énonciation de la stratégie a donc gagné en qualité depuis la précédente génération des contrats de ville. Toutefois, certains écueils connus persistent comme les résultats à atteindre qui restent trop souvent difficilement mesurables, peu hiérarchisés et peu échancés.

I.2.2.3. La réduction et la hiérarchisation des thématiques prioritaires du contrat

Les orientations du contrat de ville s'articulaient principalement autour du renouvellement urbain, de l'insertion et du développement économique ainsi que de l'ingénierie et de l'animation des dispositifs au plan régional en tenant compte des spécificités locales. Ces différents thèmes d'action n'étaient pas hiérarchisés.

Avec la mise en place des CUCS, cinq thématiques prioritaires ont été retenues : habitat et cadre de vie, accès à l'emploi et développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance. Cette structuration plus forte et homogène des contrats offre une cohérence thématique nationale qui devrait faciliter les bilans et évaluations globaux ainsi que les comparaisons entre territoires. Mais cette segmentation ne doit pas nuire à la transversalité de la politique de la ville.

I.2.2.4. Une gouvernance mieux organisée mais une difficulté d'articulation avec le renouvellement urbain

Le contenu des CUCS manifeste un progrès des acteurs locaux sur la définition et la mise en œuvre des modalités de pilotage et de maîtrise d'œuvre. L'articulation

des instances du CUCS avec celles des diverses procédures thématiques déployées sur le territoire aboutit parfois sur des choix organisationnels précis. En revanche, l'incertitude demeure sur plusieurs points essentiels comme le mode d'articulation entre le pilotage du CUCS et du Programme de Rénovation Urbaine, ou encore la répartition des rôles en matière d'ingénierie entre communes et EPC²⁸.

L'articulation entre le PRU et le CUCS n'est pas toujours évidente malgré la volonté d'association des acteurs sociaux lors de la définition des projets urbains. Il réside là une certaine difficulté à aborder le social au-delà des exigences de l'ANRU (volet social avec la Gestion Urbaine de Proximité (GUP) ou encore la charte de relogement ainsi que celle d'insertion). La dimension sociale du PRU est peu exprimée dans les projets et ce dernier ne semble être appréhendé qu'en tant qu'instrument au service de la bonne réalisation du projet urbain.

Les configurations locales ne constituent pas les seuls freins à une plus forte intégration entre social et urbain ; ceux-ci prennent aussi leur racine dans une diversité des métiers en jeu accompagné d'une méconnaissance réciproque des cultures professionnelles en raison de l'absence d'instances d'échange, ainsi que de règles et perspectives communes. La promotion des échanges entre les équipes des PRU et les acteurs sociaux doit être recherchée sur des objets clés comme la connaissance des usages sociaux, la gestion coordonnée des procédures et dispositifs ainsi que sur le diagnostic de l'évaluation des besoins en services du territoire, le peuplement et les parcours résidentiels.

I.2.2.5. Une véritable prise en compte de la nécessité d'évaluer le contrat

Les CUCS tirent les leçons du passé concernant l'observation, le suivi et l'évaluation. Le souci des acteurs signataires des CUCS à investir ces champs est affiché. Les orientations du CUCS en matière d'observation, de suivi et d'évaluation tiennent compte des attentes exprimées par la DIV, en annonçant la mise en place d'outils donnant de la lisibilité et permettant un suivi régulier des interventions, de travaux éclairant l'appréciation des choix opérés. Les démarches sont volontaristes et parfois définies de manière précise. Cependant, la culture évaluative et les outils d'observation sont en pleine structuration et il sera important de contrôler les résultats des évaluations des CUCS à terme pour s'assurer de l'effectivité de leur optimisation.

I.2.2.6. Evolution dans les modalités et le suivi du financement des CUCS

Lors des précédents contrats de ville, le versement tardif des financements aux associations et ses conséquences ont été mis en évidence. Les décalages dans les paiements font obstacle à l'appréciation de l'impact des actions des associations qui n'ont pas pu mener celles initialement prévues faute d'une visibilité suffisante sur les moyens financiers disponibles. La mise en place des CUCS a donc été l'occasion de la création de l'ACSé dont l'un des objectifs est d'accélérer les délégations de crédits et les paiements aux associations. Les CUCS restent cependant toujours flous sur les modalités de mobilisation des actions du droit commun.

²⁸ Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

Le budget alloué à l'ACSé est de 300 millions d'euros en 2007 et de près de 400 millions en 2008 (du fait de la prise en charge des départements d'Outre-Mer et de la totalité du programme des adultes-relais). D'autres crédits (Jeunesse et Sports, DDASS, etc.) devraient être progressivement mutualisés par l'ACSé. L'objectif est de développer des conventions pluriannuelles de 3 ans garantissant les engagements de chacun.

Dans les CUCS, la part des autres financements dans une globalisation nationale semble méconnue. Ces crédits n'ont pas fait comme ceux de l'ANRU l'objet d'une loi de programme ni d'une mutualisation avec d'autres partenaires.

I.2.2.7. La persistance du statut de contrat-cadre

Les CUCS, à l'instar des contrats de ville, sont des contrats-cadres à mi-chemin entre le projet et le contrat, dont ils ne présentent pas toutes les caractéristiques : au projet, il manque l'énonciation claire d'une stratégie globale, territorialisée et de long terme ; au contrat, il manque des engagements réciproques ayant un degré de précision contraignant pour les signataires, au-delà de l'engagement de principe.

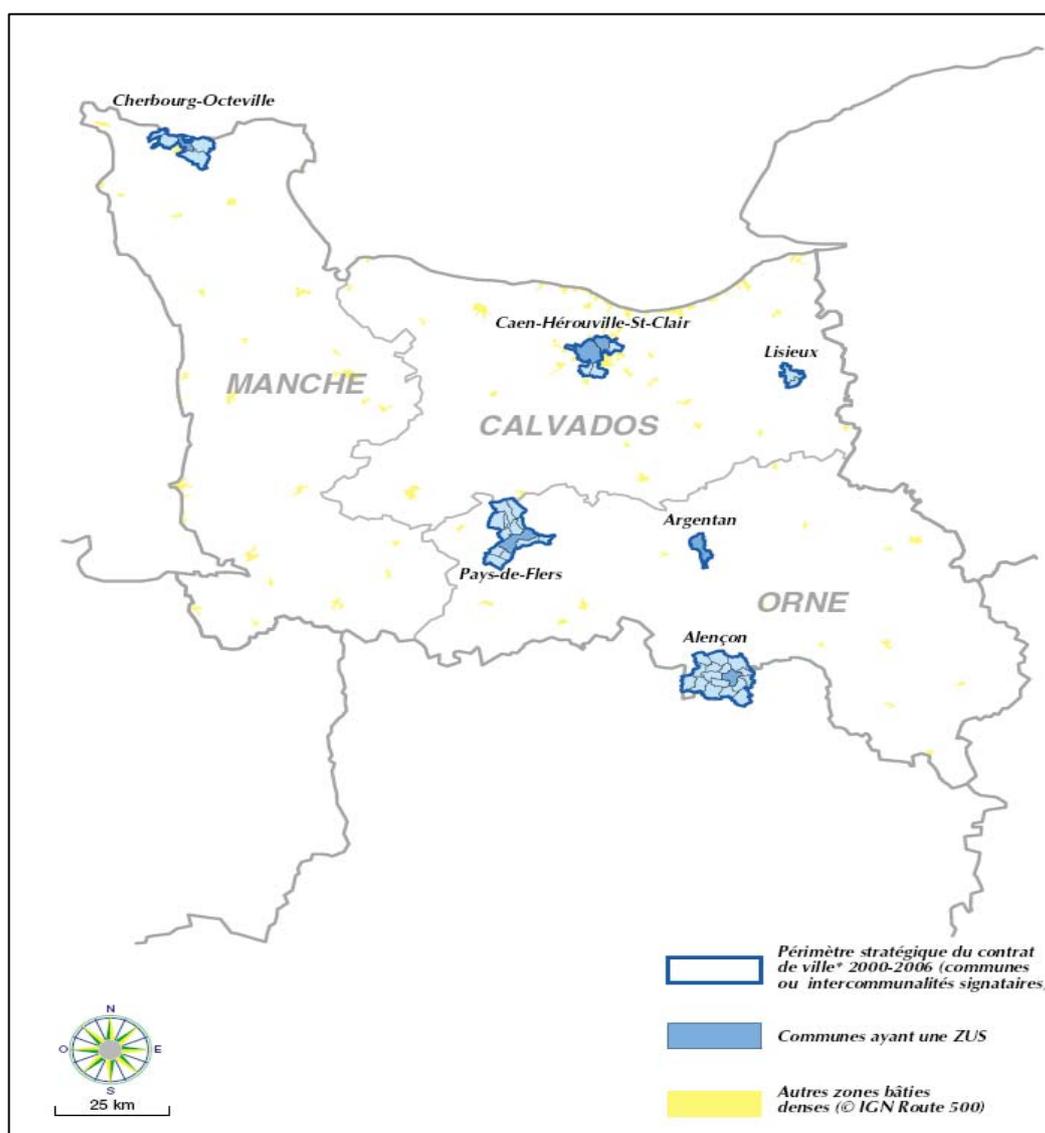
I.2.2.8. La difficulté d'une stratégie de long terme pour les quartiers

Les CUCS achoppent comme les contrats de ville sur la difficulté à analyser et définir la place spécifique des quartiers dans la ville. L'analyse des caractéristiques sociales et urbaines des quartiers se focalise souvent sur les écarts à la moyenne et ne donne que rarement lieu à une hiérarchisation des enjeux relatifs à la place des quartiers dans la ville. Cette approche curative domine au détriment de l'énonciation de stratégies globales et de long terme réinscrivant le quartier dans la dynamique plus large de la ville, de l'agglomération ou du bassin de vie (autrement dit aux échelles où se jouent les questions d'emploi, d'économie, d'éducation ou encore de culture). La définition d'une vocation et d'une place choisie du quartier dans la commune ou l'agglomération favoriserait la cohérence des interventions conduites.

Les CUCS signés ne révolutionnent donc pas radicalement la politique de la ville et 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 : la difficulté à articuler les dimensions urbaines et sociales mais aussi celle 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.

II. 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 Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) ayant bénéficié d'un contrat de ville sur la période 2000-2006, à savoir : Alençon (quartiers de Perseigne et 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).



Villes et agglomérations en contrat de ville en 2000-2006 en Basse-Normandie
Source : Atlas régional Basse-Normandie, site internet DIV, 2002

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 sur leur mise en œuvre. C'est pourquoi certains territoires urbains nouvellement retenus (Bayeux par exemple) ne sont pas évoqués et analysés dans cette étude, ces territoires n'ayant pas fait l'objet d'un contrat de ville sur la période 2000-2006.

Pour chacun d'entre eux, des programmes et zones prioritaires ont été identifiés comme le précise le tableau suivant:

Sites	ZUS	ZRU	ZFU	ORU	GPV
Communauté d'Agglomération Caen la Mer	4	3			1
Lisieux et Beuvillers	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Communauté Urbaine d'Alençon	2	2			
Argentan	1				
Communauté d'Agglomération du Pays de Flers	1	2			
Communauté Urbaine de Cherbourg-Octeville	3	1	1		

(1) Le contrat de ville de Lisieux-Beuvillers constitue une exception au cadre réglementaire territorial faute de classification en ZUS, ZRU ou ZFU

Programmes et zones prioritaires des contrats de ville bas-normands 2000-2006

Cette configuration a évolué avec la mise en place de zones franches urbaines en fin de contractualisation 2000-2006 et la mise en place des CUCS en 2007.

Avant d'aborder dans le détail les bilans qui ont pu être effectués sur ces contrats de ville, le contexte global des ZUS bas-normandes doit être présenté pour montrer combien les situations sociales et économiques sont interdépendantes.

Un point méthodologique viendra dans un second temps préciser l'approche effectuée pour la réalisation des bilans et présenter les principaux acteurs et dispositifs intervenant dans le volet économique de la politique de la ville.

II.1. LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BASSE-NORMANDIE : ETAT DES LIEUX LORS DE L'ELABORATION DES CONTRATS DE VILLE

D'après l'étude réalisée par l'INSEE et publiée en juin 2005 dans le numéro 147 de Cent pour Cent Basse-Normandie, en 1999, date à laquelle les contrats de ville concernés par l'étude ont été élaborés et à partir de laquelle s'arrêtent les données globales disponibles en Basse-Normandie²⁹, 58 700 personnes au total vivaient en Zone Urbaine Sensible. Elles représentaient 22 % de la population des communes ayant une ZUS et un peu moins de 8 % de l'ensemble de la population urbaine régionale. Cette proportion plaçait la région dans une situation intermédiaire au plan national puisque celle-ci variait entre 4 et 18 % selon les régions. Les ZUS bas-normandes avaient perdu 9 % de leurs habitants au cours de la décennie 1990, soit l'une des plus fortes baisses des régions françaises. Durant le même temps, la population des ZUS de métropole n'avait en effet reculé que de 6 %.

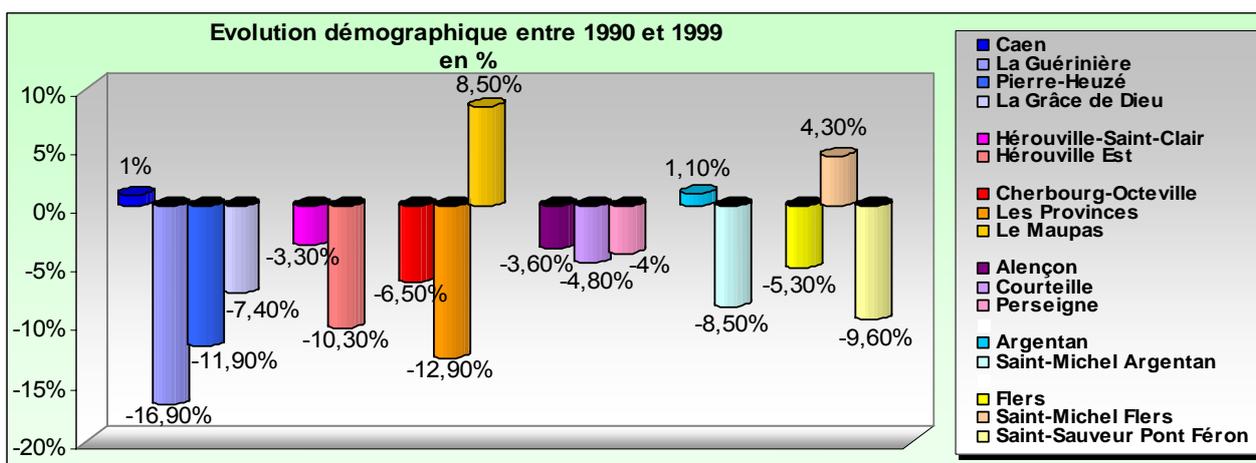
²⁹ D'après le Recensement Général de la Population de 1999.

II.1.1. Une perte démographique due aux pressions foncières, à la réduction de la taille des ménages ainsi qu'aux démolitions

A la lecture des derniers recensements disponibles, c'est-à-dire ceux de 1990 et de 1999 qui donnent une vision certes insatisfaisante mais qui constitue la seule qui puisse être fournie, plusieurs constats ont pu être tirés.

Un phénomène de dépeuplement a ainsi été observé dans les zones urbaines ainsi que dans les quartiers, notamment à Caen, dans les quartiers de la Guérinière et de la Pierre Heuzé, à Cherbourg-Octeville dans celui des Provinces et à Flers dans celui de Saint-Sauveur-Pont-Féron. Ce recul trouve en grande partie sa source dans la réduction de la taille des ménages (départs d'enfants, séparations et familles monoparentales). De plus, ces quartiers déjà denses ne disposaient que de très peu de foncier disponible pour de nouvelles constructions. Enfin, la démolition de logements dans les années quatre-vingt-dix, notamment dans les quartiers de la Guérinière à Caen et des Provinces à Cherbourg-Octeville a accentué ces pertes démographiques.

A contrario, au cours des années 1990, la population s'est accrue dans les deux ZUS bas-normandes du Maupas à Cherbourg-Octeville et de Saint-Michel à Flers en raison du développement du parc de logements.



Evolution démographique dans les ZUS en Basse-Normandie entre 1990 et 1999

Les programmes de rénovation urbaine mis en place actuellement (réhabilitation, démolitions et constructions de logements locatifs publics et locatifs privés) ne devraient pas se traduire par des évolutions significatives du paysage démographique des ZUS.

En ce qui concerne l'état des lieux opéré en 1999 dans les ZUS bas-normandes, l'habitat social y était majoritaire avec un parc HLM qui rassemblait plus de 80 % du parc de logements. Seule exception notable, Courteille à Alençon ne comprenait que 52 % de logements sociaux. Cette densité de logements sociaux est la traduction d'un parc social jouant son rôle de solidarité et favorisant ainsi des formes de concentrations des personnes en situation difficile. Cependant, la situation de ces zones d'habitat n'est pas figée et la population se renouvelle au gré des évolutions des situations personnelles et familiales. Ainsi, en 2003, plus d'un ménage

sur six avait emménagé dans l'année dans les ZUS de Saint-Sauveur-Pont-Féron à Flers, des Provinces et du Maupas à Cherbourg-Octeville ainsi qu'à Perseigne à Alençon. Il est d'ores et déjà à remarquer que cette mobilité résidentielle est plus due à la fluidité d'un marché immobilier détendu qu'à une évolution de la situation professionnelle. Toutefois, lorsque le volet emploi des contrats de ville fonctionne bien, certaines des personnes ayant retrouvé un emploi peuvent alors quitter la ZUS et ne sont donc pas comptabilisées dans les statistiques, ce qui représente une difficulté majeure pour l'évaluation de l'impact dudit volet.

II.1.2. Contexte socio-économique et urbain : une précarité importante, un niveau de formation faible ainsi qu'un fort taux de chômage

Comme sur l'ensemble du 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 précarité, 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 %), sous l'effet conjugué d'une amélioration de la situation économique, de l'augmentation de l'emploi précaire, d'une évolution démographique favorable (papy boom) et d'une comptabilité du chômage remaniée.

Néanmoins, cette baisse du nombre de demandeurs d'emploi dans les ZUS ne pallie pas une problématique plus profonde des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; il s'agit en l'occurrence d'un net déficit de formation³⁰ d'autant plus ressenti que le marché de l'emploi exige de plus en plus des niveaux de diplôme et de qualification accrus, ce qui affecte les possibilités d'insertion ou de réinsertion professionnelle. Ce déficit de formation se retrouve dès le plus jeune âge : 8 % des élèves entrant en 3^e ont un retard scolaire de deux ans ou plus en ZUS, contre 4 % dans le reste de la région en 1999. La ZUS de Perseigne à Alençon est la plus touchée (16 %). La précarité professionnelle et financière des adultes ainsi que les difficultés scolaires des enfants sont souvent associées à une rupture familiale³¹.

Pour autant les chômeurs des ZUS n'ont pas un profil très différent des chômeurs urbains : dans les deux cas, 30 % d'entre eux recherchent du travail depuis plus d'un an et près d'un sur quatre a moins de 25 ans.

³⁰ Fin 2002, près de 27 % des chômeurs sont sortis du système scolaire avant la troisième, contre moins de 20 % dans les communes.

³¹ En 2002, dans les ZUS, 35 % des familles allocataires à la Caisse d'allocations familiales (CAF) sont monoparentales, soit deux fois plus que dans les communes qui les englobent. On note également une monoparentalité quasi exclusivement féminine.

D'une manière générale, il est important de rappeler le diagnostic établi par l'Etat, plus précisément lors de la Conférence Administrative Régionale (CAR) du 18 décembre 2001, sur les sites sous contrats de ville 2000-2006 :

- "une agglomération caennaise globalement dynamique, inscrite dans un processus de métropolisation qui, non encore arrivé à maturité, génère des dysfonctionnements internes : étalement spatial, spécialisation économique et résidentielle croissantes, instabilité,
- une agglomération cherbourgeoise souffrant de graves dysfonctionnements structurels : isolation territoriale du fait d'un décrochage croissant par rapport à son environnement (vis-à-vis de la Manche dans son ensemble, du Nord Cotentin et de sa périphérie -poursuite de la périurbanisation-) ; dérive de la commune-centre, mauvaise répartition des richesses,
- des agglomérations de Lisieux et d'Argentan en voie de paupérisation,
- une agglomération de Flers fragilisée par un tissu industriel qui se maintient, mais qui est vieillissant,
- une agglomération alençonnaise qui risque de voir la dérive du quartier de Perseigne se généraliser à d'autres poches d'habitat, compte tenu du déclin de l'emploi (dont la fermeture de Moulinex est une illustration)".

II.1.3. Une partie de la population des quartiers cumule les handicaps dans un monde du travail où les conditions d'accès à l'emploi sont de plus en plus exigeantes

Dans les quartiers sensibles, les obstacles à l'insertion professionnelle sont, pour l'essentiel, dus à la conjonction de trois facteurs :

- la faiblesse du niveau scolaire, de qualification et de diplôme ;
- l'insuffisante intériorisation de certains codes sociaux ;
- la discrimination à l'entrée du monde du travail³².

A ces facteurs principaux peuvent venir s'ajouter la dégradation de l'état de santé, des situations de précarité et de fragilité, des situations familiales qui ne laissent pas à l'individu la disponibilité d'esprit suffisante à l'investissement dans un parcours d'insertion, conséquences de nombreuses ruptures de parcours. Entrent en jeu également des problèmes de mobilité qui peuvent être d'origine financière (insuffisance des ressources pour passer le permis, acquérir un véhicule, l'entretenir et l'alimenter en carburant), mais aussi psychologique.

Ces difficultés sont autant de freins à l'insertion dans un monde du travail où les exigences augmentent et où de surcroît, les recrutements se font de plus en plus par réseaux professionnels ou personnels, réseaux dont la majorité des habitants des quartiers fragiles ne disposent pas.

L'accès à l'activité professionnelle, en particulier pour les jeunes, demeure cependant la clé d'intégration dans la société, de l'émancipation matérielle par

³² Discriminations liées à la réputation du quartier, à leur adresse présente sur leur CV ou à leur origine.

rapport à la famille et, pour les jeunes filles, de l'affranchissement de pressions culturelles.

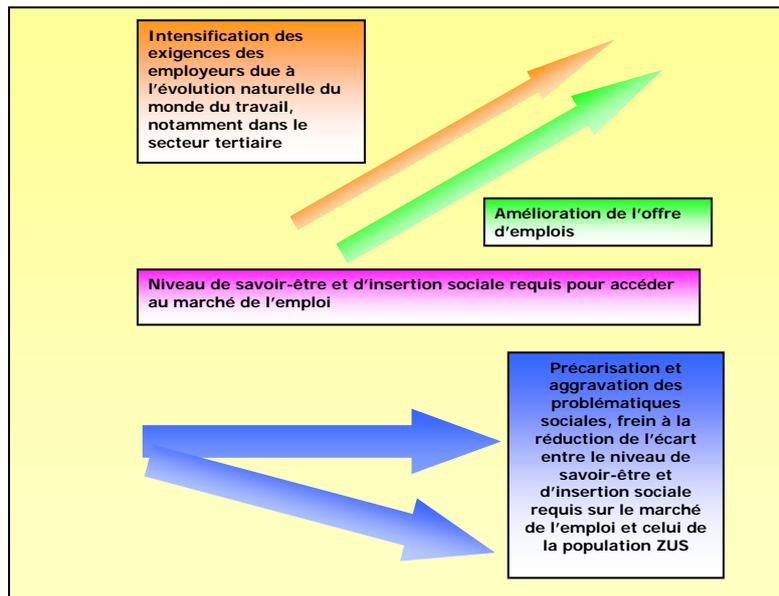


Illustration schématique de la situation des demandeurs d'emploi des ZUS par rapport aux exigences du monde du travail

II.1.4. Le défi du développement économique et l'emploi

Il est important de souligner que les résultats des volets économiques des contrats de ville sont éminemment dépendants de l'environnement économique général. Il serait erroné de croire possible l'amélioration durable de la situation économique des quartiers défavorisés et des conditions de leurs habitants sans qu'elle ne résulte d'une nette amélioration d'ensemble de l'économie du pays et de la région.

Les retombées de la croissance bénéficiant toujours en premier lieu aux territoires les plus performants, il faut que celle-ci soit suffisamment forte et équilibrée pour que les quartiers prioritaires de la politique de la ville puissent espérer en recueillir les fruits. Ceci justifie qu'un effort particulier soit consenti en faveur de ces zones.

Il en va ainsi du volet "rénovation urbaine" qui vise, d'une part, la réintroduction de la multifonctionnalité dans des territoires caractérisés par la ségrégation spatiale des activités et, d'autre part, la mixité sociale par une offre de logements à la fois locatifs et privés. Le volet social de la politique de la ville, quant à lui, contribue dans le même temps dans des zones où sévit un chômage de masse à surmonter les obstacles à l'accès et à la connaissance de l'offre d'emploi. Il participe également à la réduction des distances psychologiques par rapport à l'univers du travail, distances existant parfois depuis deux voire trois générations et dans lesquelles se sont développées au fil des ans une économie souterraine et une certaine insécurité des biens et des personnes qui ne favorisent guère l'implantation d'établissements industriels, commerciaux et artisanaux.

La restructuration des quartiers en difficultés à travers les grands projets urbains et les opérations conduites dans le cadre de la rénovation urbaine doit donc intégrer dès l'amont les besoins des activités économiques et commerciales. En effet, ces quartiers souffrent d'handicaps structurels tels que la faible disponibilité foncière et immobilière, un manque de locaux adaptés aux entreprises ainsi que des problèmes d'accessibilité.

II.1.5. Point méthodologique : la difficile obtention de données quantitatives à l'échelle des Zones Urbaines Sensibles

Le CESR a pu se rendre compte au cours de l'étude de la difficulté d'obtenir des résultats chiffrés à l'échelle des territoires et de les interpréter compte tenu de la mobilité résidentielle des personnes concernées.

L'évaluation de l'évolution des ZUS bas-normandes au travers des indicateurs "Borloo"³³ et "BOP"³⁴ 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.

Il est ainsi difficile d'obtenir des données infra-communales, permettant d'isoler les quartiers et de comparer leur situation avec celle de leur commune ou de leur agglomération. Les données, par ailleurs, sont souvent très dispersées et parfois difficiles à obtenir en raison des contraintes propres aux organismes producteurs, notamment en matière de diffusion. Quand elles sont issues de fichiers administratifs conçus dans un objectif de gestion, ces informations ne sont pas toujours exploitables ou nécessitent des traitements spécifiques. Enfin, sur certains thèmes, peu de données sont actuellement disponibles.

Cette problématique d'obtention de données pour évaluer la politique de la ville a été prise en compte par la Direction régionale de l'équipement (DRE), animateur de la politique de la ville, et le Conseil Régional qui ont travaillé en partenariat avec le cabinet Alkante afin de mettre en place un SIG³⁵ politique de la ville. Le recensement des données disponibles a été effectué par la DRE auprès des

³³ Concernant l'emploi et le développement économique qui font l'objet de l'étude, les indicateurs Borloo sont les suivants : évolution du taux de chômage dans l'ensemble des ZUS et dans l'ensemble des agglomérations concernées par la politique de la ville ; évolution de ce taux pour les actifs de faible niveau de formation, pour les jeunes actifs de moins de 25 ans dans les ZUS et les agglomérations de références ; taux de couverture des différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS comparé aux agglomérations. Sur les ZFU les indicateurs Borloo sont les suivants : nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées, nombre d'emplois existants, transférés ou créés dans les ZFU ; nombre d'embauches réalisées par les entreprises implantées dans ces zones de personnes résidant en ZUS ; taux de suivi des demandeurs d'emploi en ZUS par le service public de l'emploi ; investissements publics réalisés dans chaque ZUS, ZRU et ZFU.

³⁴ Un 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 premier août 2001 (LOLF).

³⁵ Système d'Information Géographique : logiciel de cartographie réalisé en partenariat entre la Direction Régionale de l'Équipement (DRE), le Conseil Régional et l'INSEE rassemblant les bases de données issues de différents organismes (ANPE, CAF...) dans l'optique d'une meilleure évaluation de la politique de la ville.

fournisseurs et des conventions de mise à disposition des données ainsi que des chartes de fonctionnement ont été établies. Le SIG devrait à terme permettre d'obtenir ces données de manière actualisée chaque année, mais ce ne sera pas effectif avant 2009. Les données quantitatives disponibles sur la période étudiée (2000-2006) sont donc lacunaires et du coup délicates en termes d'interprétation, et ce d'autant plus que l'absence de connaissance de l'évolution des effectifs de la population active en ZUS rend délicate toute analyse en termes d'évolution.

L'étude se basera donc essentiellement sur les évaluations finales des contrats 2000-2006 ainsi que sur les programmations financières et bilans fournis par les équipes MOUS. Leur richesse en termes de données et d'analyse est hétérogène selon les sites.

II.1.6. Les principaux acteurs et dispositifs intervenant dans le volet économique de la politique de la ville en Basse-Normandie

La présence de nombreux intervenants et dispositifs opérant dans le cadre du volet économique de la politique de la ville conduit à une organisation pour le moins labyrinthique, frein à la fluidité du fonctionnement harmonieux de ce dernier, justifiant par ailleurs une présentation préalable permettant au lecteur de se repérer.

Ces préalables méthodologiques réalisés, seront ensuite abordés les bilans des contrats de ville sur la période 2000-2006.

Le synoptique suivant tente d'opérer une présentation schématique et simplifiée (autant que faire se peut !) du positionnement et des relations unissant chacun des principaux acteurs des Contrats de Ville.

CUCS (équipe MOUS)
 Coordinateur des efforts des autres dispositifs en direction de l'emploi, visant à une meilleure prise en compte des populations des quartiers de la politique de la ville

ANRU : charte nationale d'insertion
 L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a élaboré une charte nationale d'insertion qui prévoit, au minimum, de réserver 5% des travaux aux publics des quartiers.

Les zones franches urbaines (ZFU)
 Les entreprises ≤ 50 salariés installées/crées dans les quartiers sensibles de plus de 8500 habitants bénéficient d'exonérations fiscales et sociales pour une durée de 5 ans à taux plein puis de 3 à 9 ans à taux dégressif et en contrepartie de cet avantage les entreprises bénéficiaires doivent satisfaire une clause d'embauche : 1/3 des recrutements doit être réservé aux habitants des ZUS de l'agglomération.

Plan Local pour l'Insertion par l'Economie (PLIE)
 Dispositif de mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté par le biais de parcours individualisés. Plates-formes de coordination, les PLIE mobilisent pour la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement identifiés, l'ensemble des acteurs intervenant, avec l'Etat et le Service Public de l'Emploi (SPE), en matière d'insertion sociale et professionnelle : collectivités locales, entreprises et organismes socioprofessionnels, structures d'insertion par l'activité économique, associations...

Maison de l'Emploi et de la Formation (MEF)
 coordonne les moyens et les actions des différents partenaires pour favoriser le développement de l'emploi et de la formation
 Démarche prospective

LA DECISION DE PRISE EN CHARGE
 Comité technique
 Groupe de suivi opérationnel

La décision Politique
 Partenaires institutionnels
 Associations d'animation et de gestion du PLIE
 Comité de pilotage
 Collectivités territoriales
 Etat et services déconcentrés
 Partenaires socio-économiques

L'OFFRE D'EMPLOIS
 Partenaires économiques
 Chambres consulaires
 Fédérations professionnelles
 MEDEF
 Etc....

PRESCRIPTION
 Structures d'accueil
 ANPE (suivi adultes)
 Centre Communal d'Action Sociale (CCAS)/Centre Médico-social (CMS)
 Mission locale (accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans)
 Cellules d'emploi
 Associations
 Maison de l'Information pour la Formation et l'Emploi (MIFE)

PLIE
 Equipe d'animation

LES OPERATEURS
 d'accompagnement :
 ANPE (suivi adultes)
 Mission locale (suivi des jeunes de 16 à 25 ans)
 de formation : associations dont l'AFPA et le GRETA conventionnés par l'ANPE

L'INSERTION PROFESSIONNELLE
 Les structures d'insertion par l'économie (IAE)
 Les entreprises d'insertion (EI)
 Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)
 Les associations intermédiaires (AI)
 Les activités d'utilité sociales (AUS)
 Les ateliers chantiers d'insertion (ACI)

- Dispositifs de la politique de la ville
- Dispositifs "classiques" de la politique pour l'emploi

Présentation des structures et dispositifs principaux intervenant dans le volet économique de la politique de la ville

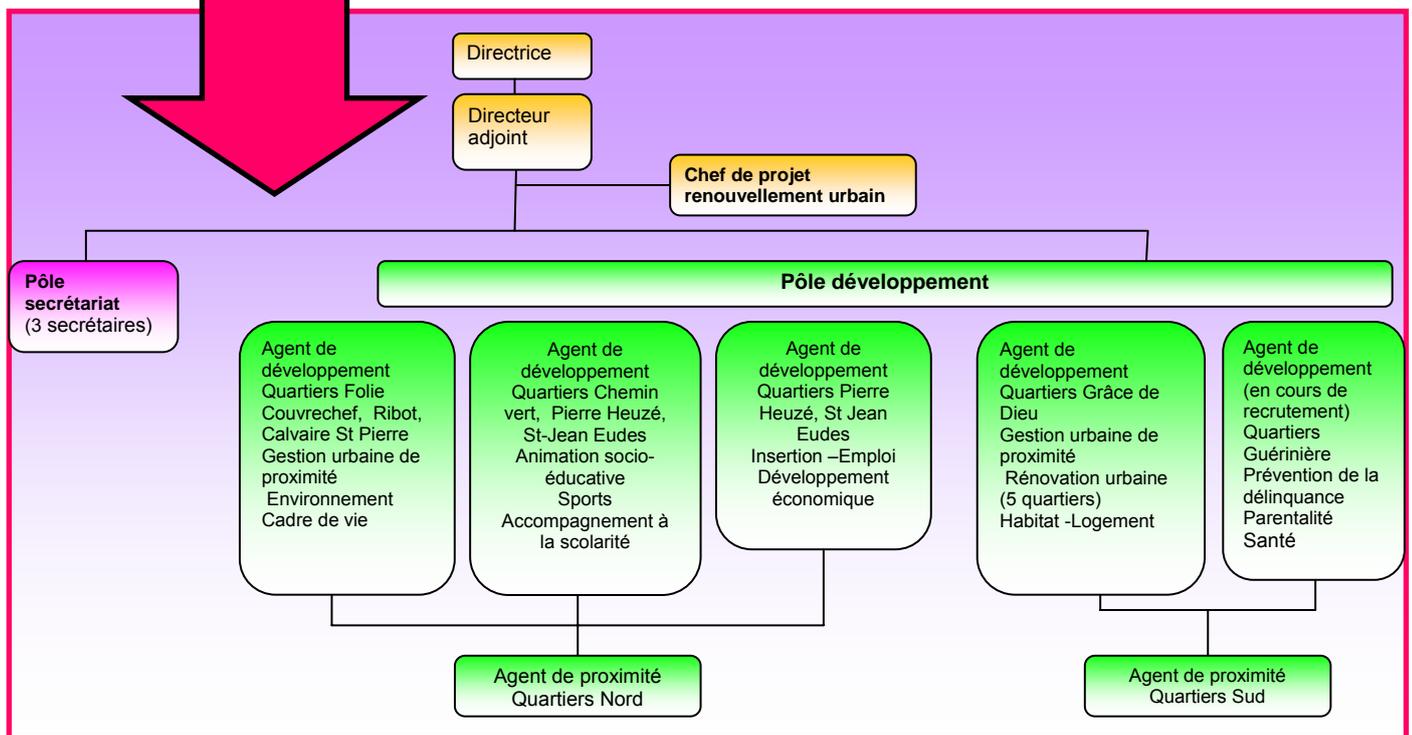
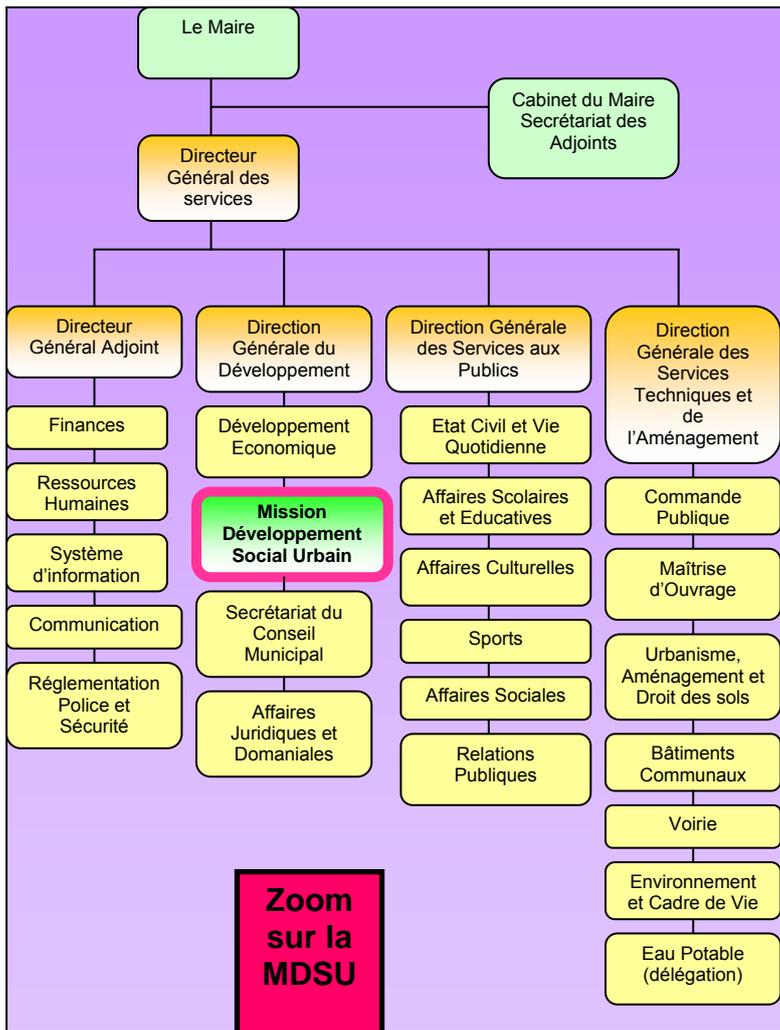
II.2. LES BILANS DES CONTRATS DE VILLE BAS-NORMANDS

Les bilans qui vont suivre comportent une partie consacrée à la programmation financière des contrats et une analyse plus qualitative de la programmation des actions et du fonctionnement des contrats. Lors de ces bilans, les problématiques spécifiques à chaque site seront évoquées. Les problématiques plus générales rencontrées par l'ensemble des sites bas-normands seront abordées dans la troisième partie du rapport dédiée à des pistes de réflexion sur les résultats enregistrés par les contrats de ville bas-normands.

II.2.1. Le contrat de ville de l'agglomération caennaise

Le contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération de Caen reposait sur :

- 6 communes : Caen, Colombelles, Fleury-sur-Orne, Hérouville-Saint-Clair, Iffs et Saint-Germain-la-Blanche-Herbe ;
- 4 ZUS : Hérouville Est (Le Val, Les Belles Portes, Le Grand Parc), La Grâce de Dieu, La Guérinière et La Pierre Heuzé ;
- 2 ZFU : Hérouville Est et La Guérinière-Grâce de Dieu ;
- des engagements financiers sur la période 2000-2005 s'élevant à 40 213 287 euros ;
- 615 actions engagées ;
- pour la ville de Caen, une équipe opérationnelle, la Mission Développement Social Urbain (MDSU), positionnée comme un service communal et dans les autres communes, des chefs de projets entourés ou non de collaborateurs.



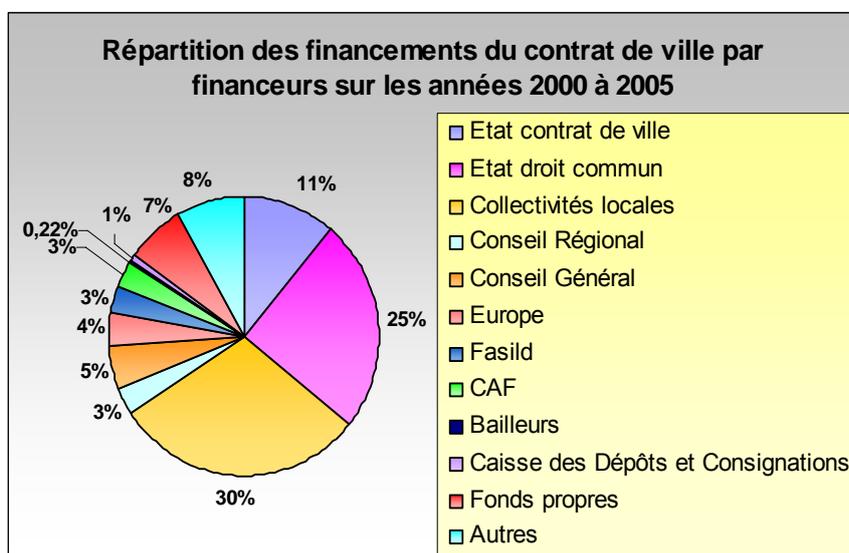
Organigramme du Contrat de Ville de l'agglomération caennaise

II.2.1.1. Bilan financier : les ressources mobilisées

Le bilan financier présenté se base sur les données rassemblées lors de l'évaluation finale du contrat de ville de l'agglomération caennaise effectuée par le CRESO³⁶.

Sur la période 2000-2005, le montant total des financements alloués au contrat de ville s'est élevé, comme précédemment indiqué, à 40 213 287 euros pour 615 actions, ce qui représente un coût moyen par action de 65 521 euros, moyenne qui recouvre de fortes disparités. Ce total calculé ne comprend pas l'intégralité des sommes investies par certains partenaires tels que les bailleurs sociaux ou encore le Conseil Régional. Sont également exclus les montants affectés à la rénovation urbaine.

Sur l'ensemble de la période 2000-2005, les principales sources de financements sont apportées par les communes signataires et par l'Etat au titre du



contract de ville mais surtout au titre du droit commun. L'essentiel des charges du contrat de ville a donc été supporté par les communes et les autres collectivités territoriales. Les signataires du contrat de ville ont financé 85 % de l'ensemble de la programmation, les financements restants ayant eu pour origine des opérateurs eux-

mêmes (autofinancement pour 7 % du total) ou des financements ponctuels (autres : 8 %).

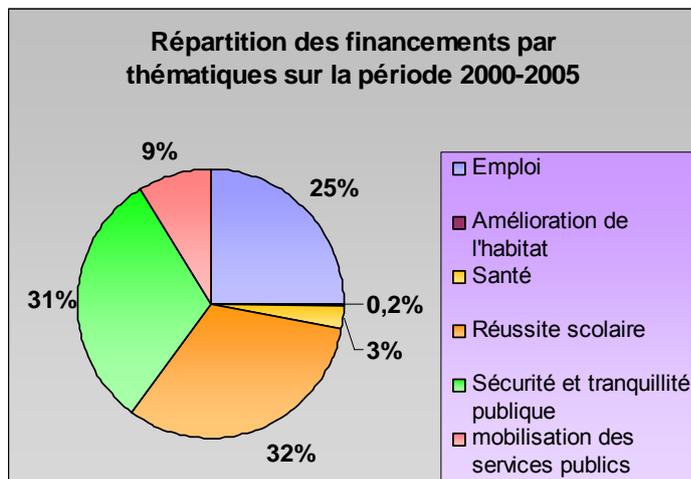
Les crédits spécifiques de la politique de la ville semblent donc plutôt constituer une source de financements annexe. Cependant, la baisse des montants de ces crédits spécifiques sur la période a mis en péril le fonctionnement de certaines associations qui ont dû revoir à la baisse leur volume d'activité ou supprimer des emplois. L'Etat, au titre du droit commun, et les collectivités, financent, selon les années, entre 50 et 60 % du montant total des crédits programmés, tandis que les crédits spécifiques octroyés au contrat de ville ont servi à soutenir l'activité d'associations et ne semblent pas avoir joué le rôle "d'effet levier" que lui accordent les publications institutionnelles.

Compte tenu de l'état perfectible de la coopération intercommunale locale, les municipalités ont eu tendance à privilégier les participations financières profitant directement à leurs populations communales, sans réel souci d'intégration dans une politique globale sociale et urbaine d'agglomération.

³⁶ Centre de Recherche sur les Espaces et les SOciétés, laboratoire de recherche en géographie sociale inséré dans la Maison de la Recherche en Sciences Humaines de Caen (MRSH).

Les montants accordés par les bailleurs sociaux n'ont pas été recensés dans le logiciel Poliville File Maker, ce qui explique la modestie de leur participation au sein de la programmation financière.

Sur les six thématiques annoncées par la loi Borloo, le contrat de ville de l'agglomération caennaise en privilégie trois : "améliorer la réussite scolaire", "sécurité et tranquillité publique" et "emploi et développement économique". Entre 2000 et 2005, ces priorités ont concentré environ les trois quarts des financements annuels.



d'Insertion par l'Economie (PLIE) de Caen. Ce volet est celui qui a concentré le plus de crédits de droit commun (38 % des crédits de l'Etat au titre du droit commun entre 2000 et 2005).

Les financements d'Etat accordés aux ZUS (crédits spécifiques et de droit commun) diminuent régulièrement depuis 2002, et ce de manière accrue concernant les crédits de droit commun. Cette diminution a eu pour conséquence de replacer les crédits spécifiques au titre de la politique de la ville comme source principale des financements de l'Etat sur les territoires prioritaires mais ce dans le cadre d'une diminution du total des crédits de l'Etat.

II.2.1.2. Bilan qualitatif du volet "emploi insertion" : des dispositifs en nombre suffisant mais une coordination et un travail sur l'insertion sociale en amont perfectible

Avant d'évoquer ce bilan, il faut rappeler que parmi les six communes signataires du contrat de ville de l'agglomération caennaise, seules Caen et Hérouville incluent des périmètres classés en ZUS. En conséquence, pour ne pas désavantager les autres communes, il a été décidé de les rendre éligibles aux financements sur la totalité de leur territoire.

L'évaluation finale du contrat de ville de l'agglomération caennaise réalisée par le CRESO a fait débat. Cet organisme a relevé une insuffisante territorialisation des actions en faveur des ZUS ainsi qu'un manque de cohérence dans les logiques de financement des partenaires du contrat de ville, signe que la démarche interministérielle de la politique de la ville devait être renforcée au-delà du partage de l'information. En effet, les stratégies et logiques du CUCS diffèrent parfois de celles des services déconcentrés de l'Etat, mais également de celles de chaque commune, du Conseil Général, du Conseil Régional ainsi que du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) et de la CAF, constituant ainsi une mosaïque dont la cohérence est faible, chaque acteur

subordonnant ses engagements financiers à sa logique propre. Dès lors, il est difficile pour le contrat de ville de laisser transparaître une cohérence globale.

L'évaluation finale du contrat de ville a également révélé un manque de visibilité dans l'utilisation des financements octroyés dans le cadre du contrat de ville aux associations. Ces constats ne sont guère différents de ceux opérés ailleurs au niveau national mais ne résument pas l'intégralité de la situation du contrat de ville de l'agglomération caennaise.

Il convient en effet de souligner que le contrat de ville 2000-2006 a su concilier la mobilisation du droit commun et des crédits spécifiques octroyés au titre du contrat de ville apportant ainsi par an environ 3 400 000 euros au titre des crédits de droit commun et 1 500 000 euros au titre de la politique de la ville. Cette période a vu la création du Plan Local d'Insertion par l'Economique (PLIE) ainsi que de trois Equipes Emploi Insertion (EEI)³⁷, l'organisation de forums sur l'emploi et la formation professionnelle ainsi que la recherche d'une optimisation des mesures relevant du droit commun dans le but de lever les freins à l'accès à l'emploi. Ces éléments, allant au-delà d'appréciations chiffrées, doivent être portés au crédit du contrat de ville.

II.2.1.2.1. Un volet économique essentiellement porté par le PLIE et la MIFE, dispositifs intercommunaux

La faible territorialisation sur les ZUS des actions du volet économique du contrat de ville est ici pertinente en ce que les outils déterminants d'une politique d'accès à l'emploi des publics de la politique de la ville ne se situent pas sur le "quartier" mais à l'échelle de l'agglomération et du bassin d'emploi. Le contrat de ville est coordinateur de ces dispositifs mais n'a pas vocation à porter le développement économique. Son action s'oriente vers la mise en cohérence des modes opératoires des dispositifs présents sur le territoire afin de les mobiliser et de les articuler pour une meilleure prise en compte des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La thématique "emploi et développement économique" a ainsi comporté majoritairement (environ à 60 %) des actions à caractère intercommunal, les crédits de cette thématique ayant été essentiellement concentrés sur le PLIE.

Le volet emploi du contrat de ville s'est subdivisé en trois axes :

- L'axe 1 a été consacré à l'amélioration des parcours d'accès à l'emploi des publics en difficultés. Le PLIE en est l'outil d'animation et de programmation principal.
- L'axe 2 a eu pour objectif de favoriser l'accès des habitants aux informations délivrées par le service public de l'emploi et d'activer de nouveaux réseaux et vecteurs d'accès à l'emploi.
- L'axe 3 s'est orienté vers le soutien et le développement de la création d'emploi par le biais de l'accompagnement des créateurs du secteur marchand, l'implantation des structures d'insertion par l'économie et le soutien aux activités d'utilité sociale.

³⁷ La mission des EEI consiste à faciliter l'accès à l'information sur l'emploi et la formation et œuvrer pour la coordination des différents services publics de l'emploi afin de faciliter l'insertion professionnelle des quartiers prioritaires au sens de la politique de la ville. Chaque équipe comprend au moins un agent de l'ANPE et un agent d'une mission locale.

Ce volet emploi n'a été mis en place qu'en 2003 et son action s'est structurée avec la mise en place du PLIE, ce qui explique que, dès sa création, celui-ci a obtenu une part importante des financements. Il a pour objectif de coordonner des parcours d'insertion individualisés, depuis l'instruction initiale des dossiers jusqu'à l'entrée dans l'emploi, en mobilisant les structures et dispositifs existants et en mettant en place, en cas de besoin, des actions spécifiques. Le parcours proposé par le PLIE comprend les quatre étapes suivantes :

- repérage des besoins, résolution de problèmes, élaboration du projet professionnel ;
- acquisition de connaissances et de compétences professionnelles par l'accès à la formation ;
- accès à l'emploi ;
- suivi dans l'emploi.

Le PLIE n'a pas atteint ses objectifs quantitatifs pour plusieurs raisons sur lesquelles les partenaires s'accordent : le public accueilli a été majoritairement en trop grandes difficultés pour réussir dans des délais raisonnables un parcours d'insertion professionnelle ; les ressources humaines mobilisées ont été insuffisantes pour remplir toutes les missions d'un PLIE et surtout les entreprises ont été trop faiblement associées en raison d'un manque de projets et de propositions d'actions concrètes répondant à leurs attentes et besoins. Ces constats mettent en évidence l'importance du travail d'insertion sociale nécessaire en amont du parcours d'insertion et qui conditionne la réussite de ce dernier. Le renforcement du lien entre le travail mené sur l'insertion sociale et celui engagé sur l'insertion professionnelle permettrait de tirer plus avantageusement parti de la compétence de l'équipe du PLIE, de son partenariat ancien et actif avec le monde professionnel ainsi que de la richesse du territoire en matière de structures d'insertion, d'organismes de formation ainsi que de dispositifs d'accueil pour les demandeurs d'emploi.

Un nombre important d'actions du volet économique du contrat de ville a porté sur l'insertion sociale : actions sur la mobilité, sur la réduction de la fracture numérique ou sur l'information sur les filières professionnelles avec l'organisation de forums sur l'emploi. En revanche, ce volet a souffert d'un déficit de porteurs de projets dans le domaine de l'insertion professionnelle, les Equipes Emploi Insertion (EEI) et les Points d'Insertion par l'Accueil et la Formation (PIAF) ayant été les seuls porteurs de projets réguliers sur la durée de la programmation. Quelques chantiers d'insertion ont été réalisés sur Caen et son agglomération dont le rythme de mise en place s'est ralenti au cours de la programmation. La création d'une Structure Permanente d'Insertion (SPI), de dimension intercommunale, aurait probablement permis de porter de plus nombreux chantiers d'insertion grâce à une mutualisation des ressources.

Selon des interlocuteurs rencontrés, le développement d'outils de communication dans l'optique de renforcer la visibilité du PLIE auprès de ses partenaires et assurer une meilleure circulation de l'information, la diversification des chantiers d'insertion et le renforcement des phases 3 et 4 du parcours d'insertion du PLIE, c'est-à-dire les étapes de l'insertion professionnelle proprement dite et le suivi dans l'emploi, sont à rechercher afin d'augmenter le nombre d'entrées dans l'emploi durable à la sortie du PLIE. En 2004, des accompagnateurs de parcours ont été mis

en place, ce qui a permis d'augmenter légèrement la proportion de personnes issues des ZUS parmi les bénéficiaires du PLIE, un meilleur suivi de ces derniers et une coordination renforcée des acteurs de l'insertion. Des conventions entre l'ANPE et la Mission Locale ont permis un travail sur l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, en lien avec les cellules emploi des communes et les travailleurs sociaux.

Environ 65 % des bénéficiaires du PLIE sont issus des territoires prioritaires du contrat de ville et parmi ces 65 % de personnes issues des quartiers prioritaires, 29 % sont issus de ZUS et 9 % sont des jeunes de moins de 26 ans. Cette proportion importante de bénéficiaires du PLIE originaires des territoires prioritaires ne permet néanmoins pas de déterminer si le dispositif parvient à mobiliser les personnes issues des quartiers.

Communes du contrat de ville	Protocole 2004-2006 (en nombre de bénéficiaires)	En %
Caen : 57 %		
Guérinière (ZUS)	121	22 %
Grâce de Dieu (ZUS)	102	19 %
Calvaire St Pierre	46	8 %
Chemin vert	141	26 %
Folie Couvrechef	62	11 %
St Jean Eudes	8	1 %
Sous-total	545	100 %
Hérouville-Saint-Clair : 21 %		
Grand Parc (ZUS)	60	30 %
Belles Portes (ZUS)	48	24 %
Haute folie	25	12 %
Grande Delle	44	22 %
Le Val (ZUS)	26	13 %
Sous-total	203	100 %
Autres communes : 22 %		
Ifs	76	
Fleury sur Orne	44	
St Germain la Blanche Herbe	28	
Colombelles	51	
Sous-total	199	
Total général	947	
Total des bénéficiaires du PLIE issus du contrat de ville	1 448	65 %
Total des bénéficiaires issus des quartiers ZUS	422	29 %

**Répartition des bénéficiaires du PLIE selon les territoires du contrat de ville
au 31 décembre 2006**

Source : Comité de pilotage du PLIE du pays de Caen, 31 janvier 2007

Autre dispositif intercommunal, la Maison de l'Information sur la Formation et l'Emploi (MIFE), dont les services ont été délocalisés sur les quartiers de la Guérinière et du Chemin vert à partir de 1998, propose différents niveaux de services, notamment un dispositif d'émergence de projet, le Service d'Amorçage de Projet (SAP) co-financé par la politique de la ville, et un dispositif Balise, tous deux initiés en 2004.

Le dispositif Balise, situé en amont des structures d'aide à la création d'entreprises, s'adresse à ceux qui ont l'intention d'entreprendre mais n'ont pas encore élaboré leur projet. Sa base de données recense les parcours de plus de 700 entrepreneurs et décrit des exemples d'expériences de création d'entreprises, des fiches techniques d'information sur les réseaux d'accompagnement, les mesures, les fondations, les subventions, les aides financières, bourses, concours ou encore prix destinés aux porteurs de projets. Ce pôle complète ainsi le SAP et permet l'accompagnement à la création d'activités, une dynamisation du partenariat ainsi que la mise en réseau de partenaires autour d'un projet.

Entre 2004 et 2007, 150 personnes ont été reçues et le dispositif s'est étendu au dernier trimestre 2007 avec la mise en place de permanences sur les ZUS et les quartiers de priorité 1 de l'agglomération caennaise³⁸. Cette extension du domaine d'application du dispositif devrait se poursuivre en direction de la ZFU d'Hérouville-Saint-Clair en septembre 2008.

Cet accompagnement au développement de projets est bénéfique même lorsqu'il s'agit de faire le deuil du projet initial pour se réorienter vers d'autres pistes. Certains réfugiés politiques se sont, par exemple, saisis de ce dispositif car la création d'activité est pour eux l'opportunité de faire reconnaître leurs compétences en dépit de la non reconnaissance de leurs diplômes en France. Les ruptures de parcours n'en sont pas moins importantes mais ces dispositifs aboutissent à environ un tiers de sorties positives correspondant à une création d'activité et un autre tiers correspondant à un retour à l'emploi salarié.

Les Equipes Emploi Insertion (EEI) qui œuvraient lors du contrat de ville 2000-2006 ont maintenant été remplacées par les Correspondants Solidarité Emploi (CSE) avec un mode de fonctionnement et un budget refondé, mais toujours dans une logique de coordination des différents services de l'emploi et de l'insertion.

II.2.1.2.2. ZFU : un lien insuffisant avec les parcours d'insertion et un manque de disponibilité immobilière

Les deux ZFU de l'agglomération caennaise, initiées en 2004, rencontrent des difficultés fréquemment rencontrées sur le territoire bas-normand : un lien faible entre les parcours d'insertion et les opportunités d'emploi sur la ZFU en raison d'une inadéquation entre les qualifications de la population des quartiers prioritaires et les compétences attendues par les entreprises, difficulté à laquelle s'ajoute une pénurie de locaux disponibles pour la création d'activité, en dépit d'un travail mené avec les bailleurs sociaux.

Les clauses d'embauches locales (initialement réservées au ZFU), bien connues et acceptées par les entrepreneurs, ne connaissent pas des résultats importants en raison d'une présence majoritaire de Très Petites Entreprises (TPE)

³⁸ Les niveaux de priorité définis pour chaque quartier correspondent à différentes modalités d'intervention des partenaires des CUCS (cf. partie 1) :

- **La priorité 1** est accordée aux quartiers dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens disponibles est indispensable.
- **La priorité 2** concerne les quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels une mobilisation de moyens spécifiques est nécessaire.
- **La priorité 3** définit les quartiers où les actions à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens de droit commun.

employant rarement plus de trois salariés³⁹. Cependant une pépinière d'entreprises, Emergence, a vu le jour sur la ZFU de la Guérinière et accueille des projets innovants socialement avec une activité de téléprospection qui a donné lieu à des embauches sur les quartiers.

En termes de tissu d'entreprises sur les ZFU, le solde est positif sur 3 années d'existence ; depuis janvier 2004, le nombre d'établissements a augmenté avec la création de 26 nouvelles entreprises donnant lieu à 124 embauches.

	Données au 31/12/2003	Données au 31/12/2004	Données au 31/12/2005	Données au 31/12/2006	2003/2006
Etablissements situés en zone franche					
Nombre total d'établissements	164	173	176	190	+ 26
Effectifs					
Embauches effectives nouvelles exonérées	-	45	41	38	+ 124
Guérinière	-	16	16	28	+ 60
Grâce de Dieu	-	29	25	10	+ 64

**Bilan des implantations d'établissement et du nombre d'embauches réalisées
sur la ZFU de Caen**

Source : Compte-rendu de pilotage de la ZFU de Caen du 18/12/2007

Il faut noter qu'en mai 2005, un Fonds d'Aide à l'Investissement (FAI) de la ZFU de Caen a été mis en place par la Ville de Caen, l'Etat, la CCI de Caen, la Chambre des Métiers du Calvados ainsi que Caen Habitat suite à la transformation du fonds consulaire d'aide d'urgence aux commerçants et artisans victimes de vandalisme qui présentait un solde de 79 409,93 euros. Ce fonds a pour objectif de répondre à un besoin spécifique des porteurs de projets issus de la ZFU en l'occurrence l'accès au financement. Géré par "Calvados Création" depuis décembre 2005, celui-ci peut prendre la forme d'une avance remboursable de 8 000 euros maximum par projet, sans intérêts et sans garantie, remboursable sur 48 mois au plus avec un différé de remboursement inclus de 12 mois maximum, ou d'une aide à l'investissement lié à l'aménagement commercial et à la modernisation d'un local, d'une aide aux équipements de production ou encore à la mise en sécurité des installations. Après 18 mois d'activité, ce fonds avait permis, pour un prêt moyen de 5 619 euros, la création de cinq entreprises, la reprise de deux entreprises ainsi que la création ou consolidation de douze emplois.

En revanche, comme indiqué précédemment, la clause d'embauche locale, gérée par le PLIE, n'a pas été un succès en raison du peu d'emplois à pourvoir sur la ZFU. Cependant, sur l'ensemble des embauches effectuées, 90 % le sont sous la forme de CDI et 42 % ont bénéficié aux résidents de la ZUS.

³⁹ Concernant la clause d'embauche locale sur les zones franches urbaines, l'obligation est faite pour les entreprises, à partir de la troisième embauche (les deux premières ouvrant droit à l'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale et de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement transport), d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants d'une des ZUS de l'unité urbaine.

II.2.1.2.3. Les associations sur l'agglomération de Caen : déficit de porteurs de projet et multiplicité d'appels d'offres

L'un des freins majeurs au développement du volet emploi du contrat de ville a eu pour origine un déficit important de porteurs de projets.

Les appels à projets multiples, sur des territoires distincts avec des portages et échéances différents, engendrent un manque de visibilité pour les porteurs de projets, en dépit du rôle de référent rempli par la MDSU auprès des associations. L'amélioration de la communication des procédures à respecter pour répondre aux appels à projets en direction des associations devrait être renforcée afin de faciliter les démarches des porteurs de projets. En effet, pour les associations qui ne sont pas solidement impliquées dans la politique de la ville, celle-ci représente une nébuleuse dans laquelle elles ne savent où s'orienter et elles ignorent parfois que leurs initiatives peuvent être aidées dans le cadre de la politique de la ville.

Les associations pourraient tirer parti des services dispensés par la Structure Associative d'Aide aux Associations (S3A) hérouvillaises et de l'agglomération de Caen la Mer dont l'objectif est de permettre le développement et la pérennité des associations adhérant à ses services et de leur apporter son soutien. Elle propose de former les animateurs de la vie associative afin qu'ils soient à même de prendre en charge le fonctionnement de leur association dans les meilleures conditions possibles.

L'équipe de la MDSU pourrait également être élargie. Cette dernière, composée de cinq agents de développement dont quatre animent les réseaux de quartiers, doit en effet intervenir auprès d'environ 42 000 habitants. Le travail de coordination entre les différents volets du CUCS mais aussi entre les différents partenaires et dispositifs du contrat nécessite un travail sur le terrain important et une disponibilité de tous les instants. Le renforcement de l'appui aux porteurs de projets, maillon essentiel de la bonne mise en œuvre du CUCS, demanderait que des moyens humains supplémentaires soient accordés.

II.2.1.2.4. Perspectives : d'un contrat aggloméré vers un contrat d'agglomération

La survenance de la communauté d'agglomération Caen la Mer, détentrice de la compétence du développement économique, durant le déroulement du contrat de ville n'a pas permis une véritable coordination avec les communes sur le volet économique. Cet état de fait a perduré lors de la mise en place du CUCS en raison des délais restreints dans lesquels a eu lieu son élaboration, ne laissant pas la place à une réflexion nouvelle sur la place de la communauté d'agglomération.

De ce fait, le déséquilibre financier existant dans la répartition des enveloppes dédiées au contrat de ville sur l'agglomération caennaise a persisté : la ville de Caen a conservé quatre des huit parts de l'enveloppe budgétaire alors que l'agglomération, acteur central du développement économique, ne dispose que d'un huitième de cette enveloppe, bénéficiant ainsi d'une marge de manœuvre et d'incitation réduite. Selon certains observateurs, cette répartition budgétaire pourrait évoluer afin de laisser à l'agglomération caennaise la possibilité de mettre en œuvre un véritable projet de développement économique et d'insertion professionnelle à l'échelle de son territoire.

En effet, dans le même ordre d'idées, un diagnostic des ressources en main d'œuvre et des besoins des entreprises pourrait être mis en place par

l'agglomération en partenariat avec l'ANPE afin de faire bénéficier l'ensemble de l'agglomération des opportunités générées par l'installation d'entreprises. Ce positionnement de l'agglomération pourrait passer par le biais de la Maison de l'Emploi et de la Formation de Caen, la MEFAC. Celle-ci pourrait se positionner comme lieu de décision et de partage de l'information en raison de sa vocation à réunir tous les partenaires de l'emploi. Cette concentration des efforts, sans empilement de nouveaux dispositifs, accompagnée d'une définition claire du rôle que chacun doit y jouer, permettrait ainsi une réelle coordination des structures, les outils d'accès à l'emploi étant en nombre adéquat mais insuffisamment organisés. Les Correspondants Solidarité Emploi (CSE), perçus positivement par les communes signataires du contrat, pourraient également s'intégrer au sein de la MEFAC.

Concernant la présence d'antennes de proximité sur les communes, les cellules emploi ainsi que les bornes Internet installées dans les halls de mairies avec un accès au site de l'ANPE sur les communes devraient être maintenues car elles permettent de pallier l'absence d'agence sur le territoire de chacune des communes concernées par le contrat de ville.

Des moments d'échanges entre les partenaires de l'accès à l'emploi concernant le projet de territoire pourraient alors avoir lieu, permettant aux équipes opérationnelles des communes de mener leur projet en l'intégrant dans une réflexion plus globale au sein de la communauté d'agglomération, le développement d'activités ne se jouant pas au pied des immeubles mais bien à l'échelle plus large du bassin d'emploi.

II.2.1.2.5. Une évaluation en cours de structuration

Les programmations annuelles se sont affinées au cours du temps et il est maintenant plus aisé d'effectuer un suivi par projet en lien avec le porteur afin de connaître le public touché et l'affectation faite du budget alloué. Cette démarche doit être poursuivie car elle est encore insuffisamment développée.

Les agents de proximité de la MDSU sont missionnés pour vérifier la bonne mise en œuvre in situ des actions contractualisées. Lors des appels à projet et évaluations annuelles, les agents de développement se déplacent également sur le terrain, ce qui a permis de suivre environ la moitié des structures subventionnées et ce de manière plus soutenue pour les structures supportant des actions importantes financièrement. Concernant les petites associations, une assistance technique ponctuelle est effectuée par la MDSU. L'évaluation se base sur le travail du réseau des partenaires. Si le suivi par projet est d'ores et déjà mis en œuvre, l'analyse de l'évolution des territoires n'est pas encore actualisée.

Le temps alloué à l'élaboration du CUCS a été très court, environ trois mois, et ce dernier a été signé en mars alors que l'évaluation finale du contrat de ville n'a été présentée qu'en juin ce qui n'a pas permis de tenir compte de ses préconisations lors de l'élaboration du CUCS. La prochaine évaluation devra tenir compte des délais d'élaboration du futur contrat afin que ses enseignements puissent être pris en compte.

II.2.2. Le contrat de ville de Lisieux

Le contrat de ville 2000-2006 de Lisieux reposait sur :

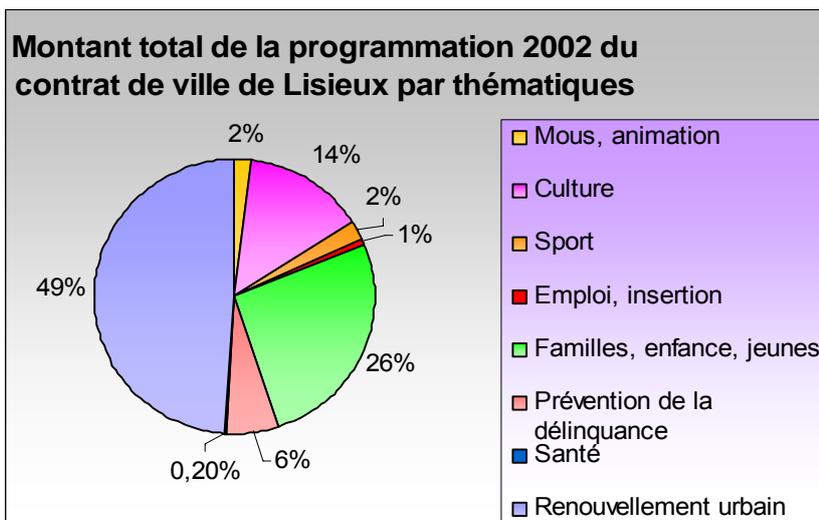
- 2 communes : Beuvillers et Lisieux ;
- 3 quartiers prioritaires : Hauteville, Lisieux Sud et Quartiers Nord ;
- un chef de projet et une secrétaire rattachés à la Direction Générale des Services, diverticule au sein de la municipalité.

II.2.2.1. Bilan financier : les ressources mobilisées

Le CESR n'ayant pas réussi à obtenir les programmations financières du contrat de ville de Lisieux sur la contractualisation 2000-2006 et aucune évaluation finale du contrat n'ayant été réalisée, le bilan financier de la ville de Lisieux est ici réduit à sa plus simple expression. Les éléments présentés sont issus des Conférences administratives régionales et le bilan de la programmation 2002 étant le seul complet disponible, c'est sur sa base indicative que sera analysée la programmation financière de Lisieux.

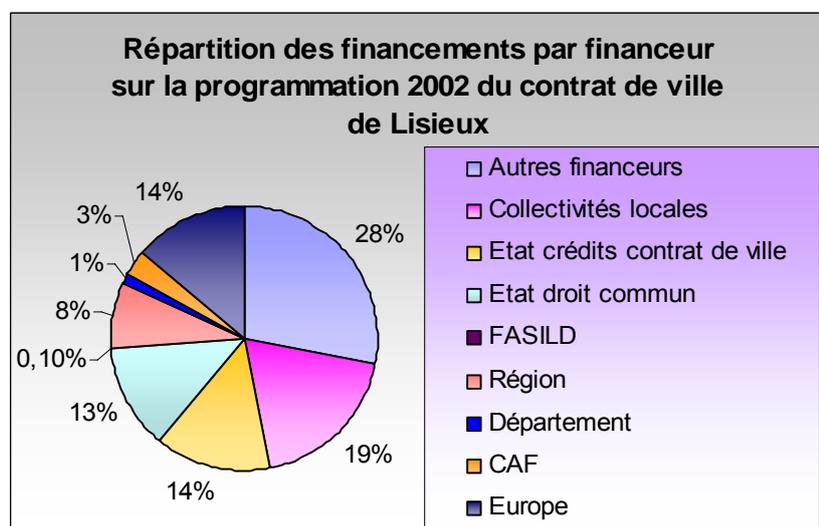
L'exemple de la programmation de l'année 2002

Sur l'année 2002, le coût total des 45 actions programmées s'est élevé à



2,01 millions d'euros, ce qui représente un coût moyen par action de 44 762 euros, 13,3 % des actions ayant un coût total inférieur à 7622 euros.

Les 3 thématiques privilégiées par le contrat sont successivement le "Renouvellement urbain / amélioration du cadre de vie" qui représente 49 % des actions engagées, la "Famille / enfance / jeunes" avec 26 % des actions et la "Culture" avec 14 % des actions.



En revanche, les thématiques de la "Santé", de "l'emploi, insertion" et de la "Prévention / sécurité" ont été faiblement développées avec respectivement 0,2 %, 1 % et 6 % des actions engagées.

Cependant, le volet "Santé" s'est largement déployé dans la suite de la programmation (12 % des actions engagées en 2003).

Les maîtres d'ouvrage ont été majoritairement des associations (72 %), financées par 29 % des crédits des collectivités locales, 63 % des crédits Etat au titre du contrat de ville et 89 % des crédits Etat au titre du droit commun. La part importante des "autres financeurs" est due à l'importance des actions d'investissement (50 % du montant total de la programmation).

Le FEDER a bien été mobilisé mais une seule action bénéficie de crédits FSE. Les collectivités locales ont peu soutenu les actions portées par les associations, et les autres cosignataires sont demeurés quelque peu en retrait, notamment le Département et la CAF, dynamiques sur d'autres sites.

Comme sur les autres sites bas-normands, les crédits spécifiques octroyés au contrat de ville ont eu tendance à suppléer des crédits de droit commun en baisse.

II.2.2.2. Bilan qualitatif du volet "emploi insertion"

Le contrat de ville de Lisieux, premier dispositif de la politique de la ville sur Lisieux, a largement privilégié les axes de la "politique éducative globale" ainsi que les "actions culturelles", essentiellement tournées vers la découverte des différentes cultures, l'accès aux équipements culturels ainsi que l'insertion sociale des jeunes par le sport et les loisirs.

En revanche, l'insertion professionnelle est quasi inexistante, représentant 1 % du coût total du contrat et n'a fait l'objet que d'une seule action d'organisation d'ateliers collectifs. Ce volet n'a pas été travaillé et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en raison du contexte local : le bureau local de l'emploi, dont les compétences avaient été transférées à la communauté de communes au moment de sa création, a été fermé. De plus, le dispositif de la Maison de l'Emploi du Pays d'Auge, première labellisée en Basse-Normandie en novembre 2005, dans le même temps que celle du Cotentin, peine à s'intégrer dans le paysage lexovien et n'est pas encore parvenu à élaborer un diagnostic et une vision partagée avec ses partenaires du service public de l'emploi.

La problématique de l'emploi n'a donc pas été abordée au travers du réseau du service public de l'emploi mais par l'angle du social, seul secteur où résidait un véritable réseau expérimenté.

Selon un certain nombre d'interlocuteurs et d'acteurs de terrain, les groupes techniques constitués sur chacune des thématiques sont institutionnellement marqués et technocratiques : leur vision est assez lointaine des problématiques de terrain et ils éprouvent une certaine difficulté à épouser les spécificités locales.

Concernant le public jeune, un groupe de réflexion s'est constitué autour de la Mission Locale et un travail a été mené dans le domaine de l'insertion par l'économique avec la BAC environnement, chantier d'insertion œuvrant dans le domaine de l'entretien des espaces verts et du patrimoine ainsi que de la mécanique et de la collecte de déchets, mais aussi avec la BAC Emploi, association intermédiaire spécialisée dans les emplois de maison, les travaux de bricolage, entretien ou nettoyage, manutention, magasinage, et ce en lien avec le CCAS, la Maison des Addictions et l'ACSEA.

La large part des actions tournées vers l'insertion sociale est conforme aux objectifs de la convention-cadre et adaptée au contexte local, les habitants des quartiers de Lisieux étant confrontés à une forte précarité socio-économique. Cependant, il serait judicieux de rééquilibrer la programmation qui est trop fortement axée vers l'éducation-jeunesse-loisirs car au sein d'un bassin d'emploi industriel en crise profonde et d'une agglomération connaissant des situations de paupérisation, le soutien aux dispositifs d'insertion professionnelle mériterait d'être amplifié. En dépit de la faible taille du site et de l'absence de ZUS sur le territoire, une action forte et coordonnée est nécessaire.

La mise en place de structures d'insertion et de formation demande également à être développée et surtout celles-ci doivent être coordonnées et mises en cohérence autour d'un réel projet de territoire. En effet, Lisieux jouit de l'existence d'outils particuliers d'insertion par l'économie. Favorisant la mise en œuvre d'actions d'économie solidaire, d'insertion par l'activité et d'insertion par l'emploi, une Bourse d'Aide aux Chômeurs (BAC) a été créée en 1985 et s'est positionnée progressivement comme un "ensemblier de l'insertion par l'activité économique".

Depuis 15 ans, outre l'association intermédiaire qu'est BAC Emploi, diverses structures ont été créées dont deux entreprises d'insertion (Ateliers Services et Recyclex), un chantier d'insertion accueillant des bénéficiaires du RMI (BAC Environnement), une association de services (à domicile) aux personnes (Proxim'Services) ainsi qu'une entreprise de travail temporaire d'insertion (Inter'S).

Une association de ces dispositifs au contrat de ville, de concert avec une diversification des actions menées, devrait pouvoir contribuer à un véritable parcours d'insertion vers l'emploi. Valoriser et rendre plus attractives ces associations d'insertion permettrait de les faire connaître non seulement aux bénéficiaires potentiels mais également aux entreprises locales.

II.2.2.3. Une équipe MOUS réduite, frein à la mise en œuvre d'un contrat de ville efficient

Le faible dimensionnement de l'équipe (un chef de projet et une secrétaire) est un frein à sa crédibilité ainsi qu'à sa lisibilité auprès des partenaires ainsi que des élus. Le positionnement de l'équipe, rattachée directement au maire, est un compromis qui ne peut être une solution durable et ne doit constituer qu'une étape de l'intégration de l'équipe au sein de la municipalité. Il est souhaitable, comme ailleurs, de parvenir à la mise en place d'un service spécifique de la politique de la ville, les problèmes à traiter n'étant pas temporaires.

La MOUS, en raison de sa taille réduite, ne peut remplir qu'une mission de coordination des actions développées par les partenaires du contrat. Les avancées de la politique de la ville sur Lisieux sont par conséquent éminemment dépendantes d'une volonté politique de la municipalité ainsi que de celles des partenaires du contrat de ville de bonifier l'ensemble des dispositifs.

II.2.2.4. Le CUCS : un partenariat avec le monde économique peu développé mais envisagé avec la signature de la convention ANRU en 2007

Le développement d'un partenariat avec le monde économique a été particulièrement limité lors de la contractualisation 2000-2006 mais la signature de la

convention ANRU laisse entrevoir un développement possible dans les années à venir. Cinq ans ont été nécessaires à l'obtention d'une dérogation permettant de signer une convention ANRU sur Lisieux car l'absence de ZUS sur le territoire lui interdit normalement l'accès à cette convention. Une dérogation a cependant été obtenue en raison de la situation des quartiers sensibles de Lisieux, situés à la périphérie de la ville, concentrant des personnes en situation précaire au sein d'un bassin d'emploi lui-même en difficultés et d'une agglomération en proie à des problèmes de paupérisation. Signée en septembre 2007, cette convention a vu l'évolution du positionnement de l'Etat d'un partenariat financier à celui de partenaire dans le cadre de l'ANRU. Cette convention est considérée comme un point de départ pour le volet économique du CUCS, permettant la réalisation d'un diagnostic détaillé sur l'emploi en partenariat avec l'ANPE.

II.2.2.5. Un manque d'évaluation patent

L'absence de dispositif d'évaluation lors du contrat de ville 2000-2006 est amené à perdurer, l'élaboration du CUCS n'ayant pas donné lieu à la formulation d'objectifs précis et quantifiés mais simplement à une formulation d'intentions générales sans qu'il y ait eu établissement d'un diagnostic initial.

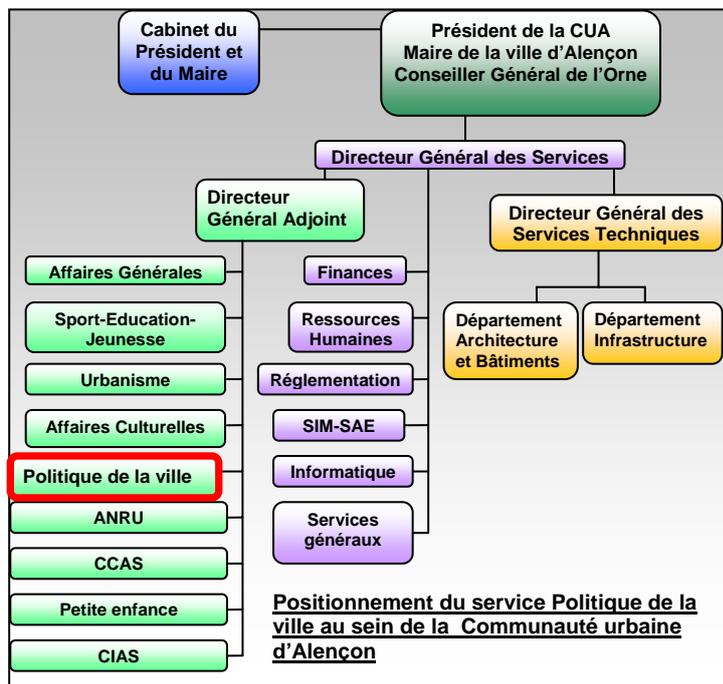
Un suivi quantitatif et qualitatif est indispensable et celui-ci passe par un temps d'échanges avec les partenaires du contrat ainsi que les acteurs locaux œuvrant dans les domaines concernés par le contrat de ville. Sans ce dispositif d'évaluation, la réorientation stratégique pertinente du contrat est impossible. Il est donc important d'accorder et d'y consacrer les moyens financiers et humains nécessaires.

II.2.3. Le contrat de ville de la communauté urbaine d'Alençon

Le contrat de ville 2000-2006 d'Alençon est composé de :

- 5 conventions thématiques ("enfance, famille, parentalité et vie sociale", "habitat, logement", "sécurité et prévention de la délinquance", "développement économique et insertion professionnelle" et "insertion sociale et lutte contre les exclusions") et une convention territoriale sur Perseigne-Courteille signée au 13 décembre 2000 ;
- l'ensemble du territoire de la Communauté Urbaine d'Alençon constitue le cadre d'intervention du contrat de ville avec une priorité donnée aux deux ZUS de Courteille et Perseigne qui ont été classées en ZFU en cours de contractualisation ;
- 6 financeurs identifiés : l'Etat, le CNASEA, les collectivités locales, le Conseil Général, la Caisse d'Allocation Familiale et le Fonds d'Action et de Soutien à l'Intégration et à la Lutte contre les Discriminations (FASILD) ;
- une programmation financière (2000-2006) de 17 973 896 euros ;
- 4 volets d'intervention ;
- 338 actions subventionnées ;
- une équipe MOUS (Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale) composée d'un chef de projet intégré à la Communauté Urbaine d'Alençon, un chargé de mission contractuel employé par le Conseil Général et mis à disposition de l'équipe

MOUS par convention triennale avec la Communauté Urbaine d'Alençon jusqu'à la fin 2006, un adulte relais-médiateur de ville et un secrétariat à tiers temps.



II.2.3.1. Bilan financier : les ressources mobilisées

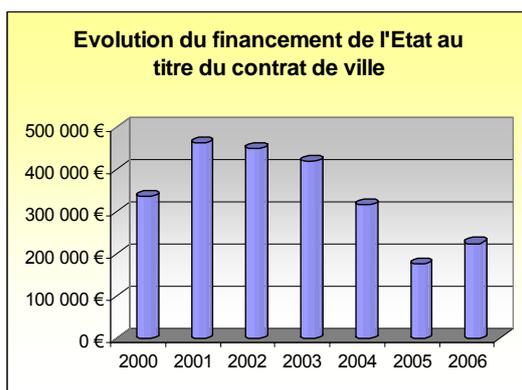
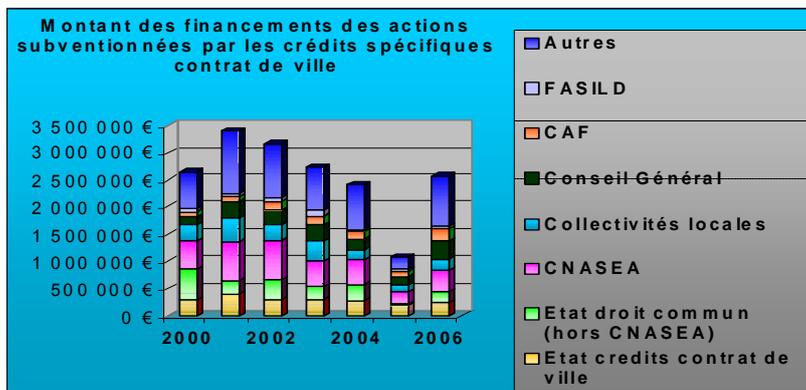
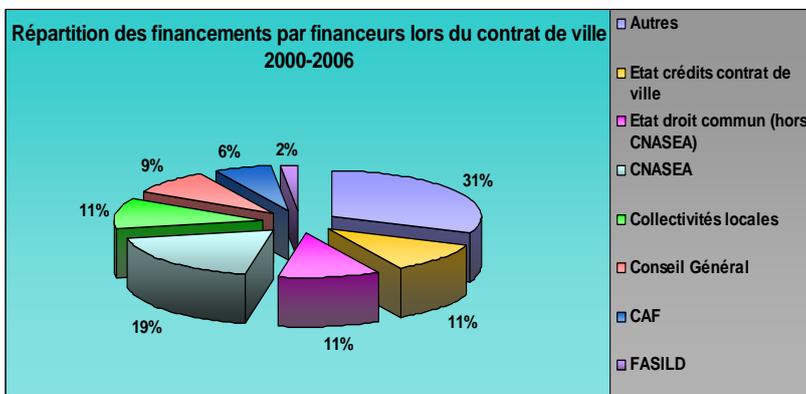
Avant d'effectuer le bilan financier, il importe de préciser que seules les actions ayant bénéficié d'une subvention État sur crédits spécifiques Contrat de Ville et inscrites aux programmations annuelles sont donc prises en compte⁴⁰ et permettent de procéder à l'évaluation. Certaines actions peuvent ainsi être financées par les partenaires du contrat et participer de la philosophie de la politique de la ville mais ne pas apparaître dans la programmation annuelle parce que non cofinancées par des crédits Etat spécifiques au contrat de ville. **Cette construction, qui relève d'une volonté de ne pas amalgamer avec la programmation du Contrat de Ville les efforts financiers liés aux compétences habituelles de droit commun des autres partenaires, ne permet pas d'avoir une lisibilité exhaustive et territorialisée de l'action menée sur les quartiers prioritaires.** Cependant, il est à souligner que, pour les raisons précédemment indiquées, ces financements n'ont pas pour finalité de se substituer aux fonds mobilisables dans le cadre des politiques de droit commun ni d'en pallier la faiblesse mais doivent au contraire en accroître l'efficacité par un effet "levier".

⁴⁰ Le calcul des financements contrat de ville est opéré à partir des programmations annuelles fournies par le service Contrat de ville. Ne sont pris en compte que les actions ayant reçu des subventions contrat de Ville Etat.

II.2.3.1.1. Répartition et évolution des financements par financeurs : des financements en baisse

L'étude des programmations annuelles du contrat de ville 2000-2006 d'Alençon permet de tirer les constats suivants :

- la part importante des financements accordés par le CNASEA⁴¹ dans le cadre des emplois aidés s'est progressivement réduite pour atteindre 15 % du financement total en 2006 ;
- l'Etat et la collectivité financent chacun à égalité un dixième des financements. Les crédits de droit commun de l'Etat tendent à la baisse au fil des programmations annuelles, et ce notamment en 2005 ;
- les participations de la Caisse d'Allocations Familiales et du Conseil Général se sont accrues sur la durée du contrat passant de 3 à 9 % pour la CAF entre 2000 et 2006 et de 6 à 13 % pour le Conseil Général.



Ainsi, 1 943 973 euros de subventions politique de la ville ont été versés par l'Etat sur la période 2000-2006. Les crédits de fonctionnement sont en baisse constante jusqu'en 2005 pour remonter légèrement en 2006, ce qui suit la tendance remarquée au plan national sur ces mêmes années.

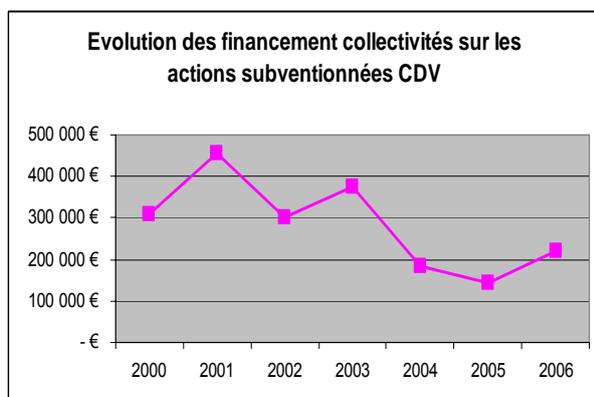
⁴¹ Le CNASEA, opérateur de politiques publiques assure, pour le compte de l'Etat, des Collectivités Territoriales et de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, le versement d'aides dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'environnement, de l'agriculture et du développement rural. Il intervient, en qualité de prestataire de services et en partenariat avec les services de l'Etat (DRTEFP, DDTEFP, DRAF, DDAF, DIREN, DRAM). Pour le compte de l'Etat et de l'Europe, il effectue le versement d'aides à la formation professionnelle (rémunération des stagiaires, subventions aux centres de formation en Basse-Normandie) et certaines aides à l'emploi.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total des crédits de fonctionnement contrat de ville et autres dispositifs politique de la ville consommés	281 778	399 030	299 040	292 828	268 036	178 159	225 102
Total des crédits d'investissement contrat de ville consommés	55 049	63 499	150 583	126 125	49 430	0	0

Evolution des financements de l'Etat au titre du contrat de ville (en euros)

Source : CUA - Avenants financiers

L'aide financière accordée par la ville d'Alençon aux actions subventionnées Contrat de ville a été sur la durée du contrat d'un montant de 1 990 127 euros (soit 11 % du montant total du financement des actions). Les crédits alloués sont donc en moyenne par an de 280 000 euros. Ces montants sont en baisse entre 2000 et 2006 et ne compensent donc pas la diminution des financements octroyés par l'Etat.



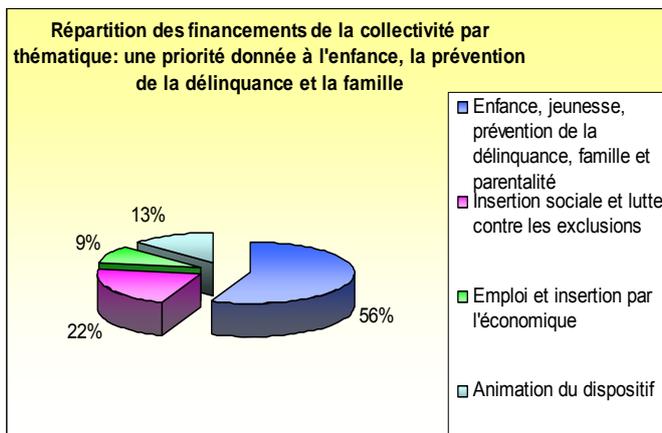
La part de la collectivité dans le montant total des actions reste relativement faible et oscille entre 7 et 14 %, sachant qu'il ne s'agit pas de financements uniquement dédiés au contrat de ville et qu'une part de ces financements correspond au financement habituel des structures.

II.2.3.1.2. Le volet "emploi, insertion par l'économique", parent pauvre du contrat de ville

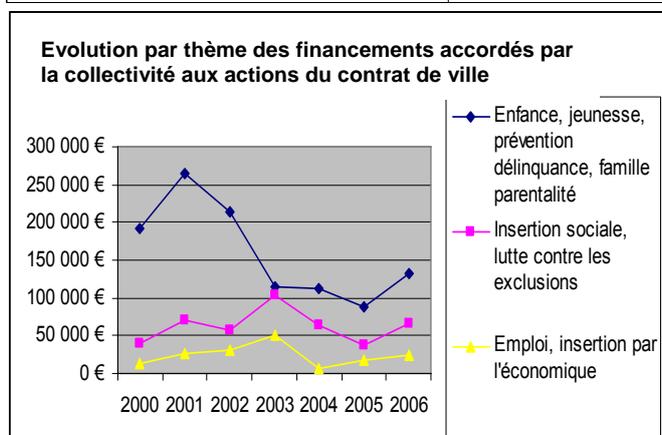
La répartition des financements alloués aux différents volets du contrat de ville est le reflet de la priorité donnée aux deux thématiques "enfance jeunesse" et "insertion sociale et lutte contre les exclusions" qui concentrent 83 % des crédits de fonctionnement, ces deux volets se situant en amont de toute action de nature spécifiquement économique, le graphique ci-dessous.

Dès lors, le volet "emploi et insertion par l'économique" auquel s'attache l'étude du CESR est peu développé ; seulement 27 actions, c'est-à-dire entre 3 et 5 actions par an, ont été financées sur ce volet, ce qui représente un dixième des financements. Mais il convient de nuancer cette affirmation car certaines actions au début ou en amont du parcours d'insertion sont intégrées dans la thématique "insertion sociale et lutte contre les exclusions".

Les financements sont en baisse sur l'ensemble des thématiques et ce notamment sur les volets "Enfance, Jeunesse" et "Emploi".



Les actions mises en œuvre sont dépendantes des crédits de fonctionnement alloués par l'Etat en dépit de la faiblesse de leurs montants. La subvention Etat Contrat de ville représente en moyenne 10 % de l'ensemble des crédits attribués aux différentes actions. Toutefois, cette proportion est éminemment variable d'une action à l'autre et d'une année sur l'autre.



Le financement de la collectivité est particulièrement concentré sur la thématique "Enfance / jeunesse, prévention de la délinquance, famille et parentalité". Mais ce volet a connu un fort fléchissement au cours de la contractualisation tandis qu'augmentaient les financements accordés à l'insertion sociale et l'emploi.

II.2.3.2. Bilan qualitatif des thématiques "insertion sociale et lutte contre les exclusions" et "développement économique et insertion professionnelle"

Ces deux thématiques font l'objet de conventions distinctes mais leur forte imbrication, notamment sur le champ de l'insertion sociale et professionnelle, et le faible déploiement d'actions dans le champ du développement économique imposent une analyse conjointe.

II.2.3.2.1. Un volet "développement économique et insertion professionnelle" traité hors du cadre du contrat de ville

La convention thématique, "développement économique et insertion professionnelle", élaborée sur la base d'un diagnostic partagé avec l'Etat et le Conseil Général, donne l'accès et le retour à l'emploi comme prioritaires à travers des objectifs tournés vers le développement de liens avec le monde économique.

Elle s'appuie pour sa réalisation sur les dispositifs présents sur les territoires prioritaires, à savoir depuis le 1^{er} janvier 2004, le dispositif de la Zone Franche Urbaine (ZFU) sur les secteurs de Perseigne et Courteille ainsi que le Programme

Départemental d'Insertion (PDI)⁴² qui partage des objectifs avec le contrat de ville sur les thématiques d'accès à l'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, de lutte contre les exclusions et soutien à la parentalité. Par un suivi conjoint des projets⁴³, l'établissement d'un dossier commun d'instruction et d'évaluation Politique de la Ville et PDI a vu le jour. Par ailleurs, le chef de projet Contrat de Ville participe à la cellule d'appui de la Commission Locale d'Insertion (CLI) du bassin d'Alençon⁴⁴.

Le Contrat de Ville s'est associé jusqu'en 2006 aux équipes locales d'action (ELA), cellules techniques de mise en œuvre des orientations nationales déclinées localement dans le Programme départemental d'aide à l'emploi (PDAE)⁴⁵. Cette articulation a été rompue lors de la mise en place de la maison de l'emploi, dont l'élaboration n'a pas associé le Contrat de ville.

Au vu de la programmation de financement des actions, le volet "insertion sociale et lutte contre les exclusions" est la deuxième priorité du Contrat de ville, représentant 40 % des actions et plus du tiers des financements du contrat. Ainsi, comme déjà indiqué, le développement par l'économie est peu présent. Cela ne signifie pas que ce volet a été oublié mais sa mise en œuvre s'est opérée au travers d'autres dispositifs tels que les services du développement économique de la Communauté Urbaine d'Alençon, les acteurs locaux d'accompagnement à l'emploi, et les partenaires dans le champ élargi de l'insertion socioprofessionnelle. En effet, le contrat de ville n'est pas le levier principal en matière de développement économique, mais il renforce la coordination entre les partenaires de la politique de la ville. Le contrat de ville offre seulement un cadre pour le financement de ces actions et il n'est pas l'interlocuteur privilégié des entreprises lorsqu'elles sont parties prenantes.

II.2.3.2.2. Le contrat de ville apporte un appui au financement du développement des structures d'insertion et à la coordination des partenaires du volet économique

Le contrat de ville a constitué un appui financier pour le développement des structures et permis le développement de nouvelles activités. En effet, suivant les préconisations de l'évaluation à mi-parcours du contrat en 2003, l'accompagnement dans le domaine de l'insertion sociale et économique par la consolidation du réseau d'acteurs et le soutien à des actions d'insertion a été renforcé notamment grâce à un partenariat entre la Politique de la ville, le Programme départemental d'insertion (PDI) et le service public de l'emploi dans l'accompagnement et l'évaluation des

⁴² Le Programme Départemental d'Insertion est un document de référence à l'usage de tous les partenaires œuvrant au mieux être des personnes en difficulté. Son élaboration a été guidée par l'objectif d'accompagner les bénéficiaires du RMI et leurs ayants droit dans la construction de parcours d'insertion durable.

⁴³ Sont associés les services instructeurs du RMI, le SAST (AS de secteur), le CCAS, la Mission Locale, Cap emploi, et le Contrat de ville.

⁴⁴ Les 3 équipes Contrat de Ville du département travaillent ensemble dans l'instance départementale d'insertion, lieu d'échanges et d'informations avec les opérateurs locaux

⁴⁵ Cette instance associait à la DDTEFP, le Département, la Région, le Pays, le service public de l'emploi, la DASS et le Contrat de Ville, Cap Emploi. Elle construisait, à partir d'un diagnostic partagé une stratégie et un plan d'actions locales en matière d'emploi, (analyse de besoins, mobilisation de dispositifs nécessaires, contribution à la remontée des besoins de formation vers le Conseil régional. Cette instance se réunissait tous les mois.

projets. Ce partenariat a ainsi abouti à un développement des chantiers d'insertion ainsi qu'à l'implication d'une large palette d'acteurs et d'opérateurs.

Ainsi, le Collectif d'urgence, association d'insertion par l'économique, s'est structuré pour évoluer d'une distribution alimentaire vers un libre service social devenu par la suite chantier permanent d'insertion dans le cadre d'une épicerie sociale au sein de laquelle les bénéficiaires (1600 environ) peuvent devenir acteurs de l'épicerie⁴⁶. Cette activité bénéficie d'une attractivité importante auprès des bénéficiaires puisqu'une liste d'attente de candidatures pour y participer a dû être établie. Un chantier permanent autour du maraîchage, les "Jardins de l'Espoir", a également été mis en place et fournit l'épicerie sociale en produits frais. Autour de cette activité a été organisé un atelier d'éducation nutritionnelle où des restaurateurs montrent comment cuisiner les produits issus du libre service de façon bénévole (économie familiale), ainsi qu'un atelier autour de la thématique de la santé et un autre dédié à l'expression artistique.

Un autre support d'insertion ayant bénéficié de crédits du contrat de ville s'est constitué autour d'une activité de confection et de retouche qui est aujourd'hui passée hors financements publics afin de pouvoir travailler avec des professionnels tels que les maisons de retraite et restaurateurs pour lesquels l'atelier confectionne des nappes, des sachets de lavande et effectue de la réfection de draps. La part des crédits spécifiques de la politique de la ville dans le budget de l'association est de l'ordre de 10 %, d'autres financements étant attribués par le Département et l'Etat au travers de contrats aidés et surtout des financements alloués par le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), financeur le plus important de l'association. Les supports développés sont complémentaires, permettant au bénéficiaire d'effectuer un parcours entre les différents ateliers proposés. La population bénéficiaire rencontrant des difficultés sociales importantes à traiter en amont des chantiers d'insertion, le Collectif d'Urgence envisage d'élargir son champ de compétence dans le domaine de la primo-insertion. L'ouverture d'un restaurant social venant compléter le parcours pourrait se révéler intéressant si la disponibilité immobilière le permet.

L'association d'insertion par l'activité économique "Agir la redingote" a également bénéficié d'un financement pour une action d'investissement dans le cadre de son activité support de collecte, tri et valorisation de vêtements de seconde main consistant dans l'agencement de locaux pour les rendre plus professionnels. Une action de nettoyage de chantier dans le secteur du bâtiment a également vu le jour.

Le maillage local a été conforté pour permettre un parcours depuis le chantier d'insertion jusqu'à l'Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI)⁴⁷, en l'occurrence Idées interim, installée sur Alençon. Par un travail conjoint entre l'Etat, le Contrat de ville et le Département, plusieurs marches du parcours d'insertion ont été ainsi constituées de façon durable : la pré-insertion professionnelle s'est structurée (illettrisme, logement, santé) en s'appuyant sur le réseau d'associations

⁴⁶ Le responsable du service a évolué d'un Contrat aidé à un poste permanent en CDI.

⁴⁷ L'Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) a le même objet social que l'Entreprise d'Insertion en ayant pour activité exclusive le travail temporaire. Son activité de travail temporaire la situe dans le champ concurrentiel. Elle met à disposition des personnes dans des entreprises dans le cadre de contrats de mission. L'ETTI peut adopter la forme juridique de son choix : association, SARL, SA, SCOP et SCIC. En ce qui concerne l'ETTI d'Alençon, la forme juridique retenue est celle d'une.

d'insertion et les centres sociaux ; et des chantiers permanents d'insertion ont été mis en place au travers d'idées intérim.

La mise en synergie des centres sociaux a également permis une meilleure prise en compte des enjeux de "déplacement" (mobilité des habitants mais aussi relation entre les quartiers et élaboration de projets communs).

Cependant, la notion de parcours d'insertion, selon notamment les associations concernées, est encore trop peu visible et ne se traduit pas par la création d'étapes d'insertion cohérentes entre elles. Ce défaut de cohérence est principalement dû à un manque d'organisation et de partage d'une culture commune entre les acteurs de l'insertion, mais également à un manque d'évaluation des dispositifs et de proposition de projets novateurs. La mise en place d'une "coordination locale" devrait être à même d'évaluer les actions, de repérer les manques, de développer les axes de progrès, de susciter de nouveaux projets.

La synergie, quant à elle, reste difficile sur l'insertion professionnelle avec les entreprises locales pour des raisons tenant à l'inadéquation entre l'offre d'emploi et le niveau de formation...

Concernant l'offre d'actions relevant de l'insertion sociale et professionnelle, celle-ci apparaît tributaire d'opérateurs peu nombreux et fragiles financièrement. Les incertitudes concernant les enveloppes allouées aux associations, ainsi que l'arrivée tardive des financements de l'Etat décrédibilisent le dispositif d'appel à projets annuels et contraignent les associations à une "chasse" aux financements chronophage et parfois à une logique de guichet vis-à-vis des crédits Politique de la ville, ces derniers se substituant trop souvent à des crédits de droit commun en baisse.

Selon les interlocuteurs rencontrés, on observe ainsi des manques dans le champ de l'insertion des jeunes ainsi qu'une fluidité insuffisante dans les parcours d'insertion entre les chantiers d'insertion et l'ETTI. Les porteurs de projets dans le champ de l'insertion professionnelle sont en nombre insuffisant et surtout les offres d'emplois en sortie de chantiers d'insertion font défaut.

II.2.3.2.3. Une lisibilité, un partenariat et une évaluation affectés par le faible dimensionnement de l'équipe MOUS

Il est également nécessaire d'améliorer la lisibilité des actions du contrat auprès des publics ainsi que des partenaires. Or, le développement du partenariat et la mutualisation des ressources humaines sont réduits, faute d'espaces de rencontre et d'une coordination renforcée.

La difficulté à rendre lisible l'ensemble de la démarche du contrat de ville et à réaliser concrètement sa logique transversale est en grande partie imputable au dimensionnement limité de l'équipe MOUS. En effet, son faible calibrage rend difficile toute action de coordination forte entre les opérateurs.

Ce dimensionnement réduit a d'ailleurs pour autre effet fâcheux d'entraver le processus d'évaluation collective et partenariale des actions réalisées. Le comité technique ne donne effectivement pas lieu à des comptes rendus et l'absence d'évaluations annuelles interdit une mesure de l'effectivité, de l'efficacité ainsi que

de la pertinence des actions mises en œuvre et, de ce fait, de la possibilité de les corriger et de les réorienter si besoin est.

En outre, les effectifs insuffisants de l'équipe MOUS ne lui permettent pas de remplir pleinement son rôle d'interlocuteur unique et d'animateur des rencontres entre opérateurs, partenaires institutionnels et politiques ou encore d'organisateur de temps de rencontres entre les acteurs de l'insertion afin de mettre en cohérence les différentes actions et enrichir la vision globale des intervenants et des structures.

II.2.3.2.4. Une ZFU aux résultats mitigés en raison d'un manque de disponibilité foncière et immobilière

Il convient tout d'abord de souligner que l'appréciation des résultats de la ZFU d'Alençon demeure délicate à opérer en raison d'une disponibilité incomplète des informations. De la sorte, si le nombre d'établissements exonérés de la taxe professionnelle et son évolution sont connus, comme en témoigne le schéma ci-contre, il n'en est pas de même du nombre de salariés embauchés ressortant des ZUS. A ce propos, selon certains interlocuteurs, si la ZFU concentre un grand nombre d'établissements (215 en 2007, soit 76 de plus qu'en 2005), il ne semble pas qu'elle ait généré beaucoup de créations d'entreprises⁴⁸ mais bien plutôt des relocalisations d'établissements au sein de l'agglomération alençonnaise, ce au profit de ladite ZFU.

On observera également au plan de la création d'activités que la ZFU a été confrontée à plusieurs difficultés. D'une part, le service d'amorçage de projets confié à la Chambre de Commerce et d'Industrie a éprouvé des difficultés à se mettre en place. D'autre part, le groupe de travail sur la ZFU, initié en 2004⁴⁹, ne s'est pas pérennisé.

Enfin, les entreprises ont pour la plupart préféré s'implanter sur le quartier de Courteille que sur celui de Perseigne. Il faut voir dans ce choix préférentiel la traduction d'une insuffisance en matière d'offres immobilières et foncières et la conséquence d'une situation géographique excentrée.



⁴⁸ Néanmoins, un hôtel d'entreprises et un atelier relais ont vu le jour ; l'ensemble immobilier occupé par les professions libérales (initiative privée), installé sur le quartier de Courteille, a fait l'objet de polémiques.

⁴⁹ Il associait le service économique de la ville, la CCI, l'URSSAF, la DDTEFP, l'ANPE, les services fiscaux, la Mission Locale, Cap Emploi et le service "politique de la ville". Le forum sur l'emploi qu'il préparait a été abandonné en février 2005.

II.2.3.2.5. Nouveaux dispositifs et perspectives

Depuis 2006, de nouveaux dispositifs ont été mis en place :

- Mise sur le marché d'offres immobilières nouvelles notamment sur Perseigne avec un nouveau centre commercial ainsi que la création de locaux professionnels en pied d'immeubles.
- Concernant l'insertion sociale, mise en place de chantiers APE / ARSA (Accord de Partenariat Economique / Accueil de Réinsertion Sociale des Adultes).
- Mise en place des clauses d'insertion ANRU.
- La Maison de l'Emploi et de la Formation d'Alençon (MEFA) et le Contrat Urbain de Cohésion Sociale ont lié un partenariat, dans l'objectif d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi notamment pour la ZFU et en faveur de la mise en œuvre d'un service d'appui à la création d'entreprises en ZFU d'Alençon⁵⁰. Sont également envisagées des permanences d'accueil sur Perseigne et Courteille ainsi que dans les bureaux de la MEFA.
- Des clauses d'insertion visant l'embauche de personnes issues des quartiers ont été généralisées hors du cadre de la politique de la ville, la collectivité les incluant dans ses appels à projets. Un effort est également mené pour développer ces clauses avec les bailleurs sociaux sur des actions en dehors de la rénovation urbaine pour ce qui concerne la Gestion Urbaine de Proximité (GUP), ce qui peut représenter un marché important. En effet, plusieurs structures de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) se sont regroupées pour constituer un pôle nettoyage, maintenant à même de répondre seul aux marchés publics. Des aides sont allouées pour accompagner le développement de ces structures.

La MEFA, créée en 2006 sous l'impulsion de l'Etat, en voie d'intégration dans le paysage alençonnais des services publics de l'emploi, peut jouer un rôle primordial dans l'amélioration du fonctionnement du volet économique du contrat de ville.

Pour cela, il lui sera tout d'abord nécessaire de développer son partenariat avec les autres services publics de l'emploi afin de définir de manière concertée le rôle dévolu à chacun. Ce préalable réalisé, elle pourra alors remplir la fonction de coordinateur de ces dispositifs qui fait défaut aujourd'hui sur Alençon.

Elle pourra alors également jouer le rôle de premier guichet d'information pour la formation et l'accès à l'emploi ainsi que le parcours du créateur, procédant à l'orientation vers les autres dispositifs de l'emploi en fonction de la spécialisation de ces derniers ainsi que des besoins du bénéficiaire.

De plus, étant en lien direct avec les entreprises, elle dispose d'une position stratégique pour rapprocher ces dernières du contrat de ville, venant ainsi en renfort des services de développement économique de la Communauté urbaine d'Alençon.

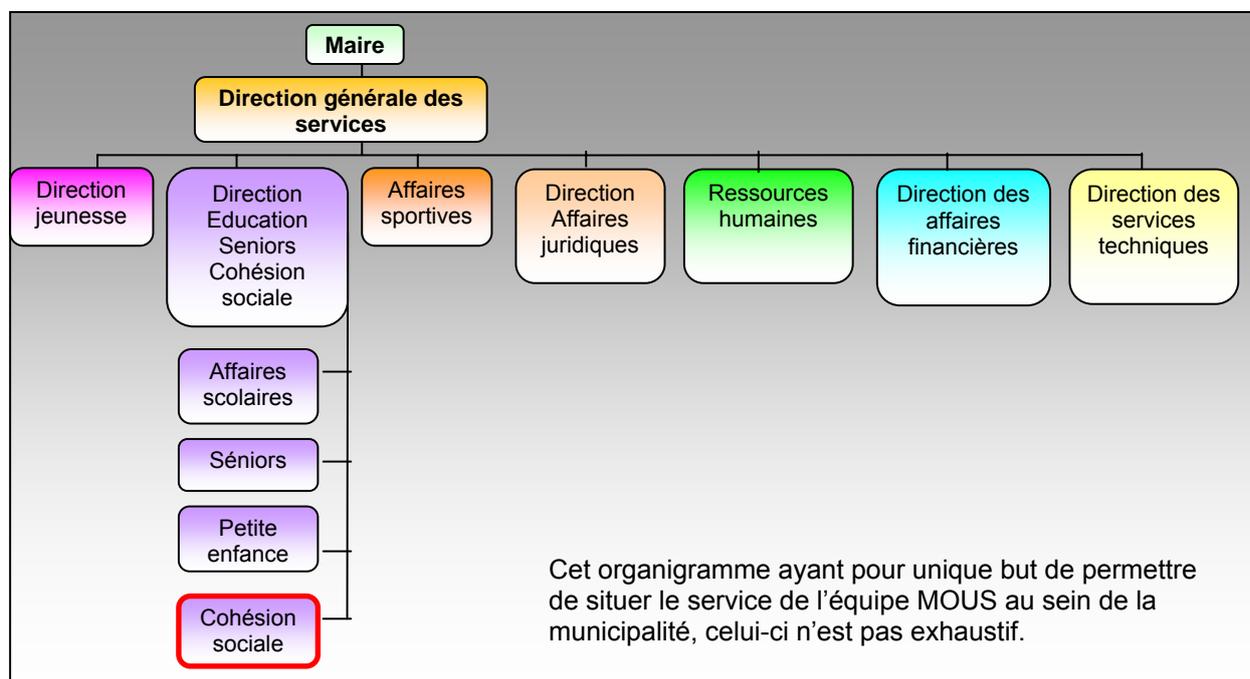
⁵⁰ Le Service d'Amorçage de Projet (SAP) a pour objectif de sensibiliser la population et les acteurs des quartiers à la création d'entreprise, de susciter et accompagner, le plus en amont possible, l'émergence de projets de création d'entreprise, de mettre les porteurs de projets en relation avec l'offre d'accompagnement et de financement adaptée à leurs besoins et d'inciter les porteurs de projet à s'inscrire dans la dynamique de la rénovation urbaine du quartier. Les objectifs du SAP sont l'accueil de 30 créateurs au cours de la première année et d'aider à l'émergence d'une dizaine de projets. Ce service mobilise un conseiller sur la base d'un mi-temps mais si l'action le nécessite ce dernier pourra se voir proposer un poste à plein temps.

La présence aujourd'hui d'un poste de chargé de mission ANRU au sein de la MEFA cofinancé par la politique de la ville permet d'ores et déjà un travail de prospective et de coordination avec le contrat de ville. Ce travail peut s'étendre, dans le cadre de la mission d'observation de la MEFA, au-delà du cadre de l'ANRU, vers un suivi de l'évolution de la situation des quartiers.

II.2.4. Le contrat de ville d'Argentan

Le contrat de ville 2000-2006 d'Argentan est composé de :

- 5 conventions thématiques ("sécurité et tranquillité publiques - prévention de la délinquance : mise en œuvre d'un contrat local de sécurité", "accès aux soins et lutte contre toutes formes de dépendances", "insertion sociale et professionnelle", "éducation, culture et parentalité" et "logement et mixité sociale) et une convention territoriale sur le quartier Saint-Michel ;
- un quartier prioritaire, les Provinces, ainsi qu'une ZUS sur le quartier Saint-Michel ;
- 6 financeurs identifiés : l'Etat ; la ville d'Argentan, la Région, le Département, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), le Fonds social européen (FSE).
- 8 volets d'intervention ;
- une équipe MOUS intégrée à la municipalité d'Argentan et composée d'un chef de projet, d'une chargée de mission et d'une secrétaire.



Organigramme situant le service cohésion sociale au sein de la municipalité d'Argentan

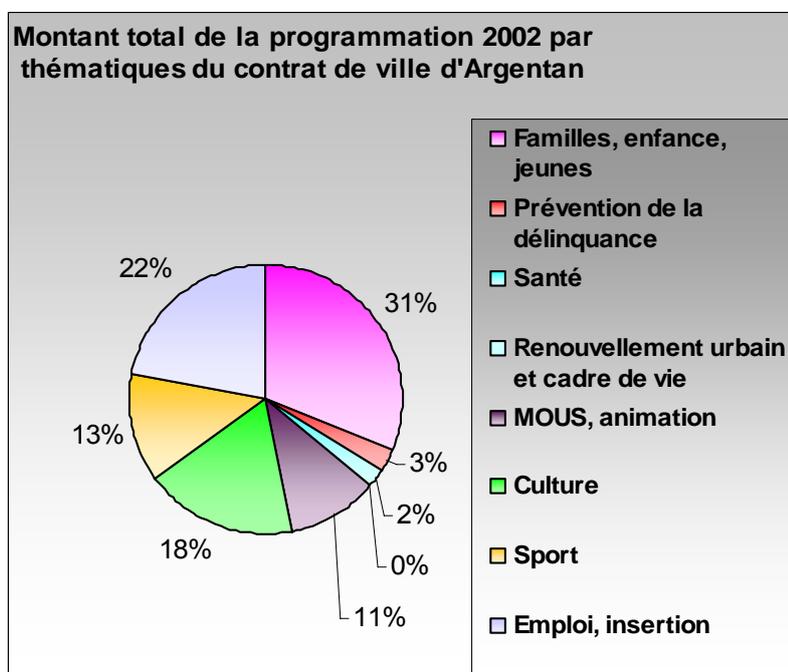
II.2.4.1. Bilan financier : les ressources mobilisées

L'analyse de l'évolution des financements mobilisés dans le cadre du contrat de ville d'Argentan n'est pas aisée car le nombre des volets du contrat de ville a fluctué sur la période et les axes thématiques des actions n'ont pas été systématiquement

indiqués dans les programmations annuelles. De surcroît, le délai imparti pour l'étude n'a pas permis de reconstituer l'ensemble des programmations annuelles. Pour ces raisons, seul l'exemple de la programmation financière de l'année 2002 sera présenté à titre indicatif, l'année 2000 n'ayant pas encore vu la montée en puissance des actions et la programmation 2006 ayant vu une modification importante des différents volets de programmation.

Exemple de la programmation de l'année 2002

Selon la Conférence Administrative Régionale (CAR) du 1^{er} juillet 2003, pour l'année 2002, le coût total des actions a été de 1,2 million d'euros pour 42 actions programmées, ce qui représente un coût moyen par action de 29 042 euros. Il est à noter qu'un nombre non négligeable d'actions (24 %) ont un coût total inférieur à 7 622 euros. Ce coût moyen des actions très faible n'a sans doute pas autorisé un effet levier important des crédits contrat de ville.



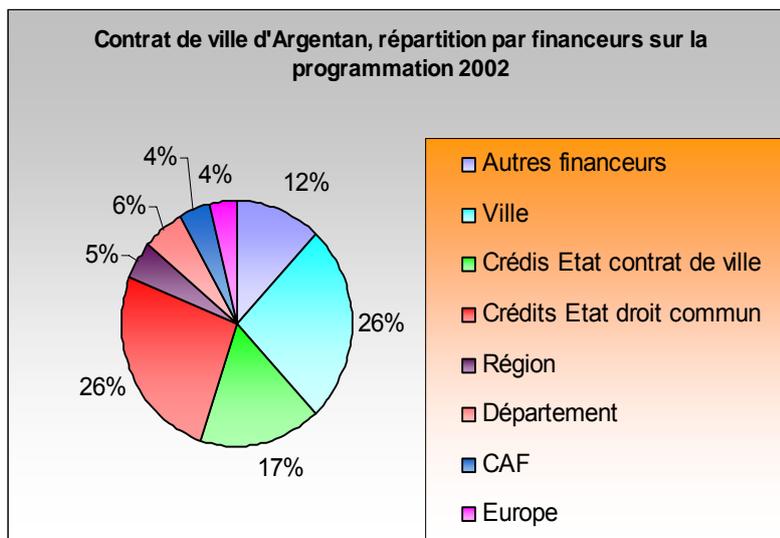
Les trois thématiques privilégiées par le contrat sont les thématiques "familles, enfance, jeunes", "emploi, insertion" et "culture".

En revanche, les thématiques "santé", "prévention, sécurité" et "renouvellement urbain et amélioration du cadre de vie" sont peu développées.

Une particularité du contrat de ville d'Argentan réside dans le poids financier que représente la MOUS dans la programmation (11 % du coût total et 30 % des

crédits ville), du fait, sans doute, de la taille réduite du site.

Les maîtres d'ouvrage sont majoritairement des associations à qui sont alloués 47 % du coût des actions programmées. Par ailleurs, elles sont financées à 13 % par des crédits des collectivités locales, à 31 % par des crédits Etat contrat de ville et à 23 % par des crédits de droit commun de l'Etat.



Les principaux financeurs du contrat de ville sont l'Etat au titre du droit commun, les collectivités locales ainsi que les crédits Etat au titre du contrat de ville. Le développement de partenariats aurait pu permettre d'augmenter l'effet de levier des crédits, les crédits Etat politique de la ville et ceux de droit commun représentant plus de 43 % du coût total de la programmation.

II.2.4.2. Bilan qualitatif du volet "emploi insertion" ; une action essentiellement tournée vers la primo-insertion

La programmation financière du contrat de ville d'Argentan ne dissocie pas l'insertion sociale et l'insertion professionnelle, ce qui explique la part importante de ce volet global qui représente 22 % du montant des financements du contrat de ville. Cependant, l'étude détaillée de la programmation montre une prédominance des actions relevant de la primo-insertion tandis que celles consacrées à l'insertion professionnelle sont en faible nombre.

II.2.4.2.1. Un contrat de ville récent dans un contexte de restructuration du bassin d'emploi d'Argentan

Le contrat de ville 2000-2006 a été le premier dispositif politique de la ville sur Argentan et deux équipes MOUS se sont succédé. Le caractère récent du dispositif du contrat de ville ainsi que de l'équipe opérationnelle en charge de sa mise en œuvre n'a donc pas facilité l'appréhension délicate de la question économique à l'échelle des quartiers en dépit d'objectifs ambitieux affichés dans la convention cadre du contrat.

En effet, au cours de la contractualisation 2000-2006, Argentan a connu des difficultés économiques profondes avec notamment les fermetures successives d'APM, entreprise spécialisée dans la fabrication de pièces destinées à l'industrie automobile, et de la MIC, productrice de matériel de manutention. Les fragilités du bassin d'emploi argentanais ont ainsi été mises en exergue et un contrat de site de trois ans a été signé à partir de 2004 afin de procéder au reclassement des personnes licenciées. Ce contrat de site a fait l'objet d'une mobilisation générale mais le contrat de ville est resté en marge de ce dispositif. Par ailleurs, le caractère communal du contrat de ville limite ses compétences ; il ne possède pas notamment celle du développement économique dévolu à la communauté de communes et les passerelles entre le contrat de ville et le service du développement de la communauté de communes demandent à être améliorées.

Par conséquent, seules quelques actions d'insertion sociale par l'économie ont été mises en place, comme l'accompagnement dans l'obtention du permis de conduire. Un travail a été effectué sur l'insertion en partenariat avec le Conseil Général et en 2002 une charte avec l'Etat sur l'économie solidaire a été signée. Cette charte n'a cependant abouti qu'à peu de créations d'activités et rares sont les entreprises d'économie solidaire à s'être implantées sur le territoire.

Le principal acquis en matière d'insertion sociale et professionnelle est l'inscription de la clause d'insertion dans des chantiers des collectivités locales ou des bailleurs sociaux à partir de 2001. Bien que situées hors contrat de ville stricto sensu, ces dernières ont permis de saisir les opportunités d'insertion générées par les travaux de rénovation urbaine sur le quartier Saint-Michel. Les chantiers ainsi générés ont eu des répercussions positives : quelques personnes concernées par cette action ont ultérieurement trouvé un emploi et ont quitté le quartier. L'utilisation de ces clauses est envisagée pour le projet de réaménagement des berges de l'Orne et celles-ci pourraient voir leur extension à d'autres chantiers potentiels. La communauté de communes pourrait généraliser cette clause sur ces chantiers de voirie ou encore pour le projet d'aménagement de la place de la gare.

Pour le reste, le contrat de ville s'est positionné comme partenaire des actions d'insertion du PDI.

II.2.4.2.2. Une équipe MOUS insuffisamment étoffée pour accomplir l'ensemble des tâches qui lui incombent

L'effectif restreint de la MOUS l'a contraint à des arbitrages entre ses différentes missions. Celle-ci a assuré localement les liens avec la Commission Locale d'Insertion (CLI) et le suivi de la programmation a été effectué avec rigueur. En revanche, la mise en place d'outils et l'appui personnalisé aux opérateurs qui auraient permis une meilleure définition des projets ainsi qu'une véritable évaluation qualitative des actions ont fait l'objet d'un moindre investissement de la part de l'équipe opérationnelle. L'organisation de réflexions collectives permanentes sur les thématiques du contrat n'a pu être menée et plusieurs signataires du contrat ont été insuffisamment mobilisés.

En outre, l'affectation à l'équipe MOUS de tâches municipales "classiques" comme le suivi d'actions concernant la petite enfance a été source de confusions et d'une banalisation du service "contrat de ville", ce qui a eu pour conséquence un manque de visibilité pour les acteurs locaux et une appréhension du contrat de ville essentiellement comme manne financière.

La charge de travail pour traiter l'ensemble des thématiques et le programme d'actions notamment au vu des objectifs assignés et des dispositifs intégrés au contrat de ville n'a pas permis un investissement suffisant pour obtenir des résultats significatifs. Il serait donc bénéfique de constituer une équipe MOUS élargie intégrant des techniciens de la communauté de communes ainsi que des animateurs des dispositifs liés au CUCS afin d'assurer leur complémentarité et une synergie au travers d'un travail partenarial. Un état des lieux ainsi qu'une réflexion sur les dispositifs sont nécessaires pour définir le niveau de responsabilité et d'association du contrat de ville adapté à chaque dispositif. De même, pour chaque partenaire du contrat, un interlocuteur spécifique doit être désigné et ses missions précisées.

L'observation de l'évolution de la situation locale, quant à elle, a été lacunaire et il serait utile à cet égard d'envisager d'étendre le partenariat avec les bailleurs sociaux au partage d'informations sur l'évolution de la population dans les quartiers prioritaires de la ville.

II.2.4.2.3. Un secteur associatif dense mais insuffisamment structuré pour être une véritable force de propositions

Le réseau associatif local s'est essentiellement déployé sur le secteur socioculturel. Bien que dense, ce dernier, insuffisamment structuré, ne parvient pas à jouer un rôle moteur dans le contrat de ville dont il a insuffisamment intégré la philosophie en raison de la mauvaise visibilité des missions de la MOUS. Ainsi, les démarches concernant le développement local ont été limitées et la MOUS se trouve contrainte à jouer le rôle d'initiateur de projets et non celui de soutien à l'ingénierie des projets qui est le sien.

Les difficultés rencontrées par le secteur associatif trouvent leurs racines dans les mêmes sources que celles rencontrées sur le site alençonnais : la lourdeur administrative des dossiers à fournir, le paiement tardif aux associations fragilisent leur situation, entravant l'adaptation des projets aux besoins du territoire. L'organisation de réunions de concertation entre la MOUS et les porteurs potentiels autour des projets est donc souhaitable.

II.2.4.2.4. Perspectives et nouveaux dispositifs

A la faveur de la mise en place du CUCS, le volet économique s'est recentré sur les sites prioritaires et une Maison de l'Emploi et de la Formation (MEF) a vu le jour.

Un travail partenarial est d'ores et déjà prévu entre le CUCS et la MEF mais celle-ci est encore en pleine structuration. La MEF doit se positionner comme opérateur de l'accompagnement vers l'emploi en coordonnant les différents dispositifs de droit commun déjà présents sur le territoire : le Service Public de l'Emploi qui regroupe la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP), l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), l'Agence de Formation Professionnelle pour Adultes (AFPA) ainsi que la Mission Locale.

La MEF devrait permettre une meilleure coopération entre les acteurs ainsi que la mise en place d'un diagnostic territorial si elle parvient à s'intégrer dans le paysage argentanais. Pour ce faire, une concertation entre les différents partenaires du contrat de ville sur le volet de l'emploi est nécessaire afin de définir le rôle de chacun dans un souci de cohérence et de complémentarité. La MEF devra également orienter son action vers la gestion de l'emploi et la connaissance des compétences requises par les entreprises afin d'organiser la formation en conséquence. Elle remplirait ainsi ses fonctions d'observatoire, d'anticipation et de prospective.

Elle pourra également servir de relais entre le contrat de ville et le monde économique pour l'instant insuffisamment en relation l'un avec l'autre. Ce renforcement du lien du CUCS avec les entreprises peut également passer par le

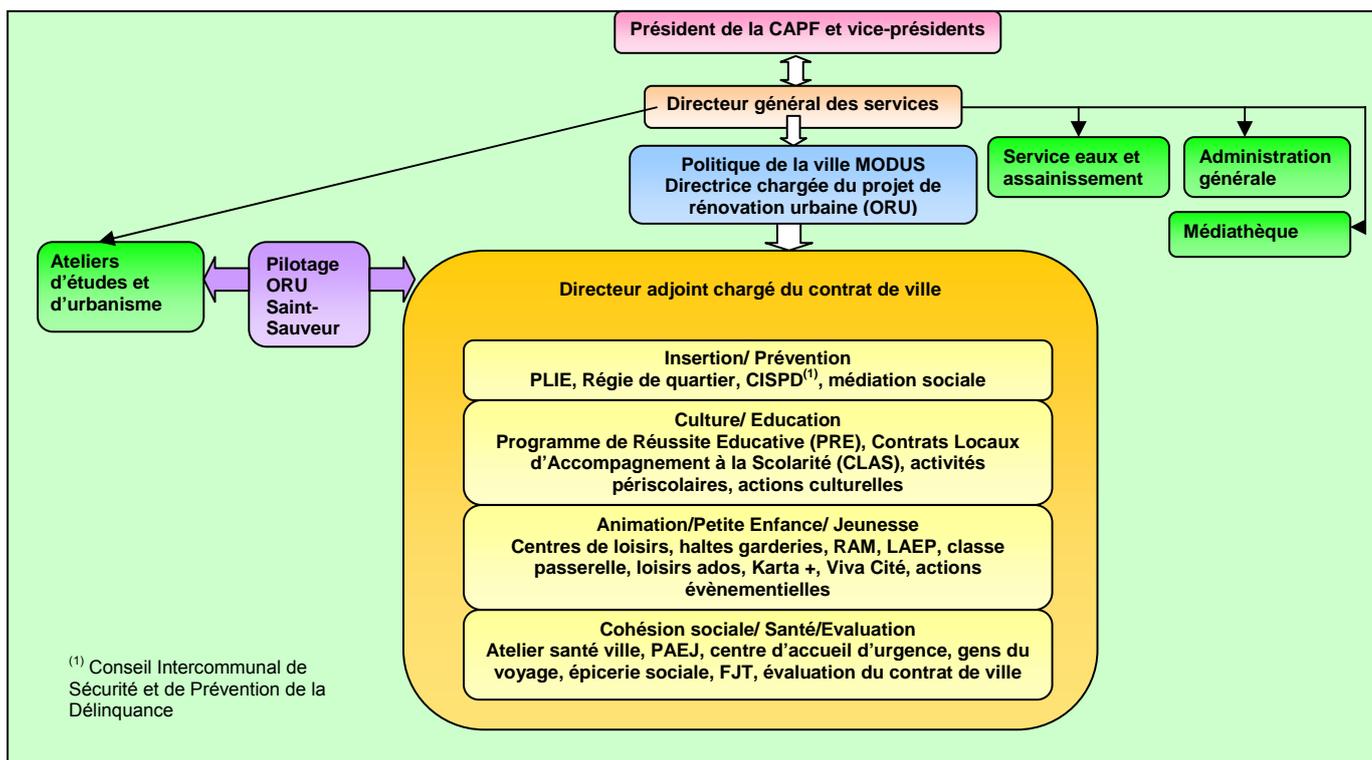
développement de passerelles et de moments de concertation entre le CUCS et le service du développement économique de la communauté de communes.

Par ailleurs, les méthodes de recrutement par simulation (tests d'habilité, etc.), moins discriminantes pour l'accès à l'emploi que le niveau de diplôme et de qualification professionnelle, doivent également être encouragées. Sur Argentan, la mise en place par l'ANPE d'une plate-forme de vocation réservée aux personnes en difficultés, opérant des tests d'habilité adaptés aux besoins des entreprises, a permis le recrutement d'une soixantaine de personnes dans les verreries de l'Orne. Cette réponse intéressante pour les personnes n'ayant pas accès à la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), interactive et en lien avec les entreprises, mériterait qu'une association avec le CUCS soit envisagée afin d'en faire bénéficier le public des quartiers prioritaires.

II.2.5. Le contrat de ville de la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers

Le contrat de ville 2000-2006 de la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers (CAPF) reposait sur :

- 5 conventions thématiques ("sécurité et tranquillité publiques", "projet éducatif global", "insertion sociale et professionnelle", "logement et mixité sociale" et "accès à la santé et prévention des dépendances") et une convention territoriale sur le Quartier Saint-Sauveur signées au 13 décembre 2000 ;
- 6 quartiers concernés (Saint Sauveur, Saint-Michel, Clos Morel, Pont-Féron, Les Fresneaux et les Fleurs) dont 2 en ZRU (Saint-Sauveur et Pont-Féron) et un en ZUS (Saint Michel) ;
- 7 financeurs identifiés : le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), la Caisse d'Allocations familiales (CAF), l'Etat, la Région, le Conseil Général, le Fonds social européen (FSE) et la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers (CAPF) ;
- une programmation financière 2000-2006 d'un montant total d'environ 21 000 000 d'euros ;
- 8 volets d'intervention ;
- 325 actions ;
- 56 opérateurs ;
- un pilotage technique du contrat de ville assuré par une équipe de Maîtrise d'Œuvre de Développement Urbain et Social (MODUS) conséquente et expérimentée, intégrée au cœur de la Communauté d'Agglomération depuis qu'elle a pris la compétence "politique de la ville" en 2002. La MODUS constitue en effet un service communautaire placé sous l'autorité du Président de la CAPF et du Directeur Général des services. L'équipe est aujourd'hui constituée de 24 personnes (une directrice, un directeur adjoint, un animateur territorial, deux chargés de mission, deux secrétaires, 17 agents de développement ou territoriaux).



Organigramme situant la Modus au sein de la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers

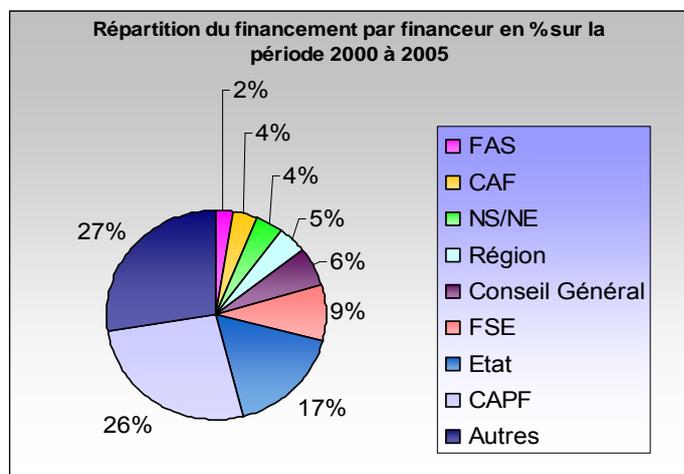
L'équipe MODUS, stable et expérimentée, est mue par une même culture professionnelle. La structuration du service est la résultante de plus de 15 années d'engagement dans la politique de la ville, les deux responsables étant déjà présents dans le cadre du Développement Social des Quartiers (DSQ) (1989-1993) et la plupart des agents territoriaux sont issus de l'équipe de médiation constituée en 1998.

La MODUS occupe une position à la fois centrale et transversale dans l'organigramme de la CAPF. Reliée à l'atelier d'études et d'urbanisme dans le cadre du pilotage de l'Opération de Renouvellement Urbain de Saint-Sauveur, elle a également la responsabilité du fonctionnement et de l'animation de maisons d'activités, de différents équipements et dispositifs par l'intermédiaire de ses agents territoriaux. Les animateurs ont des relations fonctionnelles avec les chargés de mission, la coordination générale étant assurée par le directeur adjoint. Cette structuration permet aux agents à la fois d'agir à leur propre échelle mais également de se mettre au service d'un même projet collectif, lui-même initié et impulsé par les acteurs de terrain. Le caractère fonctionnel des relations internes limite ainsi la hiérarchie verticale et permet une logique de projet qui favorise la proximité, la capacité d'innovation, la concertation et la coopération avec les différents partenaires et acteurs. Ce rôle de "porteur de dispositifs" et de diffuseur d'expérience sur les autres territoires communaux de la MODUS a pour revers le risque d'une dilution des responsabilités dont l'équipe est consciente. Pour éviter tout procès en hégémonie de la part des partenaires, il convient donc que cette mission de portage et de diffusion persiste mais en favorisant "l'autonomisation" des dispositifs ayant vocation à subsister tout en conservant une logique de réseau.

II.2.5.1. Bilan financier : les ressources mobilisées

Le bilan physique et financier s'appuie sur les bilans prévisionnels des programmations de 2000 à 2005, la programmation de l'année 2006 n'ayant pu être recueillie par le CESR. Ne sont recensés dans ces programmations que les financements directs fléchés politique de la ville selon les financeurs. La catégorie "autres" regroupe des financements de droit commun non spécifiquement engagés au titre de la politique de la ville, tels que ceux octroyés dans le cadre des emplois aidés financés par l'Etat, les dispositifs contractuels entre la CAF et la collectivité (contrats enfance et temps libre), ainsi que l'autofinancement dégagé par certains prestataires.

II.2.5.1.1. Répartition des financements par financeurs : une communauté d'agglomération fortement impliquée dans le contrat de ville

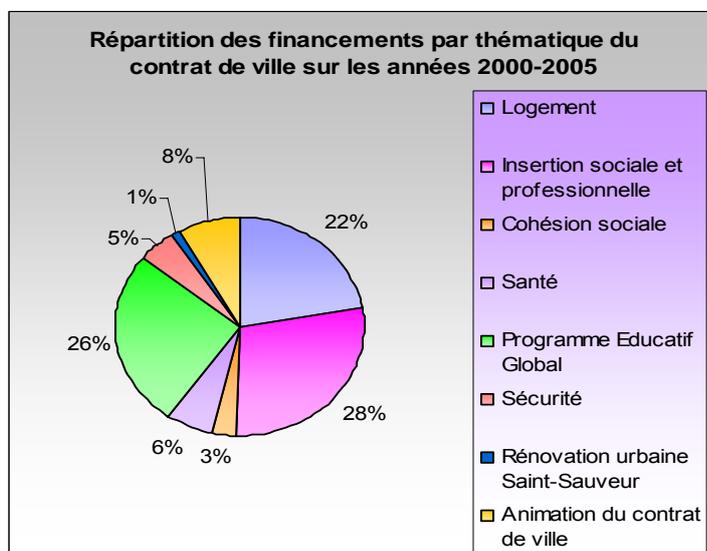


La CAPF a été le principal financeur du contrat de ville en regard des crédits fléchés "politique de la ville". Il faut cependant noter l'importance de la catégorie "autres", dont la disparité et l'importance ne permet pas une analyse affinée des diverses contributions.

L'évolution des financements est marquée par la forte augmentation des contributions de la CAPF, passant en proportion de 22 % du montant de la programmation en 2000 à 36 % en 2005, signe de sa volonté de pallier la variabilité des contributions des autres financeurs. En effet, dans le même temps les participations de l'Etat au titre du contrat de ville stagnent, voire fléchissent et ne sont que partiellement compensées par la mobilisation des crédits de droit commun au titre de la relance des emplois aidés en 2003 et 2004.

La forte implication de la CAPF dans le contrat de ville et l'existence d'un partenariat financier performant déterminent un important effet levier : pour l'apport d'un euro de crédit spécifique contrat de ville, 10 euros de la part des autres financeurs sont mobilisés.

II.2.5.1.2. Répartition des financements par thématiques



80 % des financements du contrat de ville vont aux volets "logement", "insertion sociale et professionnelle", ainsi qu'au "Programme d'Education Global (PEG)".

Le volet animation du contrat de ville, quant à lui, représente moins de 10 % des financements globaux.

Les volets "animation" et "insertion" sont ceux qui, proportionnellement, mobilisent le moins de crédits Etat contrat de ville; tandis que les actions

portant sur l'éducation, la culture et la cohésion sociale sont les plus soutenues dans le cadre de ces crédits spécifiques.

Si les opérateurs financés par le contrat de ville sont nombreux, les affectations de crédits restent concentrées sur un nombre limité de structures, associatives pour la plupart, même si la CAPF représente financièrement le premier opérateur du contrat de ville. Il faut noter que, parmi les cinq principaux opérateurs, trois se situent dans le champ de l'insertion et de la formation.

Le contrat de ville 2000-2006, fortement porté et soutenu par la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers (CAPF), a donc mobilisé de nombreux partenaires financiers et a tourné son action essentiellement vers l'éducation, l'insertion sociale et professionnelle ainsi que le logement. La majorité des actions ont été initiées et portées par des associations et la grande diversité des opérateurs mobilisés n'a pas eu pour conséquence de "saupoudrage" financier.

II.2.5.2. Bilan qualitatif du volet "insertion sociale et professionnelle": un travail sur l' "employabilité" nécessaire en amont du développement de l'activité économique

Ce volet a été considéré comme prioritaire, au même titre que les volets "éducation" et "culture". Cette thématique englobe deux éléments parallèles, à savoir l'insertion par l'activité économique et le développement de l'activité économique en elle-même. Jusqu'en 2005, ont surtout été sollicitées des actions dans le domaine de l'insertion par l'économique. La création d'activités économiques était alors très peu développée, le travail en amont sur l' "employabilité" de la population des quartiers ayant été privilégié.

L'activité du volet économique s'est concentrée autour du Plan Local d'Insertion par l'Economie (PLIE), intégré dans la convention-cadre "insertion sociale et professionnelle". Selon les finalités de ce volet, le PLIE constitue un dispositif approprié d'assemblage et de coordination, à même de construire et d'accompagner des parcours d'insertion cohérents et articulés. Le contrat de ville a donc contribué

chaque année au financement de ce dispositif qui a représenté 30 % de l'ensemble des crédits alloués au volet "insertion sociale et professionnelle". Des aides ont également été octroyées à des structures de formation en amont du parcours d'insertion et quelques chantiers mis en place de manière ponctuelle.

Cependant une évaluation du PLIE en a révélé les faiblesses suivantes :

- le lien avec les entreprises, dernier palier du parcours d'insertion, a été très faible ;
- son rôle d'ingénierie a été insuffisant, notamment concernant le travail sur l'offre d'insertion et la création de structures d'insertion, mais également concernant son rôle de sensibilisation des élus ;
- le domaine d'action du PLIE a été trop restreint pour atteindre ses objectifs (manque d'inscrits dans le parcours) et aucune action spécifique conjointe entre le PLIE et le contrat de ville en direction des populations des quartiers prioritaires n'a été mise en place ;
- une action trop orientée de façon générale sur l'insertion sociale au détriment de l'insertion professionnelle ;
- le dispositif a manqué de souplesse et de réactivité par rapport aux besoins réels des publics.

L'avenir du PLIE a fait l'objet d'une réflexion au vu de la faiblesse de ses résultats en termes de sorties positives (4 personnes en 2006) et de l'insuffisance du nombre de bénéficiaires inscrits. Le principe d'intervention et d'accompagnement n'a pas été abandonné mais l'inscription dans un lieu et un dispositif moins ciblé a été décidé. Dans un premier temps, la mise en place d'une Maison de l'Emploi a été envisagée mais n'a pu voir le jour en raison du gel au plan national des labellisations de ce dispositif. Cette situation a finalement abouti à une dissolution du PLIE pour constituer un "pôle emploi", lieu de coordination, de projet et d'observation avec la mise en place du CUCS.

Dans le domaine de l'insertion également, signalons que la MODUS est membre de l'Equipe Locale d'Action (ELA) du bassin d'emploi du Bocage, dispositif chargé d'étudier les actions en faveur des demandeurs d'emploi.

Le contrat de ville et le Plan Départemental d'Insertion (PDI) ont également mis en place un examen des projets conjoint au sein d'une cellule inter-services et une recherche commune a été faite sur le choix d'indicateurs permettant une évaluation. Les personnes chargées de piloter politiquement et opérationnellement le contrat de ville ont le souci d'articuler les différents dispositifs entre eux afin d'éviter incohérences et pertes de temps.

II.2.5.2.1. Des associations rencontrant les mêmes difficultés qu'ailleurs mais soutenues et accompagnées par la MODUS

Les associations initient et conduisent leurs projets grâce à l'appui technique et d'ingénierie de la MODUS qui soutient, forme et accompagne les porteurs de projets.

Les principaux freins énoncés par les structures sont le manque de personnel et le retard dans l'obtention des crédits, situation connue par tout opérateur associatif dans le cadre de la politique de la ville. Devant l'irrégularité des financements de

l'Etat, malgré une culture de projet ancrée chez les partenaires associatifs, les crédits spécifiques du contrat de ville ont parfois été utilisés pour maintenir en vie sous perfusion financière des associations dont les actions étaient jugées pertinentes.

La réussite du contrat de ville de Flers tient dans la fédération des structures associatives dans le cadre de projets communs, et ce dans le respect de leurs spécificités et prérogatives.

II.2.5.2.2. Une équipe MOUS stable, ancienne et expérimentée dotée d'une forte culture évaluative et soutenue par les élus de la CAPF

La réussite du contrat de ville de Flers est essentiellement due à l'implication des élus et d'une MODUS stable, expérimentée et de taille pertinente. Cette dernière présente une exemplarité certaine en termes de méthodologie de projets. Il existe une véritable volonté d'appuyer les décisions sur la consultation des partenaires dans le cadre d'un travail collectif approfondi, volonté traduite par la mise en place de groupes thématiques sur chaque volet du contrat de ville.

Cependant, la MODUS connaît un problème d'affichage dû à sa prise en charge de dossiers relevant des compétences de droit commun de la CAPF et il pourrait s'avérer judicieux de produire une plaquette d'information en direction des acteurs et partenaires locaux. Un dépliant grand public destiné aux habitants pourrait également être envisagé.

Quant au groupe de travail thématique "insertion sociale et professionnelle", qui s'inscrit dans un thème dont les acteurs ont des missions, des échelles d'intervention, des cibles en termes de public très diversifiées et cloisonnées, il ne repose ni sur un diagnostic partagé ni sur un partenariat minimal. L'élaboration de travaux à caractère réflexif et prospectif, la mise en œuvre de moyens techniques et de supports simples et structurés pour le suivi et l'évaluation en continu des actions devraient permettre un "état des lieux" débouchant sur des enjeux et des objectifs partagés.

II.2.5.2.3. Une culture de l'évaluation fortement ancrée dans les pratiques de la MODUS

Le service de la MODUS présente, en matière d'évaluation, une organisation et des exigences qui révèlent un réel souci collectif de vérifier la pertinence, la cohérence et l'efficacité des actions conduites.

En 2001, la MODUS avait déjà mis en place une formation à l'évaluation en direction des porteurs de projets du contrat de ville afin qu'ils s'approprient non seulement la culture de l'évaluation mais également les outils nécessaires à sa concrétisation. Chaque année, la MODUS produit un rapport d'évaluation complet et elle a une perception très positive de l'évaluation. Cependant les outils mobilisés et les documents évaluatifs produits sont un peu trop lourds et complexes, par unique souci d'exhaustivité, pour constituer une base d'échange et de communication. Pour servir à la prise de décision et à la conduite de projet, la MODUS gagnerait, sans déroger à une nécessaire rigueur, à produire d'emblée des documents plus simples et intelligibles pour tous.

II.2.5.2.4. Le CUCS : vers un passage partenarial avec le monde économique et le développement d'actions innovantes

Comme indiqué précédemment, un pôle emploi, remplaçant du PLIE, est en cours de constitution. Ce pôle devrait permettre d'élargir la prise en compte du territoire à l'échelle du bassin d'emploi, de créer des liens avec le monde économique et les entrepreneurs mais également de renforcer le partenariat déjà existant entre les institutions du Service Public de l'Emploi (SPE), le secteur de l'insertion et celui des services sociaux. Le service rendu aux usagers devrait ainsi être amélioré par l'existence d'un lieu unique traitant de l'insertion sociale et professionnelle jusqu'à l'emploi. Pour que ce projet réussisse, une implication politique forte ainsi qu'un réel investissement des institutions du SPE sont nécessaires. Ce pôle pourrait être un lieu de mutualisation des connaissances pour les acteurs de l'insertion et l'occasion d'une amélioration de la coordination et de la complémentarité de partenaires encore trop cloisonnés dans leurs pratiques et leurs fonctionnements institutionnels.

Parallèlement, un travail avec les chambres consulaires a été entrepris pour se rapprocher du monde de l'entreprise. En l'occurrence, un partenariat a été initié avec la Chambre des Métiers de l'Orne et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) afin de combler un manque existant dans le parcours du créateur d'entreprise par la mise en place d'une coopérative d'activités et d'emploi. Il s'agit d'une phase test qui permet de réduire les taux d'échecs à la création de l'entreprise. Cette structure accueille les créateurs qui peuvent user de son numéro SIRET ainsi que de son service de comptabilité en bénéficiant du statut spécifique d'entrepreneur salarié pour une période de six mois, ce qui leur permet de tester la viabilité de leur projet. Ce projet est potentiellement très attractif puisqu'un dispositif similaire à St-Malo a attiré 20 % des entrepreneurs salariés de Flers. Les gens se déplacent en Bretagne et en Pays de la Loire pour pouvoir bénéficier de ce type de dispositif. La coopérative de Flers devrait ouvrir en septembre 2008.

Si le travail mené s'étend au-delà du CUCS, à l'échelle du pays de Flers, la population prioritaire n'a pas été oubliée avec la création en 2007 de la première régie des quartiers en Basse-Normandie, la régie Arc-en-Ciel destinée à être la structure antenne pour les quartiers. Cette régie est un support nouveau pour l'insertion par l'économique et elle postule aux appels d'offres au même titre que les entreprises. Seul le critère de la clause d'insertion (embauche de 5 % de personnes issues des quartiers prioritaires) constitue pour elle un avantage pour l'obtention des marchés. Ceci a pour effet positif d'inciter les entreprises privées à s'inscrire dans une démarche d'insertion identique.

Il est à noter sur ce point l'action de "promotion des clauses d'insertion" effectuée par l'association PIVERT qui dispose d'un poste de chargé de mission œuvrant pour la promotion de la clause d'insertion auprès des entreprises dans le cadre de l'ANRU.

Des cyberbases de quartiers ont également été labellisées comme passeport pour l'économie numérique. Ces formations à l'usage des outils informatiques ont pour but d'attirer des entrepreneurs au cœur des quartiers afin de les amener à tisser des liens avec ces derniers dans lesquels ils ne seraient sans doute pas venus sans l'optique d'une formation.

La CCI de Flers-Argentan a également encouragé la création d'un restaurant associatif d'insertion féminin sur Bagnoles-de-l'Orne, répondant ainsi à un besoin du territoire.

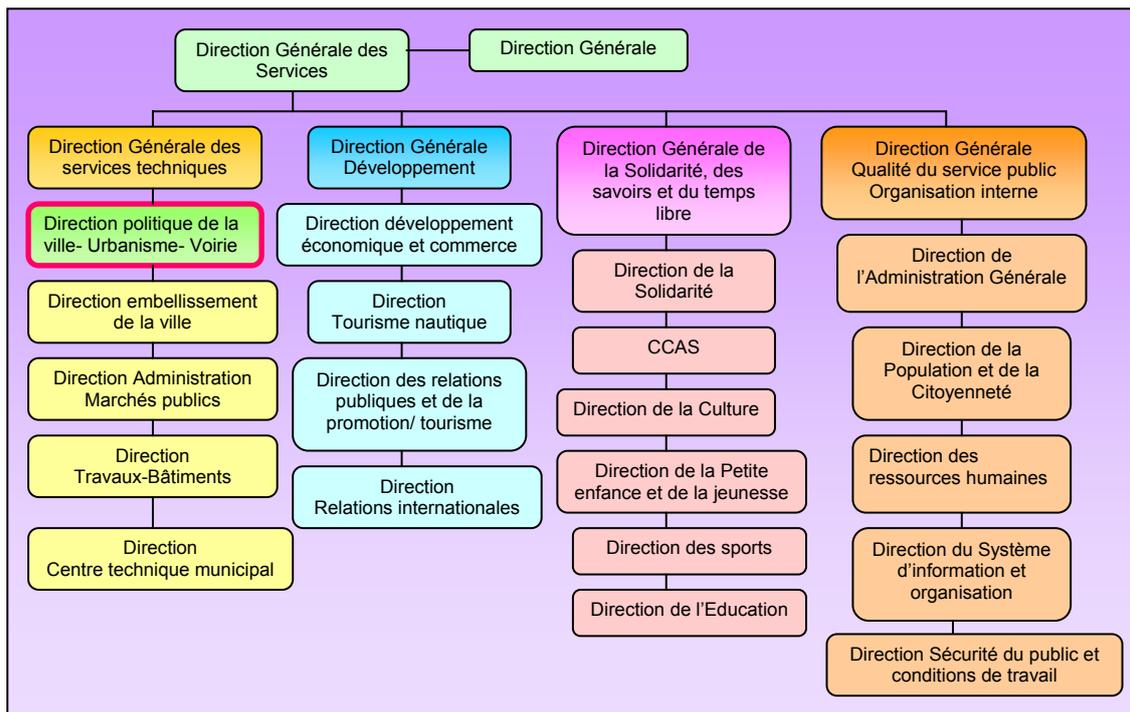
D'autres domaines d'action pour l'emploi sont envisagés et en particulier dans le cadre du développement durable et de l'environnement ; par exemple, l'augmentation du coût du transport constitue une opportunité pour relocaliser des entreprises œuvrant dans le démantèlement et la revalorisation du matériel informatique. Le partenariat avec les chambres consulaires permet ainsi un véritable travail de veille prospective à même de repérer les niches potentielles d'emplois et d'activités et de disposer de recul quant à certains secteurs comme par exemple celui de l'aide à la personne qui apparaît désormais comme difficilement solvable car déjà investi par des entreprises privées performantes.

Quant à la démarche d'évaluation du CUCS, elle poursuit sa structuration dans l'optique aujourd'hui d'articuler l'évaluation des différents dispositifs de la politique de la ville, CUCS, PRE mais aussi ANRU pour une approche globale et transversale avec une vision tournée vers un véritable projet de territoire. Cette démarche laisse une large place aux analyses effectuées par les acteurs de terrain qui, grâce à la configuration de la MODUS, peuvent disposer d'un volant significatif d'informations utile à une démarche d'évaluation plus élaborée.

II.2.6. Le contrat de ville de la Communauté Urbaine de Cherbourg-Octeville

Le contrat de ville de la Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC) a reposé sur :

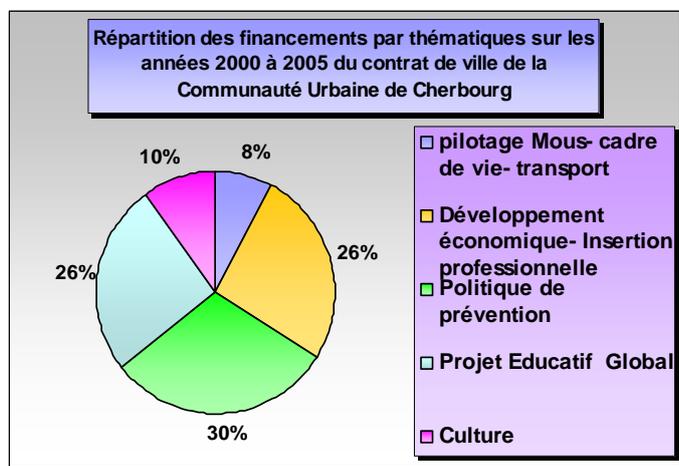
- 5 communes : Cherbourg-Octeville, La Glacerie, Querqueville, Turlaville et Equeurdreville-Hainneville ;
- 2 ZUS : les Provinces et le Quartier Est, le Maupas ;
- 1 ZFU sur Les Provinces ;
- des engagements financiers de 35 392 581 euros sur la période 2000-2005 ;
- une équipe opérationnelle MOUS composée de 5 personnes, positionnée au sein de la municipalité de Cherbourg-Octeville dans la Direction Politique de la Ville-Urbanisme- Voirie.



Situation du service de la politique de la ville au sein de la municipalité de Cherbourg-Octeville

II.2.6.1. Bilan financier : les ressources mobilisées

L'analyse de la répartition des financements par thématique a été réalisée sur



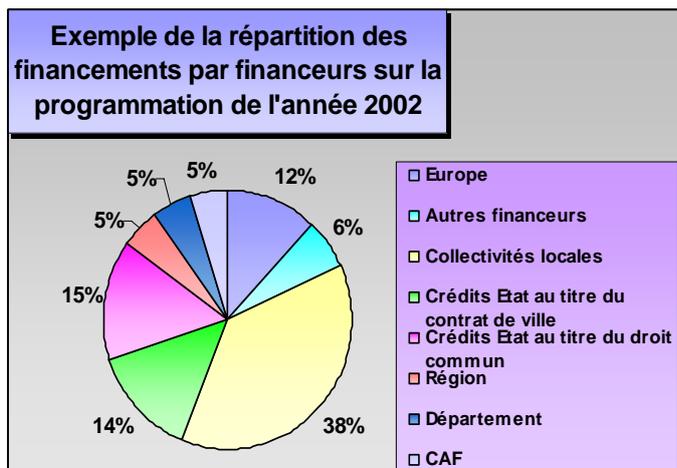
les années 2000 à 2005 du contrat de ville. Quant à l'analyse de la répartition par financeurs, les délais de réalisation de l'étude n'ayant pas permis d'y procéder pour toutes les années du contrat, la programmation 2002 est présentée à titre indicatif⁵¹.

Les trois thématiques principales ont été l'"Emploi-Insertion" qui a concentré 26 % des financements, la "politique de prévention" avec 30 % des

financements et le "Projet éducatif global" avec 26 % des financements du contrat de ville.

⁵¹ L'analyse de la programmation 2002 du contrat de ville de la Communauté Urbaine de Cherbourg-Octeville est issue de la Conférence Administrative Régionale (CAR) du 1^{er} juillet 2003.

La majorité des financements est apportée par les collectivités locales. Les



crédits européens ont été bien mobilisés (12 % en 2002). Il existe un bon équilibre de la participation des différents financeurs. A noter que les crédits Etat contrat de ville ont peu servi au soutien des associations.

Le contrat de ville de la Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC) a donné une grande importance à l'insertion professionnelle qui représente l'un des poids financiers les plus importants de la programmation.

Cet axe a été privilégié tant en termes de nombre d'actions mises en œuvre qu'en termes d'efforts financiers.

Cette orientation est en adéquation avec les enjeux du bassin d'emploi de Cherbourg. L'isolement territorial de l'agglomération cherbourgeoise et le besoin de mobilité des travailleurs ont également été pris en compte dans la programmation à travers des actions tournées vers l'obtention du permis de conduire ou la location de moyens de locomotion.

II.2.6.2. Bilan qualitatif du volet "emploi insertion" : des dispositifs nombreux et coordonnés par la Maison de l'Emploi et de la Formation du Cotentin

Comme sur la majorité des sites bas-normands, les actions mises en place dans le volet "emploi-insertion" lors de la contractualisation 2000-2006 ont été majoritairement des actions d'insertion sociale ; en revanche, le nombre d'actions portant sur le développement économique a été plus réduit, des chantiers d'insertion ayant été mis en place de manière ponctuelle. A noter qu'une garderie à horaires atypiques, ouverte 24 h sur 24 et 7 jours sur 7, a été développée sur Cherbourg afin de permettre aux femmes d'être plus disponibles pour s'investir dans un parcours d'insertion.

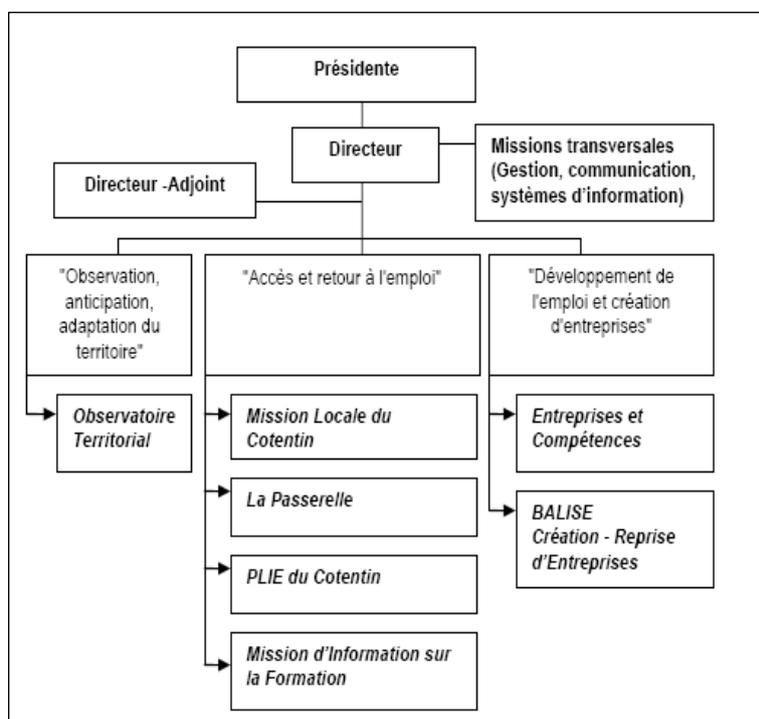
Durant le contrat de ville 2000-2006, une personne était chargée de ce volet qui mobilisait également trois emplois jeunes et la MEF. Avec la mise en place du CUCS, un poste de référent emploi a été créé.

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 organisé sur la fin du contrat de ville et ce mouvement s'est poursuivi avec la mise en place du CUCS et la labellisation de la Maison de l'Emploi et de la Formation du Cotentin en 2005.

II.2.6.2.1. La Maison de l'Emploi et de la Formation, coordinateur de dispositifs nombreux et organisés

Le volet économique du contrat de ville de la Communauté urbaine de Cherbourg bénéficie du concours d'un réseau de dispositifs d'accès à l'emploi très structuré dont la coordination est assurée par la MEF du Cotentin. Le caractère exemplaire de cette organisation, explicitée dans le rapport d'activité 2007 de la MEF du Cotentin, mérite que l'on s'y attarde afin d'en comprendre le fonctionnement.

Concernant l'axe "accès et retour à l'emploi", l'information sur la formation, les métiers et l'emploi a été menée grâce à un accueil personnalisé de proximité assuré par la MEF du Cotentin et une information accompagnée de tous les publics. Lors de leur accueil, ces derniers ont bénéficié d'une aide à l'orientation professionnelle ainsi que d'un accès à la formation. A partir de l'analyse de leur situation, les intéressés ont reçu une information individualisée leur permettant non seulement de mieux connaître les dispositifs de formation continue mais aussi d'être mieux orientés vers les actions de formation correspondant à leur projet.



Organisation de la MEF du Cotentin

Source : Rapport d'activité 2007 de la MEF du Cotentin

La MEF a placé les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) au cœur des pratiques d'accueil et d'accompagnement des publics. Un accompagnateur multimédia accueille les personnes et facilite leur appropriation des "TIC" comme outils d'aide à la recherche d'information sur les formations, les métiers et l'accès à l'emploi. La MEF propose un accompagnement à l'utilisation de bases de données rassemblant des sites et des "portails" professionnels sur les dispositifs de formation, les droits des usagers et la recherche d'emploi.

Un Point d'accès à la Téléformation (P@T) est implanté au sein de la MEF du Cotentin depuis 2005 grâce à un partenariat avec l'AFPA et la DRTEFP, constituant ainsi un lieu équipé permettant à toute personne de réaliser un cursus de formation

en lien avec un formateur à distance qui lui transmet par des moyens techniques et pédagogiques les éléments nécessaires à sa formation. Les personnes sont dirigées vers le P@T suite à une prescription de formation faite par l'organisme d'aide à l'orientation (ANPE, Mission locale). Un accompagnateur relais les accueille et se tient à leur disposition pour une assistance technique ou un appui pédagogique.

A travers l'activité de son centre de bilan de compétences, la MEF accueille des publics variés (demandeurs d'emploi, salariés, jeunes et adultes) dans des objectifs d'orientation professionnelle, d'analyse de parcours et de bilan de carrière. L'activité bilan de compétences s'adresse à un public étendu dont les jeunes en démarche d'insertion professionnelle accompagnés par la Mission locale⁵². Outil d'analyse de soi et de ses aptitudes, le bilan de compétences permet aux jeunes orientés par la Mission locale de se structurer et de mieux déterminer leur avenir personnel. Ce bilan repose sur un partenariat étroit entre les conseillers qui accompagnent les jeunes dans leurs démarches et les psychologues du centre de bilan.

Un Point Relais Conseil en Validation des Acquis d'Expérience (VAE) accueille les personnes souhaitant engager une démarche VAE.

L'action "conseil en orientation" vise à favoriser l'accès des bénéficiaires du PLIE à la formation et à l'emploi par un travail de réflexion sur l'orientation professionnelle. Les personnes accompagnées dans le cadre d'un parcours PLIE peuvent ainsi recevoir un conseil en orientation adapté à leur demande et à l'évolution de leur situation.

La Mission locale propose une intervention globale qui porte sur toutes les facettes de l'insertion professionnelle et accompagne les jeunes de 16 à 25 ans dans la construction d'un parcours d'insertion continu et progressif. L'accueil des jeunes est organisé au cœur du quartier des Provinces de Cherbourg-Octeville et au sein de dix antennes délocalisées. Cet accompagnement personnalisé et renforcé vers l'emploi durable des jeunes les inscrit sur différents programmes :

- le CIVIS, Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale, issu de la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005, permet d'accompagner des jeunes vers l'emploi, notamment les moins qualifiés d'entre eux et ceux qui sont confrontés à des difficultés particulières (personnelles, sociales, financières, etc.) pour accéder au marché du travail ;
- le partenariat avec le PLIE permet d'identifier un référent PLIE au sein de l'équipe Mission locale ;
- la co-traitance avec l'ANPE amène la Mission locale à accompagner des jeunes repérés par l'ANPE et dont le projet d'accès ou de retour à l'emploi va de pair avec la résolution de difficultés personnelles ;
- le plan d'action en faveur des jeunes de moins de 25 ans résidant en ZUS vise à réduire les écarts constatés entre les jeunes issus des ZUS et les autres jeunes en matière d'accès à la formation professionnelle et à l'emploi. Mis en place en fin d'année 2005, suite aux mouvements dans les banlieues, il traduit l'effort conjugué de l'ANPE et de la Mission locale pour accueillir et accompagner vers l'emploi les jeunes vivant dans les ZUS.

⁵² Ces bilans sont financés par la Région Basse-Normandie.

La Mission locale concentre ses efforts sur l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans par la prospection en entreprise, la mise en relation avec des offres d'emploi, les missions intérimaires et l'orientation vers la plate-forme vocationnelle de l'ANPE. Cette démarche est assortie d'un accompagnement social qui favorise l'accès au logement, l'orientation vers des professionnels de santé, l'aide aux démarches administratives, la relation avec la justice ou encore l'accès aux loisirs et à la culture. Ainsi, la Mission locale prend en compte les difficultés personnelles et la souffrance sociale par la mobilisation d'un Point Ecoute, lieu d'expression ouvert au public et animé par un psychologue de l'association Au Fil de l'Eau qui apporte un soutien aux personnes dont les difficultés personnelles et sociales font obstacle à leur projet d'insertion. Ce Point d'Ecoute a élargi en 2007 son champ d'intervention en direction des familles avec la mise en place d'entretiens familiaux.

La Mission locale a mobilisé également des aides financières destinées au soutien des projets d'insertion professionnelle des jeunes, que ce soit pour l'accès à la formation, la démarche de recherche d'emploi, la mobilité. Elle mobilise les partenaires locaux pour mettre en place des actions et participe à des manifestations locales.

Le PLIE, intégré à la MEF et signé en 2001, a pour objectif de ramener à un emploi durable les personnes exclues du marché du travail. Le PLIE propose à chacun de ses bénéficiaires un accompagnement individualisé assuré par un référent et un parcours d'insertion professionnelle construit "à la carte" autour d'actions diverses qui constituent les étapes du parcours. La mise en œuvre de ce parcours résulte de la mobilisation d'un réseau de conseillers-référents nommés dans les structures d'accueil classiques des demandeurs d'emploi (centres d'action sociale, Mission locale, ANPE, MEF), d'actions financées par les différents signataires du PLIE et le Fonds Social Européen (FSE) et d'un partenariat avec les différents acteurs institutionnels, sociaux et économiques intervenant dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle.

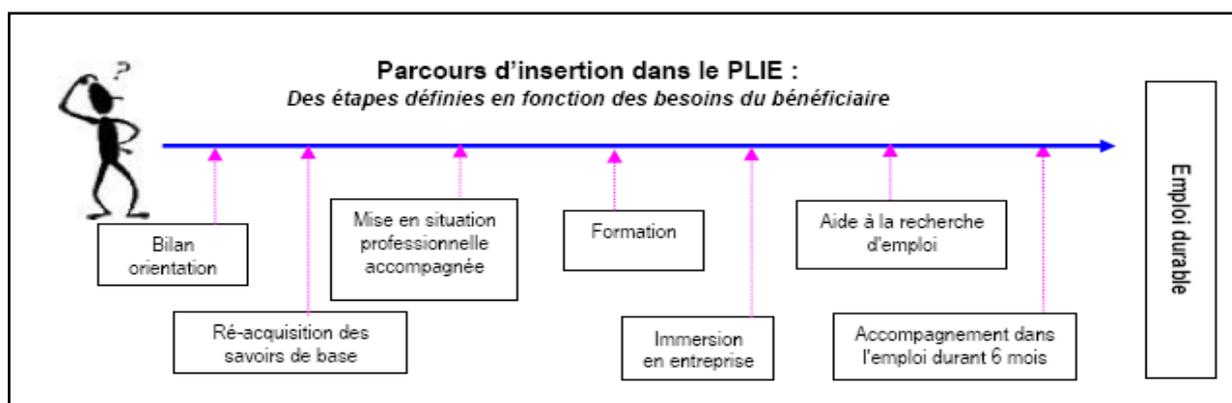


Schéma du parcours d'insertion du bénéficiaire au sein du PLIE

Source : Rapport d'activité 2007 de la MEF du Cotentin

Pour exemple, en 2006, un chantier-formation bâtiment a été initié par le PLIE en partenariat avec la Région, le club d'entreprises FACE Cotentin, la SHEMA et 17 entreprises locales qui ont accepté de parrainer les bénéficiaires du PLIE et de leur proposer des stages en entreprises. Cette action conduite par le CPS⁵³

⁵³ Centre de Promotion Sociale formation.

formation et l'AFPA a permis à 15 bénéficiaires du PLIE d'acquérir des compétences professionnelles dans le bâtiment et dix d'entre eux étaient en emploi dans les entreprises à l'issue de la formation.

L'action de la Passerelle porte également sur le développement de relations directes avec les entreprises par une prospection ciblée des secteurs d'activités et des entreprises à partir du projet professionnel des personnes suivies, la mise en relation de bénéficiaires du PLIE sur des offres repérées lors de la prospection, la négociation de contrats de travail et l'aide à l'intégration du salarié dans l'entreprise, avec un suivi jusqu'à six mois après l'embauche.

La MEF met également en œuvre un Appui Social Individualisé (ASI), d'une durée de 6 mois, à destination des adultes en grande difficulté. Cet accompagnement associe dans une même démarche l'insertion sociale (soutien psychologique, aide à la résolution de problèmes d'ordre personnel, familial, de santé ou financiers) et insertion professionnelle (construction d'un projet professionnel, conseil à la recherche d'emploi ou d'une formation, aide au traitement des difficultés liées aux relations avec le travail).

Les membres de la MEF ont souhaité renforcer la complémentarité entre les différents dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus fragilisés pour permettre à chaque personne d'avoir un accompagnement adapté. Un accent particulier a été apporté à l'accompagnement vers l'emploi des personnes résidant en ZUS avec la mise en place fin 2006, sous le pilotage de la DDTEFP, d'un Groupe Solidarité Emploi (GSE) chargé de proposer un plan d'actions pour réduire le nombre de demandeurs d'emploi dans les ZUS comparé à celui de l'agglomération.

Le PLIE a développé depuis plus de 10 ans un partenariat étroit avec le club d'entreprises FACE⁵⁴ Cotentin qui regroupe une trentaine d'entreprises locales appartenant aux secteurs de l'industrie, du bâtiment, de l'artisanat, de la grande distribution et du commerce, désireuses d'agir en faveur de l'insertion et de l'emploi. En partenariat avec le club d'entreprises FACE Cotentin, le PLIE organise plusieurs actions (visites d'entreprises, tables rondes) regroupant des entreprises, des professionnels de l'accompagnement et de l'orientation et des demandeurs d'emploi afin de mieux faire connaître la réalité des métiers du bassin d'emploi. Des chefs ou cadres d'entreprises impliqués dans FACE Cotentin parrainent bénévolement des bénéficiaires du PLIE en leur apportant des conseils dans leurs démarches de recherche d'emploi.

Un partenariat a été développé entre le club FACE Cotentin et quatre sociétés d'intérim pour permettre aux bénéficiaires du PLIE et de la Mission locale d'accéder à des missions d'intérim qui sont souvent, pour des personnes n'ayant pas d'expérience professionnelle, un vecteur d'accès à un emploi stable.

Plusieurs entreprises (AREVA, SNCF, EDF, Leclerc, Carrefour...) ont travaillé avec les chargés de relation entreprises de la MEF pour organiser des actions de recrutement collectifs ou d'information sur les métiers proposés et susceptibles d'être pourvus par des personnes accompagnées par le PLIE ou la Mission locale

Le code des marchés publics prévoit également un cadre légal pour la mise en œuvre de dispositions en faveur de l'emploi des personnes qui rencontrent des

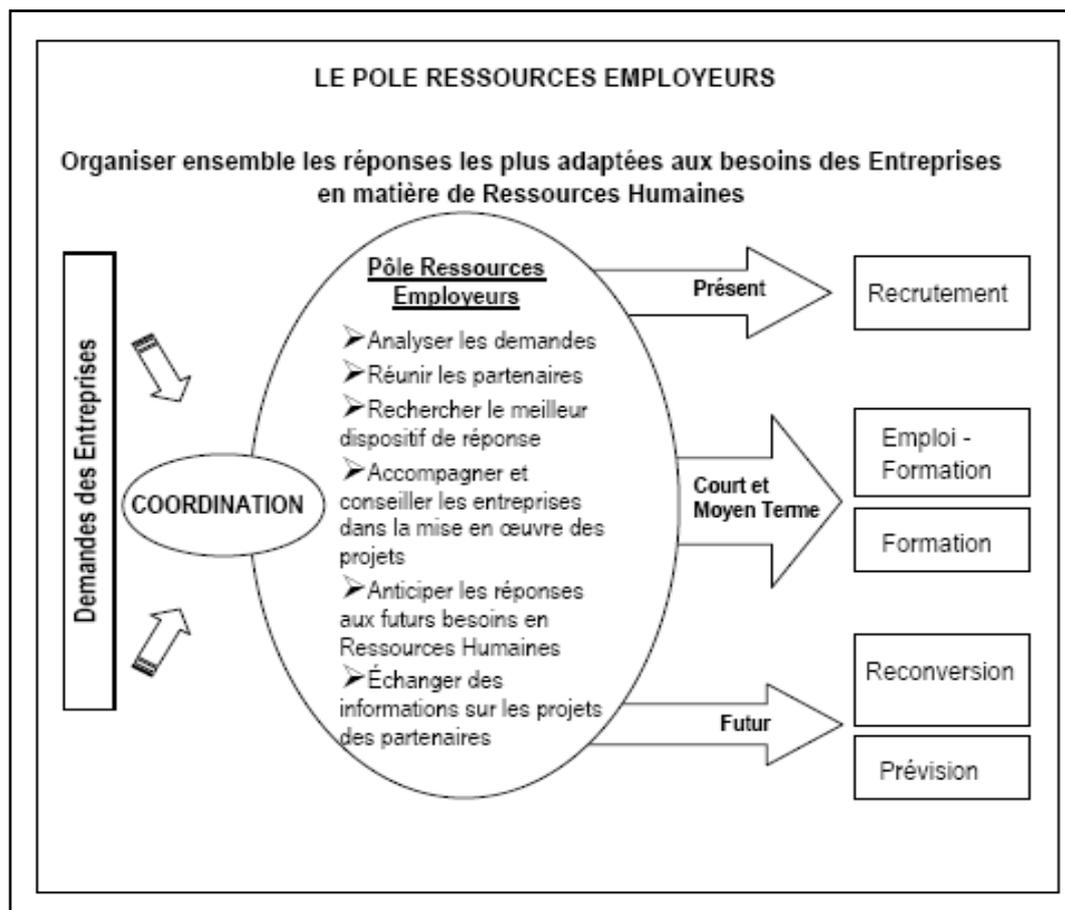
⁵⁴ Fondation Agir Contre l'Exclusion.

difficultés particulières d'insertion communément appelées "clauses sociales". La CUC et la ville de Cherbourg-Octeville ont souhaité impulser en 2006 la mise en œuvre de clauses sociales dans des marchés passés sur leur territoire, notamment dans le cadre de l'Opération de Renouvellement Urbain (ORU) ; elles ont ainsi décidé de s'appuyer sur le PLIE pour assurer l'ingénierie d'accompagnement de cette clause sociale par l'identification des donneurs d'ordre des marchés pouvant intégrer une clause sociale, l'appui aux entreprises pour répondre et exécuter la clause, repérer des publics potentiels et mobiliser des outils pour préparer les publics à occuper ces emplois. Fin 2006, la CUC et la Ville de Cherbourg-Octeville ont intégré une clause sociale dans plusieurs marchés liés à la construction de bâtiments sur le site universitaire ou dans le cadre d'opérations de réhabilitation. EDF a également intégré en 2006 des clauses sociales dans les marchés liés à la construction de l'EPR⁵⁵ ; l'action menée par le PLIE s'inscrit dans le cadre du pôle ressources employeurs de la MEF.

En effet, un pôle ressources employeurs a été mis en place pour renforcer le lien entre le développement économique et l'emploi des habitants du Cotentin. Ce pôle ressources, qui mutualise les apports de différents partenaires du développement économique et de l'emploi, s'est organisé à la fin de l'année 2006, sous le pilotage de l'ANPE, pour formaliser une offre de services intégrée à même d'identifier, recueillir et analyser les besoins en ressources humaines des entreprises mais aussi coordonner et organiser les projets de réponse en matière d'emploi-formation et mettre en œuvre des actions collectives de qualification et d'adaptation des ressources humaines.

Dès 2006 un premier travail a été mené par le pôle ressources employeurs avec EDF et l'entreprise Quille pour mettre en place deux formations de coffreurs bancheurs, financées par la Région et l'ASSEDIC et mises en œuvre par l'AFPA, pour les travaux préparatoires à la construction sur Flamanville du futur EPR.

⁵⁵ European Pressurized Reactor, réacteur nucléaire de troisième génération.



Organisation du pôle ressources employeurs

Source : Rapport d'activité 2007 de la MEF du Cotentin

Un pôle d'aide au reclassement a également été mis en place fin 2006 sous le pilotage de l'ASSEDIC avec pour objectif de mieux informer sur les dispositifs de reclassement, de mutualiser les informations sur le marché du travail et d'harmoniser l'action des dispositifs de reclassement.

Concernant la création d'activités, l'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises est encouragé au travers du dispositif Balise implanté dans les locaux de l'hôtel d'entreprises à Cherbourg-Octeville. Basé sur la pédagogie de l'exemple, Balise permet aux personnes d'accéder à une base de données qui recense plusieurs centaines d'expériences de créations d'activités dans toute la France. Les bénéficiaires sont reçus en entretien individuel. L'accompagnement proposé met l'accent autant sur la dimension humaine de la création que sur les aspects techniques. Il part davantage du projet personnel, tel qu'il est exprimé par le créateur, que de la faisabilité technique du projet. Les projets pré-validés sont orientés de façon prioritaire vers l'accompagnement proposé par la Pépinière d'entreprises.

II.2.6.2.2. Des dispositifs d'aide à la création d'entreprises mis en œuvre sur les quartiers et la Zone franche urbaine en partenariat avec la MEF

Balise a été renforcé en avril 2005 avec la mise en place d'un Service d'Amorçage de Projets (SAP) sur les 9 quartiers de la politique de la ville de la

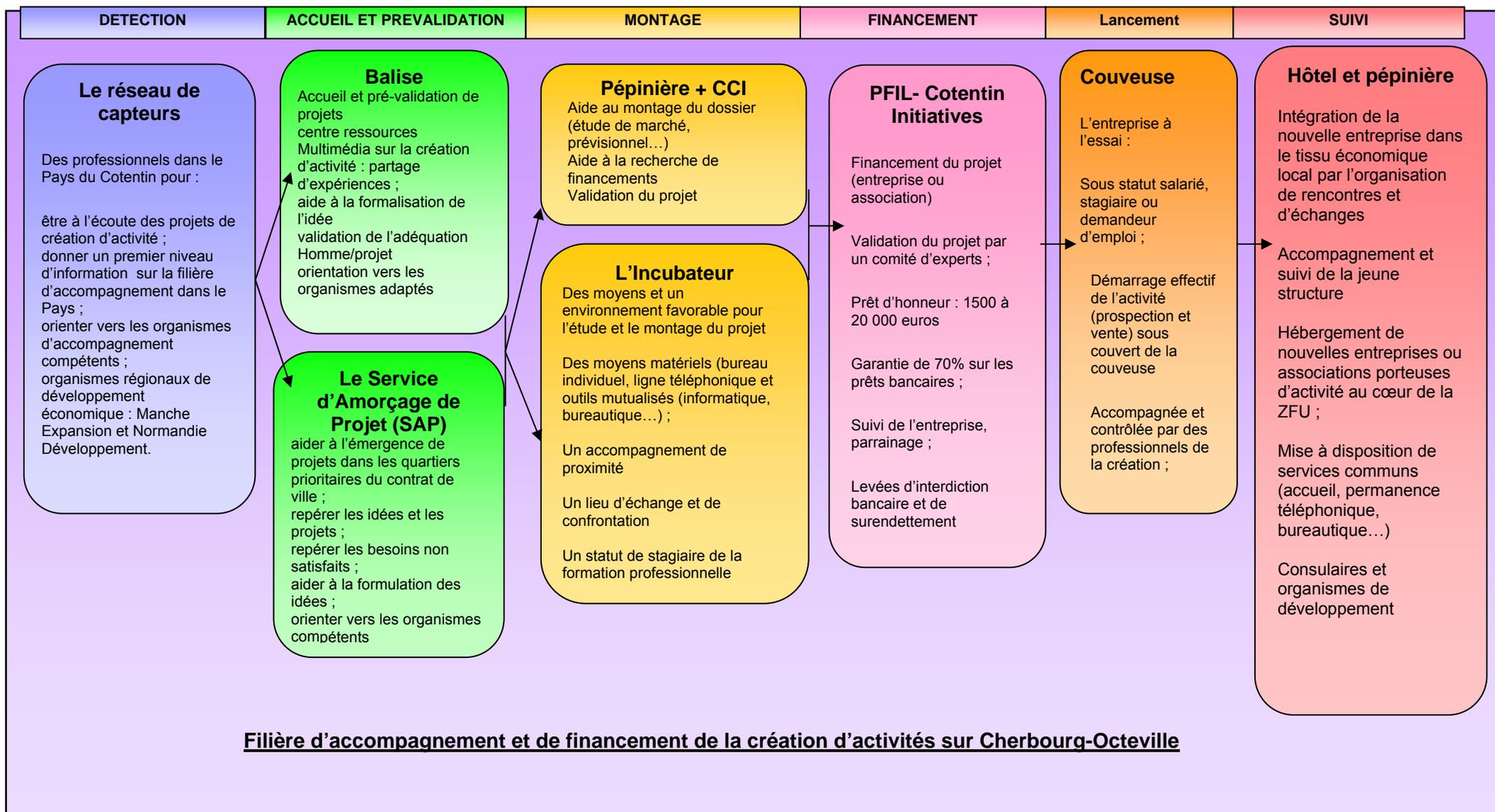
Communauté Urbaine de Cherbourg. Son objectif a été de donner à chacun des habitants des quartiers, qui n'oseraient pas forcément se rendre vers un service d'accompagnement classique, les mêmes chances d'accéder aux services d'accompagnement à la création, aux outils de financement et ainsi susciter l'émergence de projets individuels ou collectifs.

Un vivier de compétences, cellule permanente, animée par la MEF et composé de retraités bénévoles souhaitant s'investir pour répondre aux besoins ponctuels d'associations du champ de l'économie sociale et solidaire sur le territoire du Pays du Cotentin a vu le jour en 2006, suite aux actions menées par le Pôle d'Initiatives Economiques et Solidaires en 2005.

Trois axes d'intervention structurent l'action du vivier :

- la veille des besoins auprès des associations ;
- la veille auprès des viviers pour diversifier les compétences ;
- la mise en relation entre des compétences et des besoins identifiés.

Comme la création d'activités sur un territoire n'est pas que l'affaire des professionnels et techniciens de la création, la MEF a impulsé depuis 2002 la création d'un réseau de capteurs d'initiatives. Composé de 15 professionnels (agents de développement, directeurs de centres sociaux, travailleurs sociaux, conseillers emploi, créateurs d'associations culturelles ou d'insertion), il permet de détecter des idées, des envies de création et d'orienter les porteurs de projet vers les structures d'accompagnement.

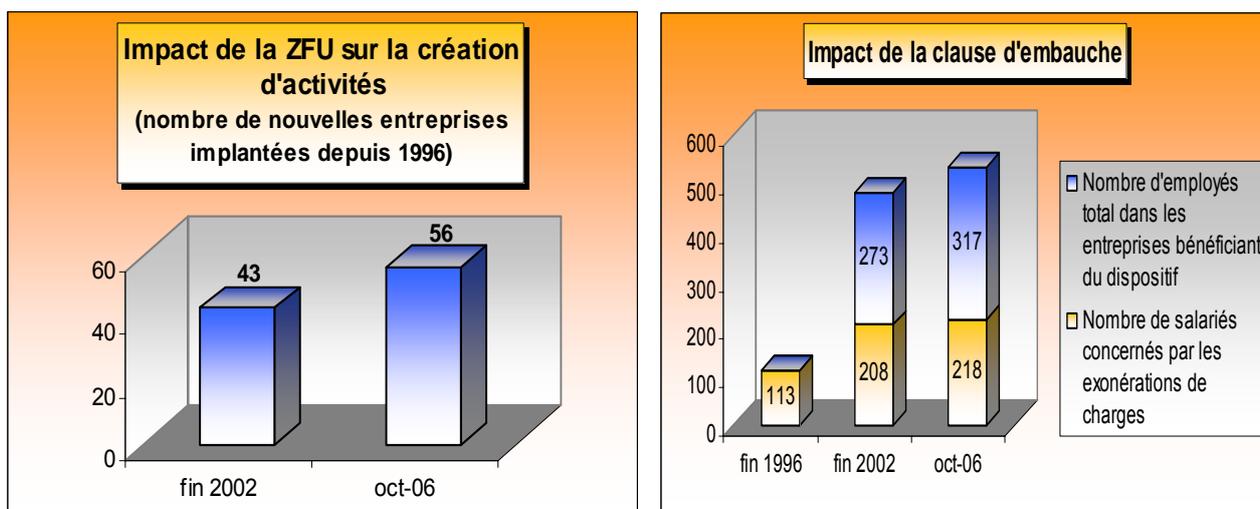


La Chambre de Commerce et d'Industrie de Cherbourg-Cotentin, la Chambre de Métiers de la Manche et la Maison de l'Emploi et de la Formation du Cotentin ont proposé en 2006 la mise en place d'un dispositif territorial pour favoriser la transmission/reprise d'entreprises dans le Cotentin. Celui-ci est opérationnel depuis le début de l'année 2007.

L'importante dynamique de la MEF et de son réseau partenarial sont des facteurs déterminants pour la réussite du volet économique du contrat de ville. Dans ce cadre, la MOUS joue un rôle d'incitation et de coordination avec les référents de chacune des communes concernées par les actions à dominante économique. C'est au travers de son partenariat avec la MEF et les services du développement des zones d'activités de la Communauté Urbaine de Cherbourg qu'elle peut donc mener à bien la prise en compte de la population des quartiers dans la politique économique de Cherbourg-Octeville.

II.2.6.2.3. Une ZFU aux résultats satisfaisants en raison d'une bonne prise en compte de la population cible

Si, comme sur toutes les ZFU, un redéploiement territorial a eu lieu, la ZFU de Cherbourg-Octeville a obtenu des résultats satisfaisants avec un pourcentage d'embauche de personnes issues des quartiers ZUS de l'ordre de 33 %.



Impact de la Zone franche urbaine sur la création d'activités et l'embauche des publics prioritaires de la politique de la ville

Source : Service du développement économique de la Communauté Urbaine de Cherbourg

Le recrutement et le suivi de personnes spécifiquement résidentes dans les quartiers ZUS est rendu difficile par l'absence de culture de la discrimination positive en France, conformément au pacte républicain. Dans ce cadre, l'ANPE ne demande pas aux demandeurs d'emploi si leur lieu de résidence se situe en ZUS ou non, ce qui ne facilite pas la tâche des employeurs désireux d'embaucher des personnes issues des quartiers. La solution pourrait être au plan national de décider de la création de délégués territoriaux ANPE. Cependant, il est légitime tant au plan éthique qu'au plan du respect du pacte républicain d'être vigilant en matière de repérage des populations.

La problématique principale rencontrée sur les ZFU est l'adéquation entre les compétences des populations qui y résident et les besoins des entreprises qui souhaitent s'y implanter. L'offre immobilière en zone franche est essentiellement tertiaire, or ce profil tertiaire qui inclut parfois des activités "high-tech" n'est pas celui des populations du territoire.

Pour obtenir une adéquation entre les compétences et qualifications présentes sur le périmètre et les besoins des entreprises qui s'y implantent, il conviendrait sans doute de modifier autant que de possible le type d'immobilier d'entreprise développé sur ces zones.

Sur Cherbourg, plusieurs inflexions de la politique de développement économique sur la zone franche ont été mises en œuvre : tout d'abord, l'offre de locaux pour les commerces a été développée grâce à l'extension de la zone franche à une zone de rez-de-chaussée commercial qui a ainsi pu s'y déployer. De surcroît, sur cette extension est également envisagé d'ouvrir une part à l'artisanat et non exclusivement au secteur tertiaire.

La deuxième action corrective a été l'achat d'une zone d'activité uniquement dédiée à l'artisanat qui s'est révélée être un succès puis cette zone a été achetée dans son intégralité par une entreprise de BTP œuvrant dans le domaine de l'immobilier d'entreprise, ce qui a abouti sur deux ans à la création de huit emplois correspondant au niveau de qualification des personnes résidant sur la ZFU.

Dans le cadre de l'ANRU, la ville a également créé un espace d'activités économiques doté de 400 m² de bureaux mais également d'espaces réservés à l'artisanat.

Enfin, un espace a pu être octroyé à une entreprise d'insertion, en parfaite adéquation avec la philosophie de la politique de la ville, entreprise qui bénéficie des exonérations et emploie des personnes suivies par le PLIE lesquelles résident majoritairement en ZUS. Cet exemple montre l'importance stratégique pour l'embauche des personnes en ZFU d'une offre immobilière adéquate aux entreprises susceptibles d'embaucher des personnes ayant ce niveau de qualification.

Les services du développement économique de la CUC se réunissent périodiquement avec la Maison de l'Emploi et de la Formation du Cotentin afin de lui communiquer les projets d'installation de nouvelles entreprises. Cette démarche permet ensuite à cette dernière ainsi qu'au PLIE d'anticiper cette venue et d'organiser en amont le parcours des demandeurs d'emploi pour leur permettre de répondre aux besoins des futures entreprises du territoire.

Dans ce même ordre d'idées, le Club FACE Cotentin gagnerait à formaliser un partenariat avec les services du développement économique de la Communauté Urbaine de Cherbourg afin d'améliorer la communication d'information dans le but de mieux anticiper la venue des entreprises et développer les compétences requises par celles-ci chez les demandeurs d'emploi.

Les Services d'Amorçage de Projets (SAP) sont également un dispositif qui a montré son intérêt pour faire émerger les projets de créations d'entreprises dans les quartiers. A Cherbourg, la relation formalisée entre la CUC, la MEF ainsi que la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) autour du dispositif fait ses preuves car, même lorsque la création d'entreprise n'a pas lieu, le travail effectué permet le plus souvent à l'entrepreneur potentiel initial de retrouver un emploi souvent dans le

domaine où il voulait créer son activité car il s'est imprégné de la culture d'entreprise. Cette spirale vertueuse permet donc de mener à l'emploi, même lorsque la création l'entreprise n'a pas abouti.

Enfin, ce qui peut être porté au crédit des ZFU, même lorsque l'embauche de personnes du site est faible, est l'apport de diversité sociale suscitée par la venue de nouvelles entreprises.

En termes d'activités commerciales, Cherbourg connaît aujourd'hui une importante opportunité avec l'extension future de l'hypermarché Carrefour d'une surface envisagée de 12 000 m² et ce à proximité de la ZFU, ce qui représente un potentiel d'emplois tertiaires adaptés important. Il est essentiel que les partenaires de l'emploi, MEF, PLIE mais aussi les autres partenaires de l'insertion par l'économie et du contrat de ville, se réunissent et s'organisent de manière efficace afin de saisir cette opportunité de faire bénéficier les populations des quartiers des nombreux emplois qui vont être créés et leur sont accessibles.

II.2.6.2.4. Une évaluation en cours de structuration

Lors de la contractualisation 2000-2006, le diagnostic des quartiers avait été réalisé sur la base d'entretiens avec les acteurs de la politique de la ville ainsi que de diagnostics réalisés par le PLIE et la communauté d'agglomération mais un nombre insuffisant d'indicateurs de résultats avaient été déterminés en amont de sa mise en œuvre.

Avec la mise en place du CUCS, le travail de diagnostic a été confié à la MEF. Celui-ci a donné lieu à l'établissement d'objectifs opérationnels mais pas à des indicateurs d'objectifs quantifiés.

Le suivi de l'évolution du territoire s'appuie sur l'observatoire des quartiers de la ville, actuellement en cours de réorganisation, ainsi que la MEF.

Des critères précis ont été annoncés pour la sélection des projets et une note est attribuée sur chaque critère et les porteurs de projets doivent donner au départ leurs indicateurs d'évaluation.

III. A LA RECHERCHE D'UNE MUTUALISATION ET D'UNE SIMPLIFICATION DE L'ORGANISATION DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La présentation des bilans des contrats de ville 2000-2006 en Basse-Normandie achevée, il apparaît désormais opportun de passer à la partie analytique de ce rapport avec en particulier un examen des différents maillons du volet économique de ces contrats et une réflexion sur les principaux enjeux et problématiques afférents au contrat de ville et au CUCS. Cette troisième partie du rapport présente ainsi une brève analyse des résultats observés, des méthodes utilisées et propose des orientations, fruit de la réflexion inhérente à l'observation critique des résultats des contrats de ville au plan économique ainsi que du contenu des entretiens menés auprès des acteurs de terrain.

Après un bref rappel des principaux résultats enregistrés lors des bilans et entretiens sur les contrats de ville 2000-2006, une deuxième partie sera donc consacrée aux préconisations et orientations concernant le volet économique des contrats de ville bas-normands, et ses modalités d'évaluation.

III.1. RAPPEL DES PRINCIPAUX RESULTATS ENREGISTRES SUR LES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 EN BASSE-NORMANDIE

Si chaque site sous contrat de ville dispose d'une histoire et de caractéristiques qui lui sont propres, certains constats reviennent fréquemment ; il s'agit en l'occurrence des suivants :

- Les thèmes prioritaires des contrats de ville 2000-2006 en Basse-Normandie ont essentiellement reposé sur des actions relevant de l'insertion sociale. Ce travail, nécessaire et toujours à renouveler, est la condition sine qua non d'un parcours d'insertion vers l'emploi efficient. Cependant, le lien entre ce travail d'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" considérable mais incontournable en l'état actuel des choses.
- Le suivi des financements se structure mais il reste encore délicat 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 rendent difficile le suivi des financements. De surcroît, 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 financements de droit commun, financements des politiques "classiques" de l'Etat et des collectivités, sont sous-évalués puisque non répertoriés dans la programmation financière s'ils ne sont pas associés à des crédits spécifiques des contrats de ville.

- Les équipes opérationnelles chargées de la mise en œuvre du contrat de ville et aujourd'hui du CUCS sont, à une ou deux exceptions près, sous-dimensionnées au vu de l'importance des missions qui leur sont confiées.
- Le volet économique des contrats de ville bas-normands n'est pas mis en œuvre en tant que tel dans le cadre du contrat de ville. Ce dernier a pour rôle de coordonner les efforts des dispositifs connexes de la politique de la ville (ZFU, ANRU) et des 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 du réseau de ses partenaires, de leur investissement dans la prise en compte de la problématique des quartiers prioritaires ainsi que de leur volonté de créer des parcours d'insertion cohérents en lien avec les entreprises locales pour leurs bénéficiaires. Cette situation n'est pas propre aux dispositifs bas-normands. Cette spécificité est inhérente à l'économie générale des contrats de ville.

Cette nécessité de mise en cohérence et coordination très exigeante en disponibilité motive la présence d'une maîtrise d'œuvre (MOUS) étoffée comme précédemment indiquée.

- Certains des sites bas-normands souffrent également d'un déficit de porteurs de projets, notamment pour les chantiers d'insertion dont les activités support sont à diversifier. Les associations œuvrant dans le domaine de l'insertion par l'activité économiques (IAE) sont en effet confrontées à l'incertitude quant à leur avenir en l'absence de conventions pluriannuelles et ne se sont pas organisées en réseau afin de mutualiser leurs ressources et développer des activités complémentaires. 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. De ce fait, elles consacrent un temps précieux à l'obtention de subventions au détriment de l'accomplissement de leurs tâches vocationnelles.
- Les Zones Franches Urbaines souffrent d'un important manque de disponibilité foncière et immobilière mais peuvent cependant, comme le montre l'exemple de la ZFU de Cherbourg-Octeville, obtenir des résultats encourageants si elles savent adapter leur offre immobilière aux entreprises susceptibles d'embaucher des personnes de faible niveau de qualification. Le manque de lien entre les associations d'insertion sociale et professionnelle, le CUCS, les services de développement économique chargés de la gestion de la ZFU et les entreprises locales a également été un frein à l'obtention de meilleurs résultats sur les ZFU bas-normandes.
- La plupart des Maisons de l'Emploi et de la Formation (MEF) connaissent aujourd'hui des difficultés d'intégration dans le paysage préexistant du service public de l'emploi et des partenaires du développement économique et social. Cependant, l'exemple positif de coordination et d'intégration des services publics

de l'emploi au sein de la MEF du Cotentin laisse entrevoir des possibilités intéressantes de développement de leur activité. Cette reconnaissance et le déploiement du rôle des MEF demanderont au préalable une concertation importante entre les partenaires de la MEF, accompagnée d'une redéfinition claire du rôle de chacun afin d'éviter les doublons et renforcer la synergie des dispositifs.

- Enfin, l'analyse des six contrats de ville met en évidence, à l'exception du dispositif flérien, une insuffisance notoire de l'évaluation des résultats observés. Cette carence n'est pas surprenante car, comme cela a déjà été précisé, la condition méthodologique transmise par le ministère manquait pour le moins de pragmatisme : objectifs globaux, absence de critères détaillés, impossibilité pratique de produire des données chiffrées... et les moyens humains sur le terrain étaient (et demeurent généralement) insuffisants. Pourtant, toute amélioration du contenu, de la mise en œuvre et de l'efficacité des CUCS est étroitement tributaire d'une évolution de qualité.

En particulier, l'analyse des contrats de ville a montré de réelles insuffisances en ce qui concerne l'évaluation des ZFU, dispositifs dont les résultats se prêtent particulièrement au chiffrage.

III.2. ORIENTATIONS ET PRECONISATIONS AU SERVICE D'UNE AMELIORATION DES VOLETS ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BASSE-NORMANDIE

Les propositions d'orientation concernant l'évolution des volets économiques des CUCS à partir de l'analyse de la contractualisation précédente sont le fruit d'une réflexion issue de l'analyse des contrats de ville bas-normands ainsi que du contenu des entretiens menés auprès d'un grand nombre d'acteurs de terrain.

Seront abordées tout d'abord des pistes de réflexion sur la coordination des services publics de l'emploi, la situation des ZFU, les possibilités de développement de l'activité des MEF, ainsi que la situation des associations et l'élargissement nécessaire des équipes opérationnelles des CUCS.

Sera ensuite présentée une réflexion d'ordre plus général portant sur la complémentarité indispensable à inventer entre l'insertion professionnelle et l'éducation scolaire au sens des perspectives envisageables pour la politique de la ville.

III.2.1. Mutualiser et simplifier à tous les échelons du réseau partenarial

La complexité, l'empilement, la redondance relative des dispositifs mis en place sont autant de constats opérés par la plupart des acteurs concernés par la mise en œuvre sur le terrain de la politique de la ville. Il convient donc de simplifier et d'unifier, autant que faire se peut, les comités, conseils, schémas, plans et dispositifs prévus dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation et de se

contraindre à ne pas créer de nouvelles structures avant d'avoir analysé et le cas échéant adapté le rôle et l'organisation des structures existantes.

III.2.1.1. Mettre en réseau les différentes composantes du Service Public de l'Emploi (SPE)

De l'avis général, la Basse-Normandie dispose d'un nombre suffisant de dispositifs d'aide au retour à l'emploi. Leur multiplication sur le territoire a même eu pour conséquence d'engendrer une certaine confusion dans les missions dévolues à chaque dispositif. Un travail conséquent est à mener sur la coordination et la création de passerelles entre les dispositifs existants. En effet, la création perpétuelle de nouveaux dispositifs au plan national, au rythme des campagnes d'affichage et autres plans ponctuels, a eu pour résultante la multiplication d'acteurs avec des zonages d'action différents, nécessitant une réorganisation permanente et chronophage des partenariats au détriment des actions menées auprès des bénéficiaires.

Ainsi l'accumulation non coordonnée de dispositifs d'insertion n'a fait qu'en diminuer la lisibilité et l'efficacité. La priorité doit être donnée à la coordination des structures existantes ainsi qu'à une meilleure circulation de l'information. Cette meilleure coordination entre les différentes instances du Service Public de l'Emploi (SPE) au sens large du terme mais également de ces dernières avec les travailleurs sociaux pourrait être facilitée par la production d'une plaquette d'information ou d'un annuaire, répertoriant l'ensemble des organismes, leurs missions ainsi qu'un référent identifié à contacter. Cette démarche pourrait s'inspirer des annuaires des acteurs de la lutte contre l'exclusion créés dans l'Aude, le Gard, l'Hérault, la Lozère ou encore les Pyrénées Orientales. Ce document, mis à disposition de chaque partenaire, permettrait de procéder à une orientation plus pertinente et efficace des bénéficiaires. Il pourrait également servir de point de départ à l'organisation de parcours d'insertion cohérents élaborés de manière concertée.

Indispensable aux yeux des intervenants de terrain, cette réorganisation du pilotage stratégique et opérationnel du service public de l'emploi et de la formation dans un cadre simplifié doit se fixer l'objectif d'unifier l'accueil des publics en insertion socioprofessionnelle et de tendre vers un guichet unique. Ce dernier pourrait reposer sur une plate-forme multi-partenariale, offrant un réseau de proximité pour les personnes des quartiers sur le bassin d'emploi. Cette dynamique de création de guichet unique devrait aller de pair avec le regroupement dans les mêmes locaux des différentes structures et fonctions d'accompagnement (du premier accueil, au suivi en passant par le diagnostic) qui existent aujourd'hui dans certaines MEF, comme en particulier à Cherbourg.

En effet, PLIE, ANPE, Mission locale..., aucun n'a à lui seul de solutions miracles à proposer pour le retour à l'emploi. La réussite du SPE sur les parcours d'insertion ne peut ainsi se faire que grâce à une mutualisation du travail effectué par chacun. La complémentarité des dispositifs et un travail sur la bonne transition de l'un à l'autre pour le bénéficiaire constituent le chemin qui peut conduire à la mise en œuvre d'un parcours sans rupture assorti d'un suivi individuel personnalisé.

III.2.1.2. Promouvoir les MEF comme coordinateur possible entre le SPE, le CUCS, les ZFU, le monde de l'entreprise et les associations

Les Maisons de l'Emploi et de la Formation (MEF), là où elles existent⁵⁶, éprouvent des difficultés pour trouver leur place dans le paysage local du service public de l'emploi en raison de réticences à la venue d'un nouvel arrivant perçu parfois comme superflu sinon comme concurrent.

Pourtant, les possibilités de déploiement de partenariats par le biais de ces structures sont nombreuses car elles sont souvent en lien avec les entreprises, les services du développement économique des communes et agglomérations, le service public de l'emploi, ainsi qu'avec le CUCS ou encore l'ANRU. Les MEF pourraient donc être le lieu approprié pour l'intégration des différents dispositifs d'accès à l'emploi ainsi que ceux dédiés à la création d'activités.

Les relations privilégiées établies avec les représentants des organisations patronales et artisanales ainsi qu'avec les syndicats de branche permettent aux MEF une démarche prospective dans un but d'amélioration de l'adéquation entre les besoins des entreprises, la formation et les chantiers d'insertion engagés en amont de l'implantation de nouvelles entreprises. L'anticipation en matière de formation sur les évolutions du tissu économique du bassin d'emploi permet ainsi de cibler prioritairement des actions de formation sur les métiers offrant des débouchés afin d'éviter les parcours aléatoires qui n'aboutissent pas sur un emploi.

Toujours dans le même ordre d'idées, les MEF peuvent apporter leur contribution au processus de création-reprise d'entreprises. En effet, même si le salariat est la voie la plus souvent empruntée pour parvenir à s'insérer dans la vie active, la création d'entreprises constitue un autre cheminement qu'il convient d'évoquer ici tant les potentialités sont en la matière à prendre en considération (ainsi, au plan national, plus de 300 000 chefs d'entreprises artisanales vont cesser leur activité dans les dix ans à venir). En ce sens, les MEF pourraient, à leur niveau et en fonction de leur public de prédilection, participer au réseau d'incitation et d'accompagnement à la création d'entreprises en favorisant l'accès à l'information, à la formation, à l'assistance et au financement des éventuels porteurs de projets.

Les MEF pourraient ainsi se positionner comme plates-formes multi-partenariales, guichets uniques ayant des antennes de proximité sur les quartiers. Ce déploiement fructueux du rôle des MEF demandera au préalable un important travail de clarification des rôles et missions dévolus à chacun.

III.2.1.3. Renforcer le lien entre insertion sociale, professionnelle et monde de l'entreprise

Les champs de l'insertion et de l'économie ont été trop longtemps hermétiques l'un à l'autre ; or, la réflexion sur l'insertion sociale et professionnelle ne peut faire l'impasse sur l'établissement de lien avec les entreprises. En l'occurrence, les acteurs du milieu social doivent intégrer dans leur stratégie la nécessité d'établir des passerelles avec le monde des entreprises.

Effectivement, les dispositifs d'insertion apparaissent surtout performants relativement à l'insertion sociale. Mais, pour parvenir au bout du parcours d'insertion

⁵⁶ Elles sont présentes sur tous les sites contrat de ville excepté Argentan et Flers.

qu'est l'emploi dans le secteur marchand, la connexion avec les entreprises ainsi qu'une réflexion concertée autour des besoins de ces dernières et des formations possibles pour les satisfaire semblent particulièrement perfectibles et doivent donc être plus intensément cultivées.

L'établissement de relations privilégiées entre les acteurs de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle avec les entrepreneurs est actuellement illustré par la mise en place de plates-formes de vocations et de formation professionnelle. En évaluant les potentialités optimales d'insertion de l'individu dans le monde du travail, elles rencontrent, là où elles existent, un succès certain auprès d'une population pour qui la possibilité concrète d'une embauche est un moteur important du parcours d'insertion. De même, les chantiers de formation doivent répondre aux besoins des entreprises s'ils veulent pouvoir accroître l'efficacité des parcours des publics concernés. La promotion des structures d'insertion doit être également menée auprès des syndicats de branche et des entreprises.

Par ailleurs, une prise en compte accrue des possibilités ouvertes par les clauses sociales dans les marchés publics est un autre facteur concourant à favoriser l'offre d'insertion au profit des populations des quartiers en difficultés.

L'information et la formation des travailleurs sociaux à une meilleure connaissance du monde de l'entreprise, de ses exigences, des acteurs économiques présents sur le territoire ainsi qu'à l'ingénierie de la politique de l'emploi rendraient également plus efficient leur travail auprès de la population suivie. En effet, si l'on avance souvent que les personnes doivent réaliser un travail d'insertion sociale en amont de leur parcours vers l'emploi, c'est aussi en grande partie parce que le chômage est lui-même facteur d'exclusion et destructeur de repères. Le travail reste le premier instrument pour faire reculer la relégation d'une certaine frange de la population car l'activité professionnelle est un pilier de la réalisation personnelle de chacun et de son intégration dans le tissu social.

Si le travail n'est pas nécessairement la solution à tous les problèmes, l'absence d'activité professionnelle entraîne toute une série de difficultés corrélées (logement, santé, dégradation de la vie sociale, etc.). L'idée fondatrice de réconciliation de l'économique et du social doit se réaliser au travers d'une meilleure articulation des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Si la rénovation urbaine permet de mieux vivre, c'est l'emploi qui permet à chacun d'aller de l'avant, de bénéficier d'un niveau de vie acceptable et de pouvoir faire des projets et se réaliser.

Par ailleurs, l'organisation de formations cohérentes des intervenants, qu'ils soient bénévoles et salariés du secteur associatif ou travailleurs sociaux des collectivités publiques, améliorerait l'efficacité du volet économique des CUCS, tout comme le développement d'habitudes de travail en commun par le biais de groupes de réflexions et d'initiative associant collectivités, services de l'Etat et associations dans la perspective de pratiques coordonnées.

III.2.1.4. Favoriser le développement des structures d'insertion par l'économique et diversifier leurs champs d'activités

Comme cela a déjà été rappelé, les structures d'insertion par l'économique participent activement à la mise en œuvre des actions à finalité économique

développées dans le cadre des contrats de ville et désormais des CUCS. Il convient cependant de souligner que ces structures sont, de par leur dimension et leur vocation, soumises à des contraintes fortes quelles soient de nature administrative ou concurrentielle. Elles ont malgré ces contingences largement contribué à l'expansion d'activités nouvelles en particulier dans les secteurs du développement durable et des services à la personne.

Leur rôle, leur savoir-faire et leur expérience sont donc reconnus et le succès du volet économique et d'insertion professionnelle des actuels CUCS demeure tributaire du maintien et du développement de ces structures, notamment en termes d'activités nouvelles. A cet égard, il apparaît qu'une coordination plus aboutie entre les pilotes des CUCS, les DDTEFP, les Conseils Généraux et les têtes de réseaux départementaux et régionaux propres aux structures d'insertion par l'activité économique est indispensable pour faciliter les initiatives portées par les associations et l'émergence des projets.

III.2.2. Mieux adapter les offres immobilières et foncières de la ZFU aux entreprises susceptibles d'embaucher dans les quartiers

Même là où l'attractivité sociale et fiscale est forte, en l'occurrence dans les ZFU, l'implantation d'entreprises peut être freinée par une pénurie de foncier et d'immobilier. Cet état de fait exige une stratégie d'autant plus attentive à un accueil prioritaire d'entreprises que les besoins en main-d'œuvre 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 aux besoins de l'artisanat et des entreprises du tertiaire offrant des capacités d'embauche adaptées à la problématique locale. En effet, l'économie urbaine est aujourd'hui fortement tertiaire ; si les populations des quartiers ne peuvent prétendre accéder qu'accessoirement à des emplois "high-tech" très exigeants quant aux niveaux de formation et de qualification, les emplois plus accessibles du tertiaire peuvent mieux convenir. Il serait parallèlement important de réfléchir à la revalorisation de ces métiers qui aujourd'hui offrent des emplois, il faut en convenir, souvent de nature précaire et avec des conditions de travail parfois difficiles.

L'établissement de liens étroits avec les bailleurs est également un facteur clé pour permettre l'accueil des entreprises, surtout pour développer une offre immobilière adaptée aux entreprises susceptibles d'embaucher en ZUS. Les bailleurs sociaux peuvent également s'associer au travail en réseau permettant d'orienter les entrepreneurs désireux d'embaucher des personnes des quartiers dans le cadre de la clause d'embauche de la ZFU.

III.2.3. Conforter et pérenniser le rôle des associations

A travers l'exercice de leurs activités, 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 constituent ainsi un véritable maillage de proximité qui renforce les liens sociaux et entretient la cohésion sociale. Pourtant, bien que leur rôle primordial soit reconnu par les équipes

opérationnelles de la politique de la ville, elles souffrent 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.

III.2.3.1. Fiabiliser le financement des associations

Les associations dans leur ensemble pâtissent en effet d'un manque de sécurité des crédits qui leur sont octroyés et de leur incapacité à mener des actions à moyen et long termes, faute de moyens et de garanties pour l'avenir. En dépit de la circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations qui préconise la mise en place des conventions pluriannuelles d'objectifs ainsi qu'une délégation plus précoce d'une partie des crédits lorsque l'Etat estime souhaitable d'inscrire dans la durée le contrat qui le lie à une association, nombre d'entre elles ne bénéficient pas encore d'une telle contractualisation. Ces conventions, définissant des objectifs à atteindre et les actions à mettre en œuvre sur plusieurs années, ainsi que les moyens accordés à leur réalisation, autoriseraient l'institution d'opérations à moyen et long termes, souvent plus efficaces. Les actions menées devraient alors faire l'objet d'un rapport annuel par l'association signataire pour évaluer leur conformité aux objectifs fixés mais aussi pour réorienter ces derniers si le besoin s'en fait sentir. Il serait bénéfique que la circulaire du 24 décembre 2002 soit plus largement appliquée, tout comme l'incitation à verser aux associations la moitié des crédits annuels à la fin du premier trimestre, qui est inscrite dans ladite circulaire.

Ce soutien aux associations est primordial car elles constituent le premier lien de proximité avec les habitants des quartiers et bénéficient auprès d'eux d'une légitimité certaine.

Il convient donc de développer des 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 précarisation 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 efficience.

De plus, une stabilité accrue du cadre de la politique de la ville au plan national serait également un préalable à la mise en place d'actions durables.

III.2.3.2. Diminuer les lourdeurs administratives et accompagner les associations

Les associations consacrent un temps non négligeable à la constitution de dossiers de demande de subventions, la plupart consécutifs à des appels à projets. Or, dans le cadre de la politique de la ville, politique multi-partenaire s'il en est, les dossiers de demande à fournir sont propres à chaque partenaire avec des délais de remise et des contenus de dossiers différents. Il en va de même pour les bilans annuels à fournir.

La centralisation des demandes de subvention ainsi qu'une harmonisation des dossiers de demande permettrait sans nul doute de libérer du temps aux associations pour la réalisation des actions sur le terrain. Egalement, 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.

Par ailleurs, la promotion auprès des associations des dispositifs existants sur le territoire pour les accompagner dans leur suivi administratif et leur gestion est à renforcer. A cette fin, les Dispositifs Locaux d'Accompagnement (DLA) permettent d'effectuer de l'ingénierie de projets et sont des outils mobilisables par les structures d'économie sociale et solidaire et les structures d'utilité sociale que sont les associations loi 1901, les structures coopératives et les structures d'insertion par l'activité économique (IAE). Il existe un DLA par département en Basse-Normandie, financé par l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations, le FSE ainsi que le Conseil Régional. Les trois DLA présents sur le territoire sont portés par les structures suivantes :

- pour le Calvados, la plate-forme d'initiatives locales, Calvados Création ;
- pour la Manche, la Ligue de l'Enseignement - Fédération Manche ;
- pour l'Orne, la Mission Locale d'Alençon et l'association Point Info Vert - Le Pivert (double portage).

Le Centre Régional de Ressources et d'Animation (CR2A), porté par la Chambre Régionale de l'Economie Sociale (CRES), intervient également en région en tant que soutien aux DLA et aux réseaux associatifs. Les associations gagneraient à mieux connaître ces dispositifs et à y faire appel.

Une plaquette d'information devrait également être accessible aux associations afin de leur signifier les aides auxquelles elles peuvent prétendre et qui contacter pour proposer leur projet et monter leur dossier.

La politique de la ville en Basse-Normandie souffre notamment d'un déficit de porteurs de projets ; or, pour les faire émerger, il est nécessaire que les équipes opérationnelles MOUS les accompagnent plus fortement et par exemple les dirigent vers les personnes compétentes au sein des Conseils Généraux ou des Missions locales pour les aider au montage financier et dans l'ingénierie des dossiers du Fonds Social Européen (FSE). Ce travail supplémentaire mais nécessaire demandé aux équipes opérationnelles exigerait que leurs effectifs, sous-dimensionnés à ce jour, soient revus à la hausse.

III.2.4. Etoffer les effectifs des équipes opérationnelles de la politique de la ville

Les équipes opérationnelles MOUS, à l'exception notable de la MO(D)US de Flers, sont pour la plupart sous-calibrées, étant donné l'ampleur des tâches qui leur sont assignées. Le travail de mise en cohérence et de mobilisation des partenaires du contrat en direction des populations des quartiers prioritaires de la politique de la ville exige une mobilisation importante des équipes MOUS, travail auquel doit s'ajouter l'accompagnement des associations porteuses de projets. Il est donc fondamental d'accorder les moyens humains indispensables à sa réalisation sous peine de ne pas aboutir à des réponses concluantes sur le territoire. Les résultats observés en Basse-Normandie mettent ainsi en évidence que l'importance des effectifs des équipes opérationnelles de la politique de la ville constitue un

accélérateur d'efficacité et qu'il n'est donc pas étonnant que le caractère minimaliste des équipes MOUS ait mis certains contrats de ville à la peine.

Des MOUS étoffées permettraient par ailleurs l'organisation de rencontres entre les associations sur le territoire afin que chacune connaisse les projets montés par les autres et puisse ainsi se positionner de façon à trouver des complémentarités et synergies entre les actions mises en place.

III.2.5. Clarifier les rôles au sein de la gouvernance

Les rôles des intervenants des services déconcentrés de l'Etat doivent être mieux clarifiés et affichés auprès des équipes opérationnelles et des associations partenaires du contrat de ville afin qu'elles puissent efficacement y faire appel lorsque leur action sur le terrain le nécessite. Le partage et le rapprochement voire la fusion en cours des missions des différentes directions régionales et départementales œuvrant dans le domaine du service public de l'emploi devront sans tarder être clarifiés et portés à la connaissance de l'ensemble des partenaires.

A cet égard, la plupart des interlocuteurs sollicités ont souligné les difficultés rencontrées au quotidien pour discerner l'ordonnancement et la répartition des tâches et des missions entre la Direction Régionale de l'Équipement (DRE), les Préfectures, les Directions Départementales de l'Équipement (DDE), ainsi que celles des directions départementales et régionales du Travail et de la Formation Professionnelle et de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (ACSE).

Quant à la Direction Régionale de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (DRACSE), issue de l'ancien Fonds d'Action et de Soutien à l'Intégration et à la Lutte contre les Discriminations (FASILD), ses missions doivent également être clarifiées et affichées, le passage du FASILD à l'ACSE, ayant élargi la compétence de la DRACSE au-delà de la seule lutte contre les discriminations.

III.2.6. Renforcer l'appropriation de la politique de la ville par les élus

Au cours de l'étude, le CESR a pu noter l'indéniable interrelation existante entre le dimensionnement des équipes opérationnelles MOUS et l'implication des élus dans la politique de la ville. De fait, une équipe MOUS correctement dimensionnée dispose du temps nécessaire à une transmission efficace de l'information sur les projets menés sur le territoire ainsi que sur les évolutions de la politique de la ville vers les élus concernés. Cette diffusion efficace de l'information aux élus leur permet d'adhérer à la politique de la ville. Réciproquement, ne vivant pas la politique de la ville comme une obligation mais convaincus de l'intérêt qu'elle représente pour leurs administrés, ces derniers étoffent alors leur équipe MOUS afin de lui permettre de mener son action de la façon la plus efficace possible.

Etant donné le rôle capital joué par l'implication des élus dans les avancées de la politique de la ville, l'organisation de séminaires d'information sur les évolutions de cette politique ainsi que sur les projets à mener sur leur territoire pourrait être envisagée.

III.2.7. Une lisibilité améliorée du suivi financier

Il est aujourd'hui difficile d'identifier les crédits spécifiques dédiés au contrat de ville par rapport aux crédits de droit commun compte tenu de la variabilité du périmètre de la politique de la ville et de l'absence d'outil comptable permettant de mesurer précisément par quartier identifié de la politique de la ville les crédits effectivement dépensés. Une substitution des crédits spécifiques de la politique de la ville à ceux mobilisés par le droit commun est souvent évoquée par les acteurs rencontrés.

A ce propos, lors de son étude, le CESR a pu noter une spécificité des programmations financières pouvant expliquer en partie la faiblesse des crédits de droit commun répertoriés dans le cadre de la politique de la ville. Ainsi, lorsqu'une action menée par un partenaire de la politique de la ville vise l'un des quartiers ou sa population mais n'exige pas l'octroi d'une aide spécifique au titre de la politique de la ville, celle-ci n'est tout simplement pas répertoriée dans la programmation. Cette spécificité a pour conséquence une sous-évaluation des participations de droit commun à la politique de la ville, les actions menées par l'Etat, la Région, le Conseil Général ou encore la CAF n'étant pas toujours inscrites dans les programmations.

En outre, la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), profondément réformée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 avec une augmentation prioritaire annuelle prévue de 120 millions d'euros de 2004 à 2009 pour porter son enveloppe à 1,2 milliard d'euros en 2009, représente un apport financier important pour les contrats de ville. Son augmentation d'ores et déjà sensible, avec, pour 2006, un montant s'élevant à 880 millions d'euros, soit une augmentation de 15,8 % par rapport à 2005, n'a pas été assortie d'un suivi suffisant, à tel point, qu'au niveau régional, il est difficile d'en connaître le montant.

L'appréhension de l'effort financier en faveur des quartiers reste ainsi encore délicate et la mise en place d'outils de suivi financiers plus efficaces des moyens budgétaires octroyés en direction des quartiers de la politique de la ville sont une piste d'optimisation à mettre en œuvre.

III.3. UNE CULTURE DE L'EVALUATION PERFECTIBLE

En dépit de ces trente années d'existence, la politique de la ville est caractérisée par une carence pour le moins étonnante en matière de système de suivi et d'évaluation. Cette lacune est d'autant plus déconcertante que cette politique publique est des plus coûteuses comme l'a maintes fois rappelé la Cour des comptes dans ses rapports.

Pourtant, lors de l'élaboration de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, des objectifs et des indicateurs de résultats et de moyens ont été préconisés en annexe 1 pour l'évaluation de la politique de la ville.

Mais les indicateurs de suivi préconisés par la loi Borloo posent le problème d'une absence de prise en compte des moyens de suivi dont disposent les sites, moyens parfois très sommaires. Ce catalogue d'indicateurs n'a pas toujours été très opérationnel car il est actuellement impossible de tenir à jour la globalité de ces indicateurs. En effet, l'injonction d'évaluation émanant du plus haut de l'Etat n'a pas

reçu d'application concrète en l'absence d'outils d'observation et de fournisseurs de données.

Cependant, les indicateurs Borloo ont eu pour conséquence positive de lancer et de guider une réflexion sur le suivi et l'évaluation de la politique de la ville. Aujourd'hui, les collectivités sont plus mûres pour ce type de démarche car l'évaluation entre progressivement dans les mœurs et une nouvelle façon de travailler se met en place.

Une avancée de l'évaluation et du suivi de la politique de la ville en Basse-Normandie a été connue avec la mise en place du Système d'Information Géographique (SIG) politique de la ville, outil mis en place et animé de façon partenariale entre le Conseil Régional et la Direction Régionale de l'Équipement (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 actualisées chaque année, mais ce fonctionnement ne sera effectif qu'en 2009.

Actuellement, ne sont en effet disponibles que des données issues du Recensement Général de la Population (RGP) de 1999 concernant le taux de chômage ainsi que des informations en termes de nature structurelle (part des femmes, des jeunes, des étrangers...) mais uniquement pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1⁵⁷, l'entrée en vigueur couvrant 2008-2009 du nouveau recensement (permanent) de la population permettra de remédier rapidement à cette situation de retard statistique pénalisante.

Les autres données du SIG disponibles sur le chômage concernent le total des demandeurs d'emploi, la part des demandeurs d'emploi de catégorie 1, et parmi les demandeurs d'emploi de catégorie 1, la part de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans, de plus de 50 ans, de femmes, de demandeurs d'emploi sans diplôme, etc., mais ce uniquement sur les années 2003 et 2004, ce qui ne constitue pas encore des séries assez longues pour pouvoir opérer et en extraire des analyses pertinentes. Quant aux données sur les ZFU, elles ne concernent que le nombre d'entreprises existantes au 1^{er} janvier 2004, ainsi que le nombre de créations pures d'entreprises et d'emplois créés sur cette même année.

Si les différents acteurs rencontrés lors de l'étude 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 une mécanique parfaite mais avant tout un parcours individuel qui ne peut être formaté de façon systémique, avec des trajectoires parfaitement délimitées et des outils ajustés au plus grand

⁵⁷ Personnes n'ayant pas eu d'activité réduite au cours du mois ou d'une durée n'excédant pas les 78 heures et recherchant un contrat à durée déterminée, à temps plein.

nombre. Elle appelle donc certes la rationalisation mais elle nécessite du temps et des tâtonnements qui ne peuvent se résumer à des chiffres et exige une analyse qualitative fine pour s'orienter de manière efficace.

Une étude de faisabilité pour la mise en place d'un tel centre de ressources en Basse-Normandie est d'ores et déjà envisagée pour septembre 2008.

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 effectuée dans un climat d'urgence qui n'a pas permis l'établissement de diagnostics précis, bases indispensables à la future évaluation. Le temps dédié à l'évaluation puis à l'élaboration du CUCS devrait être programmé de manière méthodique pour éviter la précipitation en fin de contrat et pouvoir tirer parti de l'évaluation finale du contrat précédent dans l'élaboration du prochain CUCS.

Les méthodologies proposées par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et la Direction Régionale de l'Équipement (DRE) apparaissent pertinentes et seront utilisées par les différents sites ; seulement, elles sont intervenues tard, c'est-à-dire bien après l'élaboration du CUCS, alors que ce dernier était déjà en cours de réalisation. Ce retard au plan national dans la structuration de l'évaluation aura des répercussions sur la qualité des évaluations finales.

Pour remédier à cet état de fait, la Direction Régionale de l'Équipement de Basse-Normandie a proposé avec à propos fin 2007 des sessions de formation à l'évaluation ouvertes à l'ensemble des acteurs concernés par les CUCS. Il semble à cet égard tout à fait indispensable de promouvoir auprès des associations l'intérêt de l'évaluation en tant que telle. Il faut en effet parvenir à ce que celle-ci ne soit pas perçue comme un dispositif de contrôle incarnant une certaine défiance à leur égard mais bel et bien comme un outil pour une efficacité accrue de leur action auprès de la population. En effet, si les associations intègrent d'une façon générale la culture de l'évaluation, celle du CUCS en sera facilitée et les actions pourront évoluer avec une pertinence accrue.

Concernant l'élaboration des futurs CUCS (2009-2011), ils gagneront à inscrire dans leur convention cadre des objectifs plus réalistes afin de les identifier et les atteindre. En effet, rester sur des énoncés d'intentions générales et très ambitieuses qui ne pourront être concrétisées nuit à la volonté d'efficacité de la convention cadre qui, par voie de conséquence, ne possède plus aucun caractère contraignant pour ses signataires.

III.4. UN TRAVAIL SUR L'ÉDUCATION ET LA REUSSITE EDUCATIVE A PRIVILEGIER

L'objet premier des contrats de ville et aujourd'hui des CUCS est d'assurer l'insertion des personnes concernées par cette politique. Cette insertion revêt plusieurs dimensions. Elle est bien sûr sociale mais aussi et peut-être surtout économique. Dans ce sens, l'obtention d'un emploi constitue l'objectif final.

Le rapport réalisé par le CESR tend abondamment à prouver que les difficultés pour y parvenir sont multiples s'agissant d'un public à bien des égards marginalisé. Dès lors, les efforts accomplis et les actions déployées en leur faveur sont et doivent être considérables. En effet, il convient, étape par étape, de faciliter l'acquisition par les intéressés de savoirs qu'ils soient de nature comportementale ou professionnelle. On voit donc qu'il s'agit d'actions à dominante éducative qu'il faut organiser auprès de personnes ne possédant pas les acquis indispensables ou les ayant "oubliés" depuis l'école. Ces carences sont d'autant plus difficiles à combler que l'on s'adresse à un public d'adolescents et d'adultes plus ou moins en rupture.

Ce travail de (ré)insertion est énergivore en accompagnement, en durée et, bien sûr, en crédits et ce pour une issue incertaine.

De fait, comme cela a déjà été souligné, il s'agit d'un travail récurrent dont rien ne permet de considérer, dans les conditions sociales et économiques actuelles, qu'il puisse s'infléchir.

Dès lors, le pas est rapidement franchi de penser qu'une action éducative renforcée dans les territoires retenus pour la politique de la ville serait plus que souhaitable. En effet, le déploiement de dispositifs scolaires plus étoffés, mieux adaptés aux lieux et aux publics concernés, pourrait atténuer les situations d'échecs et de ruptures scolaires, aboutissant aux problèmes de marginalisation précédemment évoqués.

L'Education Nationale, dans ces territoires, a donc un rôle éminent, préventif serait-on tenté d'écrire, et de nature à plus ou moins long terme à autoriser un allègement des dispositifs curatifs multiples mis en œuvre dans les contrats de ville et désormais dans les CUCS.

Si l'on ne peut tout attendre de l'école, aujourd'hui confrontée, entre autres, à la fragilisation des familles, à la démission parentale et à la crise des valeurs et de l'autorité qui en résultent, toutefois rien ne se fera sans elle. L'implication du système d'éducation et de formation doit ainsi être l'un des leviers primordiaux d'une action de fond en faveur des quartiers en difficulté face aux défis de l'insertion sociale et de l'emploi.

Pendant, force est de constater que l'école n'est aujourd'hui plus porteuse aux yeux d'une partie des jeunes concernés d'un projet de vie ; au contraire, elle les confronte à l'échec et provoque chez les intéressés perte de l'estime de soi et repliement.

Pourtant les apprentissages scolaires sont le premier levier de l'intégration et ce de manière encore plus évidente pour les enfants dont le milieu familial ne favorise pas le suivi et l'appropriation des codes culturels valorisant le sens du travail et de l'effort. Ainsi, les jeunes adultes qui n'ont pas assimilé ces codes élémentaires du comportement indispensable à la vie en société ainsi qu'à l'entrée dans la vie active sont en difficulté profonde et durable. Outre les problèmes de formation et de compétence, les jeunes demandeurs d'emploi issus des ZUS connaissent fréquemment des difficultés liées à un manque de culture du monde professionnel et ce tout particulièrement en ce qui concerne le respect des horaires ainsi que le contrôle de leurs réactions dans des situations liées au stress ou à la hiérarchie. Cette observation est très souvent rapportée par les chefs d'entreprises et leurs

proches collaborateurs lorsqu'ils font l'effort d'accueillir des personnes en difficulté au sein de leur structure.

C'est par la rigueur des apprentissages, la transmission de valeurs morales et civiques ainsi que des règles de discipline, dont l'école est l'un des vecteurs, que l'on pourra contribuer et à l'intégration, à l'insertion dans la société et à la promotion sociale.

Un certain nombre de mesures, proposées ou reprises dans le cadre de la politique de la ville, peuvent contribuer à améliorer les conditions et les chances d'insertion sociale et éducative.

Ainsi, le développement d'une offre accrue d'internats dès le collège, préconisé par le Plan Banlieue, peut par ailleurs être une chance pour certains jeunes car il donne des conditions d'études améliorées, permet un accès à la mixité sociale et un apprentissage des règles de la vie en communauté.

De même, le travail sur les Programmes de Réussite Educative (PRE), programmes prolongeant les efforts menés depuis l'instauration des Zones d'Education Prioritaires (ZEP) dans le cadre de la politique de la ville, doit être poursuivi. La mise en place d'équipes pluridisciplinaires de soutien, d'internats de réussite éducative ou encore la mise en œuvre, hors du temps scolaire, d'un accompagnement de l'enfant ou de l'adolescent en y associant les parents vont effectivement dans le sens d'un renforcement de la priorité qui semble devoir être donnée à l'éducation sur les territoires de la politique de la ville.

Par ailleurs, les conséquences d'orientations inappropriées sont lourdes comme le démontrent les témoignages des entrepreneurs qui, dans le cadre des ZFU, peinent à recruter dans un grand nombre de métiers. Il faut donc développer en lien avec les services de l'emploi, la Région et les branches professionnelles des parcours de formation adaptés permettant aux jeunes d'acquérir, entre autres par la voie de l'alternance, une qualification diplômante favorisant l'insertion. A ce propos, l'apprentissage offre une possibilité de mise en situation concrète dont beaucoup ont besoin pour poursuivre, finaliser ou reprendre un cursus de formation jusqu'alors insatisfaisant. En ce sens, les formations en adéquation avec les secteurs actuellement en tension de recrutement pourraient être favorisées, donnant à leur issue de grandes chances d'insertion.

De façon plus générale, le monde professionnel, très sollicité et impliqué dans les contrats de ville et les CUCS, souhaite que soit poursuivie l'amélioration en cours de la collaboration avec l'Education Nationale.

En ce sens, il apparaît utile de continuer à travailler à la correction des représentations souvent déformées et lacunaires que les jeunes ont du monde du travail en favorisant le développement dans les collèges et lycées la découverte du monde professionnel grâce à des programmes de parrainage avec les entreprises ainsi que des stages. Le déficit d'information des jeunes sur les filières, sur la diversité ainsi que sur la réalité des métiers doit être comblé et l'image dévalorisée des filières professionnelles doit être combattue. Celles-ci ne doivent pas faire l'objet d'orientation par défaut en cas d'échec dans l'accès aux filières générales car elles ne sont pas des filières de relégation pour "élèves à problèmes" mais sont porteuses d'avenir au même titre que d'autres filières réputées plus "nobles". L'Education Nationale doit donc poursuivre son action de promotion des débouchés et

perspectives de carrière qu'offrent les différentes voies de formation, notamment professionnelles.

Avec un certain cynisme, teinté cependant de réalisme, on peut se demander si des moyens éducatifs accrus (humains et financiers) au profit des zones objets des contrats de ville ne constitueraient un investissement préventif à terme plus "rentable", créant en quelque sorte un cercle vertueux limitant progressivement le recours à des dispositifs curatifs coûteux dont l'efficacité finale demeure aléatoire.

Cette évolution des priorités du CUCS permettra de se centrer sur les véritables piliers de l'intégration que sont l'insertion sociale, rocher de Sisyphe des équipes MOUS et condition sine qua non de tout parcours d'insertion professionnelle réussi, ainsi que la réussite éducative, pari pour un avenir sans politique de la ville, idéal certes encore lointain mais qu'il ne faut pas renoncer à poursuivre.

A N N E X E S

ANNEXE 1 : HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE⁵⁸

Chronologie

1973 : arrêt de la construction des grands ensembles.

1976 : arrêté du 24 août 1976 instituant le Fonds d'Aménagement Urbain (FAU), fonds d'aide financière à l'aménagement des centres des villes et de leurs quartiers.

1977 : lancement des premières opérations "Habitat et vie sociale".

1981 :

- Premières émeutes urbaines dans le quartier des Minguettes à Vénissieux.
- Bertrand Schwartz remet un rapport au Premier Ministre sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.
- Décembre : circulaire du Ministère de l'Education Nationale instituant les zones d'éducation prioritaires.

1982 :

- Gilbert Bonnemaïson publie son rapport au Premier Ministre : "Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité".
- En juillet, lancement des premières "Opérations prévention été".
- Mise en place des premières Missions locales, suite au rapport Schwartz.

1983 :

- Rapport d'Hubert Dubedout, Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers : "Ensemble, refaire la ville".
- Le 21 juillet, installation par Pierre Mauroy du Conseil national de prévention de la délinquance.
- Novembre : installation de la Mission "Banlieues 89" sous la direction des architectes Roland Castro et Michel Cantal-Dupart.

1984 :

- Signature de 148 conventions de développement social des quartiers, inscrites au contrat de plan Etat-Région (1984-1989).
- Création d'un Comité interministériel pour les villes.
- Le FSU (Fonds Social Urbain) remplace le FAU.

1985 : lancement des Contrats d'Action de Prévention (CAPS).

⁵⁸ Source : site Internet de la Délégation Interministérielle à la Ville, <http://www.ville.gouv.fr>, consulté le 3 décembre 2007.

1986 : création de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ) par décret du 6 février ; création du Comité national de liaison des régies de quartier.

1988 :

- Création du Conseil National des Villes (CNV) et de la Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain (DIV), qui fusionne le CNPD, la CNDSQ et Banlieues 89.
- Yves Dauge est nommé, par le Premier Ministre, délégué interministériel à la ville.

1989 : signature de 296 conventions de "Développement Social des Quartiers" (DSQ), de 136 conventions de quartiers et d'environ 130 conventions ville-habitat (circulaires des 4 février et 22 mai 1989).

1990 :

- Loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Nouveaux incidents dans les banlieues lyonnaises, à Vaulx-en-Velin.
- Assises de Banlieues 89 à Bron les 4 et 5 décembre 1990 et discours de François Mitterrand, Président de la République, sur l'urgence de la politique de la ville.
- Nomination, le 21 décembre, d'un Ministre chargé de la politique de la ville, Michel Delebarre, Ministre d'Etat.

1991 :

- En janvier, nomination de 13 sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville.
- Création de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU).
- Première opération "école ouverte" en Ile-de-France.
- Parution en juillet du rapport de Jean-Marie Delarue : "Banlieues en difficulté : la relégation".
- Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'Orientation pour la Ville (LOV).
- Lancement des premiers "Grands Projets Urbains" (GPU) au CIV le 25 juillet.
- Septembre : instauration du Service national ville.

1992 :

- Avril : Bernard Tapie est nommé Ministre de la Ville.
- Lancement du programme 50 quartiers, instaurant une collaboration entre l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignation et les bailleurs sociaux pour monter des projets exemplaires sur certains sites.

1993 :

- Publication d'une série de rapports d'évaluation sur la politique de la ville : rapports Belorgey, Donzelot-Estèbe, Jaillet-Roman.
- Signature des premiers Plans Locaux d'Insertion par l'Economie (PLIE).

- Débat parlementaire sur la ville, mené par Simone Veil, Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville.
- Juillet : plan de relance pour la ville.

1994 :

- En juin, signature des 214 contrats de ville (période 1994-1998).
- Lancement du Programme d'Initiative Communautaire (PIC) Urban.

1995 :

- Création du FIV (Fonds Interministériel d'intervention pour la Ville) pour la gestion interministérielle des crédits déconcentrés de la politique de la ville.
- Premières zones de redynamisation urbaine et de revitalisation rurale.

1996 :

- Annonce par Alain Juppé des 68 mesures du Pacte de relance pour la ville, lors d'un CIV réuni à Marseille le 18 janvier.
- Réforme du financement de l'apprentissage : création des emplois de ville, pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans résidant dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé.
- Mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville : entrée en application des dispositifs : Zones Franches Urbaines (ZFU), Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU), Zones Urbaines Sensibles (ZUS), dont les listes seront publiées par décret.

1997 :

- Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.

1998 :

- Publication, le 13 février, du rapport de Jean-Pierre Sueur : "Demain, la ville".
- Suite à ce rapport, un CIV se tient le 30 juin et définit "une nouvelle ambition pour les villes".
- 31 décembre : circulaire du Premier Ministre Lionel Jospin relative aux contrats de ville 2000-2006.

1999 :

- Le 14 décembre, un CIV présente 50 Grands Projets de Ville (GPV) qui succèdent ainsi aux Grands Projets Urbains (GPU) et 30 Opérations de Renouvellement Urbain (ORU).

2000 :

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU).

2002 :

- Circulaire du 3 mai 2002 relative à la mise en œuvre du programme adultes-relais.
- Le 8 mai 2002, Jean-Louis Borloo succède à Claude Bartolone au Ministère Délégué à la Ville, qui devient Ministère Délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine.

2003 :

- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.
- Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi Borloo).

2004 :

- Création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) - Décret n° 2004-123 du 9 février 2004.
- 41 nouvelles Zones Franches Urbaines sont créées, s'ajoutant aux 44 déjà existantes.
- Création d'un Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), placé au sein de la DIV, en charge de rendre un rapport annuel au Parlement.
- Jean-Louis Borloo est nommé Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.
- Catherine Vautrin est nommée Secrétaire d'Etat à l'Intégration et à l'Egalité des Chances - elle a en charge la politique de la ville.
- Le premier rapport de l'ONZUS est rendu public le 17 novembre.
- Marc Philippe Daubresse, Secrétaire d'Etat au Logement, est nommé Ministre Délégué au Logement et à la Ville et succède ainsi à Catherine Vautrin (décret du 28 octobre 2004).

2005 :

- Le plan de cohésion sociale est présenté au Conseil des Ministres du 22 septembre 2004 par le "pôle cohésion sociale" du gouvernement (Jean-Louis Borloo et ses Ministres Délégués), le plan de cohésion sociale se décline en 3 volets : mobilisation pour l'emploi, accès au logement, égalité des chances. Création de 750 Equipes de Réussite Educative (ERE) afin de mieux accompagner les enfants en grande difficulté au sein des ZUS et des établissements situés dans des zones ou réseaux d'éducation prioritaire.
- Circulaire du 27 avril 2005 relative à la mise en œuvre des programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale : le programme de réussite éducative.
- Parution, le 15 juin, du rapport d'information de Pierre André, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur l'avenir des contrats de ville.
- Catherine Vautrin devient Ministre Déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité et succède à Marc-Philippe Daubresse.

- 18 octobre : lancement par Catherine Vautrin du portail européen EUKN, réseau d'échanges de connaissances sur les questions urbaines, rassemblant 15 Etats membres de l'Union Européenne.
- Octobre-novembre : violences urbaines dans les banlieues françaises.
- Mise en place de préfets délégués pour l'égalité des chances.
- Création de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), qui succède à la DATAR.

2006 :

- Circulaire du 14 février 2006 relative à la mise en œuvre du programme de réussite éducative.
- Organisation des premières rencontres nationales de la réussite éducative, le 29 juin.
- Comité interministériel des villes le 9 mars : lancement des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), destinés à succéder aux contrats de ville et annonce d'une cinquantaine de mesures portant sur 5 champs prioritaires : accès à l'emploi et développement économique ; amélioration de l'habitat et du cadre de vie ; réussite éducative et égalité des chances ; citoyenneté et la prévention ; accès à la santé.
- Mars : convention cadre entre l'Etat et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).
- Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Création de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSE). Cet établissement public, qui reprend la structure du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD), est chargé de mettre en œuvre des programmes opérationnels de développement social en faveur des habitants des quartiers sensibles, antérieurement suivis par la DIV. Elle est en charge également de la mise en place du service civil volontaire et de la lutte contre l'illettrisme.
- Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) : les Contrats Urbains de Cohésion Sociale succéderont en 2007 aux contrats de ville. Ils doivent élaborer un projet de territoire et des programmes d'action au bénéfice des habitants ciblant des quartiers prioritaires et s'appuyant sur un diagnostic et des indicateurs de résultats mesurables.
- Le nombre total de Zones Franches Urbaines est porté à 100.

2007 :

- Janvier : signature des premiers CUCS.

ANNEXE 2 :
**TABLEAU RECAPITULATIF DES EVOLUTIONS DES REGIMES
DES CONTRATS ENTRE LES CONTRATS DE VILLE ET LES CUCS**

	Contrats de ville <i>Circulaire du 31 décembre 1998</i>	Contrats urbains de cohésion sociale <i>Circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006</i>
Durée	Sept ans	Trois ans, renouvelable
Nombre	247	495 programmés au 1 ^{er} mai 2007 ⁴
Signataires	« Etat, collectivités locales et leurs partenaires »	Villes et EPCI compétents en matière de politique de la ville Régions et départements signataires à leur demande Le préfet doit solliciter la signature des principaux partenaires (bailleurs sociaux, CAF)
Articulation avec la géographie prioritaire de la politique de la ville	Pas d'articulation avec le zonage ZUS-ZFU-ZRU	Pas d'articulation avec le zonage ZUS-ZFU-ZRU mais classement des communes en trois catégories en fonction de leurs difficultés économiques et sociales
Priorités	Identification d'une liste de champs d'action : mixité de l'habitat, diversification des fonctions des quartiers d'habitat social, prévention et lutte contre les exclusions, emploi et développement économique local, transports et déplacements urbains, accès aux services publics, prévention de la délinquance et tranquillité publique, intégration des personnes immigrés et de leurs	Cinq champs prioritaires : - emploi et activité économique, - habitat et cadre de vie, - réussite éducative, - prévention de la délinquance et citoyenneté, - santé

⁴ Données DIV. 154 contrats avaient été signés au 1^{er} mars 2007.

	familles.	
	Contrats de ville <i>Circulaire du 31 décembre 1998</i>	Contrats urbains de cohésion sociale <i>Circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006</i>
Organisation interne du contrat	<ul style="list-style-type: none"> - Une convention-cadre - Des programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat - Des conventions territoriales pour les programmes d'action à mener sur les sites prioritaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Un projet urbain de cohésion sociale visant les objectifs de résultat définis aux articles 1 et 2 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine - Des programmes d'action pluriannuels déclinant le projet urbain de cohésion sociale et comportant des objectifs évaluables
Pilotage du contrat	La circulaire prévoit une concertation de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs partenaires mais n'en définit pas les modalités.	Copilotage stratégique du maire et/ou du président de l'EPCI concerné et du préfet Instance de pilotage « <i>unique et suffisamment resserrée</i> »
Mobilisation des crédits de droit commun	La circulaire de 1998 demande « <i>la mobilisation des services de l'Etat</i> » mais n'évoque pas spécifiquement les crédits de droit commun.	Les priorités et les moyens à accorder dans le cadre des politiques de droit commun doivent figurer dans le projet urbain de cohésion sociale
Concertation	Il convient « <i>d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville</i> »	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de création par les communes de comités consultatifs locaux avec les associations - « <i>Mise en place des modalités d'une participation des habitants</i> »
Evaluation	Les principes d'une « <i>évaluation en continu associant les habitants et les moyens qui y seront consacrés</i> » doivent être définis dans la convention-cadre.	Le CUCS doit définir des modalités de suivi et d'évaluation

Source: Rapport de la Cour des comptes de septembre 2007 relatif à la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville, annexe 7

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE SUR LES EXONÉRATIONS EN ZFU

Exonérations en zones franches urbaines (ZFU) • Synthèse

Exonération de taxe professionnelle (TP)

- Entreprises employant au plus 50 salariés à la date de délimitation de la ZFU ou à la date de leur création ou de leur implantation si elle est postérieure.
- Etablissements créés ou implantés au plus tard le 31 décembre 2011.
- Dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée de 343.234 € pour 2007.

Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

- Immeubles situés en ZFU avant le 31 décembre 2011 affectés à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle en ZFU.

Exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu)

- Entreprises employant au plus 50 salariés, créées ou implantées au plus tard le 31 décembre 2011.
- Dans la limite d'un plafond de bénéfices exonérés fixé à 100.000 € par contribuable et par période de 12 mois, majorés de 5 000 € par nouveau salarié embauché à compter du 1^{er} janvier 2006 domicilié dans une ZUS ou une ZFU (employé à temps plein pendant une durée d'au moins douze mois).

Exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale (assurances sociales, allocations familiales, accidents du travail), de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement transport

ENTREPRISES* :

- Entreprises employant au plus 50 salariés à la date de délimitation de la ZFU ou à la date de leur création ou de leur implantation avant le 31 décembre 2011.
 - Salariés concernés présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU au plus tard le 31 décembre 2011 ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone.
- Conditions :** CDI ou CDD d'au moins douze mois. Dans la limite de 50 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC
- **Clause d'embauche locale :**
Pour les entreprises implantées après le 1^{er} janvier 2002, obligation est faite, à partir de la 3^{ème} embauche (les deux 1^{ères} embauches ouvrant droit à l'exonération), d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants d'une des zones urbaines sensibles de l'unité urbaine.

ASSOCIATIONS* :

- Associations qui se créent ou s'implantent au plus tard le 31 décembre 2011.
 - Salariés présents à la date de création ou d'implantation de l'association en ZFU ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'association dans la zone.
- Conditions :** Salariés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois, résidant dans la ZFU (ou dans une ZUS située dans la même unité urbaine que la ZFU). Dans la limite de 15 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC.

* Entreprises et associations à jour de leurs obligations sociales

Exonération de cotisations sociales personnelles maladie maternité

- Artisans, commerçants et chefs d'entreprises ayant la qualité de travailleur indépendant, pour les activités existantes à la date de délimitation de la ZFU ou se créant ou s'implantant au plus tard le 31 décembre 2011.
- Dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 25.157€ pour 2007.

NB : les professions libérales ne peuvent bénéficier de cette exonération.

Source : Zones Franches Urbaines, mode d'emploi, DIV, janvier 2007

ANNEXE 4 : TABLEAUX STATISTIQUES RECAPITULATIFS DES SITUATIONS SOCIOECONOMIQUES DES ZONES URBAINES SENSIBLES BAS-NORMANDES EN 2000

Récapitulatif des données essentielles sur les ZUS du contrat de ville de Cherbourg-Octeville

Données Essentielles	ZUS LES PROVINCES			QUARTIER EST - LE MAUPAS			UNITE URBAINE		
	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %
Population totale	11 725	10 212	-12,9	1 887	2 048	8,5	93 069	89 656	-3,7
% de moins de 20 ans	35,50	33,60		37,70	38,30		30,00	28,10	
% de 60 ans et plus	8,10	10,00		9,30	7,90		16,20	18,30	
% étrangers	7,70	5,60		2,10	3,70		2,20	2,00	
% de non diplômés parmi les 15 ans et plus (hors élèves et étudiants)	33,20	33,20		39,50	30,30		26,20	20,30	
Nombre de ménages	4 345	4 169	-4,1	659	731	10,9	35 344	36 649	3,7
% de ménages de 1 personnes	28,10	36,10		23,70	28,60		27,50	32,70	
% de ménages de 6 personnes et plus	5,30	3,80		7,30	6,80		3,20	2,30	
Nombre moyen de personnes par logement	2,68	2,43		2,86	2,80		2,59	2,41	
Population active	5 365	4 445	-17,1	801	848	5,9	41 565	39 326	-5,4
Taux d'activité des 15-59 ans	71,00	67,20		68,50	67,20		71,30	71,10	
Taux d'activité des 15-24 ans	55,40	37,50		49,20	35,00		47,70	31,20	
Population active occupée	4 178	3 011	-27,9	602	622	3,3	35 682	32 482	-9,0
% salariés en CDD, intérim, emplois aidés et stages	18,00	24,90		19,20	22,00		12,20	15,50	
% d'actifs ayant un emploi dans la population totale	35,60	29,50		31,90	30,40		38,30	36,20	
Nombre de chômeurs	1 135	1 422	25,3	190	221	16,3	5 403	6 652	23,1
Taux de chômage total	21,20	32,00		23,70	26,10		13,00	16,90	
Taux de chômage des 15-24 ans	28,70	49,40		29,50	45,50		22,60	36,90	
Nombre de logements	4 829	4 498	-6,9	689	768	11,5	38 731	40 050	3,4
% de logts en immeubles de 10 logts et plus	84,50	85,20		67,20	60,30		32,00	31,40	
% de logts locatifs HLM dans résid, Principales	79,10	85,10		90,00	92,90		36,50	37,50	
Taux de vacance des logements	9,40	6,20		3,30	4,20		6,10	6,30	

¹ Pour les tableaux des pages suivantes : source : cahiers régionaux

*Source : Préfecture de région Basse-Normandie, Evaluation régionale de la politique
de la ville 2000-2006, EDATER/ ETHEIS, rapport finale tome 3, annexes, février 2004*

Récapitulatif des données essentielles sur les ZUS du contrat de ville d'Alençon

Données Essentielles	ZUS COURTEILLE			PERSEIGNE			UNITE URBAINE		
	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %
Population totale	6 513	6 201	-4,8	6 075	5 835	-4,0	44 434	44 357	-0,2
% de moins de 20 ans	25,60	24,00		41,10	37,70		29,40	25,90	
% de 60 ans et plus	22,60	27,10		5,70	7,50		17,10	20,60	
% étrangers	3,80	4,50		14,80	16,60		3,50	3,70	
% de non diplômés parmi les 15 ans et plus (hors élèves et étudiants)	34,30	28,20		43,10	42,10		27,40	21,30	
Nombre de ménages	2 782	2 866	3,0	2 055	2 133	3,8	16 908	18 518	9,5
% de ménages de 1 personnes	32,20	37,30		25,10	31,40		29,00	34,70	
% de ménages de 6 personnes et plus	2,80	2,30		9,00	7,80		3,20	2,30	
Nombre moyen de personnes par logement	2,34	2,16		2,95	2,73		2,55	2,31	
Population active	2 865	2 653	-7,4	2 783	2 524	-9,3	20 877	20 207	-3,2
Taux d'activité des 15-59 ans	73,40	76,10		70,20	66,70		73,90	73,50	
Taux d'activité des 15-24 ans	46,90	40,50		48,90	38,60		40,10	31,60	
Population active occupée	2 348	2 134	-9,1	2 037	1 597	-21,6	18 208	17 350	-4,7
% salariés en CDD, intérim, emplois aidés et stages	10,90	18,10		21,30	31,10		9,90	14,80	
% d'actifs ayant un emploi dans la population totale	36,10	34,40		33,50	27,40		41,00	39,10	
Nombre de chômeurs	491	511	4,1	720	920	27,8	2 477	2 792	12,7
Taux de chômage total	17,10	19,30		25,90	36,50		11,90	13,80	
Taux de chômage des 15-24 ans	26,00	35,60		32,00	49,30		21,60	31,60	
Nombre de logements	2 978	3 007	1,0	2 298	2 265	-1,4	18 487	19 954	7,9
% de logts en immeubles de 10 logts et plus	21,30	20,70		41,40	42,00		20,80	20,50	
% de logts locatifs HLM dans résid, Principales	42,90	51,60		78,30	82,30		25,80	29,50	
Taux de vacance des logements	4,70	3,70		9,80	5,30		5,80	5,10	

Source : Préfecture de région Basse-Normandie, Evaluation régionale de la politique de la ville 2000-2006, EDATER/ ETHEIS, rapport finale tome 3, annexes, février 2004

Récapitulatif des données essentielles sur les ZUS du contrat de ville de Caen

Données Essentielles	HEROUVILLE EST			ZUS LA GRACE DE DIEU			ZUS LA GUERINIERE			LA PIERRE HEUZE			UNITE URBAINE		
	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %
Population totale	9 548	8 566	-10,3	6 185	5 730	-7,4	7 427	6 171	-16,9	3 713	3 273	-11,9	191 505	199 381	4,1
% de moins de 20 ans	38,0	34,9		35,0	33,4		34,6	31,7		35,1	31,5		27,1	24,4	
% de 60 ans et plus	6,0	8,9		10,9	12,8		18,8	20,7		9,2	13,5		15,5	17,2	
% étrangers	14,1	11,8		10,9	7,3		8,5	9,1		11,3	5,5		3,7	2,9	
% de non diplômés parmi les 15 ans et plus	30,4	27,0		37,5	35,4		50,2	47,6		27,4	23,5		23,5	17,3	
Nombre de ménages	3 324	3 216	-3,2	1 971	1 980	0,5	2 728	2 384	-12,6	1 357	1 347	-0,7	75 586	86 361	14,3
% de ménages de 1 personnes	22,8	30,6		24,8	29,9		31,7	39,7		27,3	35,3		31,9	39,3	
% de ménages de 6 personnes et plus	6,8	6,0		8,3	6,8		5,1	5,2		6,0	5,0		2,7	2,0	
Nombre moyen de personnes par logement	2,9	2,6		2,9	2,7		2,6	2,4		2,7	2,4		2,4	2,2	
Population active	4 219	3 935	-6,7	2 622	2 402	-8,4	2 770	2 255	-19,7	1 672	1 441	-13,8	86 151	89 144	3,5
Taux d'activité des 15-59 ans	67,5	70,2		65,4	65,6		67,4	63,5		68,2	68,0		67,2	66,6	
Taux d'activité des 15-24 ans	41,4	34,3		42,4	33,4		53,6	37,3		33,1	24,1		32,7	23,0	
Population active occupée	3 268	2 761	-15,5	1 940	1 560	-19,6	1 696	1 242	-26,8	1 377	1 043	-24,3	73 541	74 286	1,0
% salariés en CDD, intérim, emplois aidés et stages	19,6	25,9		20,2	28,0		21,1	29,5		11,9	18,0		11,4	16,5	
% d'actifs ayant un emploi dans la population totale	34,2	32,2		31,4	27,2		22,8	20,1		37,1	31,9		38,4	37,3	
Nombre de chômeurs	911	1 162	27,6	656	828	26,2	1 054	979	-7,1	279	392	40,5	11 836	14 568	23,1
Taux de chômage total	21,6	29,5		25,0	34,5		38,1	44,0		16,7	27,2		13,7	16,3	
Taux de chômage des 15-24 ans	29,4	46,9		29,7	51,8		46,3	55,7		32,4	53,3		25,4	31,9	
Nombre de logements	3 469	3 465	-0,1	2 009	2 050	2,0	2 785	2 491	-10,6	1 377	1 376	-0,1	79 077	91 768	16,0
% de logts en immeubles de 10 logts et plus	90,2	89,8		80,4	76,6		80,9	77,4		80,4	80,7		44,7	45,9	
% de logts locatifs HLM dans résid, Principales	32,1	65,4		70,5	77,7		91,5	90,3		50,8	64,7		25,8	26,9	
Taux de vacance des logements	2,5	6,6		1,7	3,4		1,8	4,0		1,0	1,4		3,1	4,8	

Source : Préfecture de région Basse-Normandie, Evaluation régionale de la politique de la ville 2000-2006, EDATER/ETHEIS, rapport finale tome 3, annexes, février 2004

Récapitulatif des données essentielles sur les ZUS du contrat de ville de Flers

Données Essentielles	FLERS SAINT MICHEL			SAINT SAUVEUR - PONT FERON			UNITE URBAINE		
	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %
Population totale	1 427	1 448	1,5	3 974	3 594	-9,6	24 363	23 233	-4,6
% de moins de 20 ans	31,40	28,20		39,30	34,10		27,80	24,00	
% de 60 ans et plus	11,10	15,80		7,40	10,20		20,10	24,60	
% étrangers	6,90	4,80		24,10	25,90		5,10	5,20	
% de non diplômés parmi les 15 ans et plus (hors élèves et étudiants)	50,40	43,00		48,10	43,70		34,30	27,50	
Nombre de ménages	562	659	17,3	1 334	1 341	0,5	9 405	9 877	5,0
% de ménages de 1 personnes	31,50	39,50		28,30	35,70		29,40	35,20	
% de ménages de 6 personnes et plus	4,80	3,80		11,80	9,50		3,60	2,80	
Nombre moyen de personnes par logement	2,54	2,20		2,97	2,67		2,52	2,29	
Population active	658	642	-2,4	1 724	1 520	-11,8	10 977	10 085	-8,1
Taux d'activité des 15-59 ans	68,50	69,90		66,80	64,40		72,60	73,00	
Taux d'activité des 15-24 ans	56,00	43,40		44,80	36,80		42,00	33,40	
Population active occupée	447	466	4,3	1 304	1 068	-18,1	9 280	8 685	-6,4
% salariés en CDD, intérim, emplois aidés et stages	17,80	32,70		21,90	34,30		11,50	18,00	
% d'actifs ayant un emploi dans la population totale	31,30	32,20		32,80	29,70		38,10	37,40	
Nombre de chômeurs	202	176	-12,9	410	449		1 586	1 361	-14,2
Taux de chômage total	30,70	27,40		23,80	29,50		14,40	13,50	
Taux de chômage des 15-24 ans	37,60	41,30		34,40	36,90		23,50	26,90	
Nombre de logements	677	675	-0,3	1 516	1 534	1,2	10 514	10 808	2,8
% de logts en immeubles de 10 logts et plus	43,60	43,90		28,80	25,10		12,30	12,00	
% de logts locatifs HLM dans résid, Principales	94,50	91,80		83,40	85,00		22,30	23,30	
Taux de vacance des logements	16,20	1,80		10,90	11,90		7,70	6,90	

Source : Préfecture de région Basse-Normandie, Evaluation régionale de la politique de la ville 2000-2006, EDATER/ ETHEIS, rapport finale tome 3, annexes, février 2004

Récapitulatif des données essentielles sur les ZUS du contrat de ville d'Argentan

Données Essentielles	ARGENTAN SAINT MICHEL			UNITE URBAINE		
	1990	1999	Evol en %	1990	1999	Evol en %
Population totale	3 222	2 948	-8,5	17 241	17 437	1,1
% de moins de 20 ans	29,20	26,20		29,40	25,20	
% de 60 ans et plus	17,80	19,80		17,50	19,80	
% étrangers	3,40	1,70		2,80	2,60	
% de non diplômés parmi les 15 ans et plus (hors élèves et étudiants)	42,40	36,10		31,20	25,50	
Nombre de ménages	1 379	1 385	0,4	6 753	7 244	7,3
% de ménages de 1 personnes	35,80	43,00		30,30	35,70	
% de ménages de 6 personnes et plus	3,00	2,50		2,90	2,10	
Nombre moyen de personnes par logement	2,33	2,11		2,49	2,28	
Population active	1 431	1 321	-7,7	7 962	7 732	-2,9
Taux d'activité des 15-59 ans	72,60	73,20		73,40	70,20	
Taux d'activité des 15-24 ans	55,30	45,00		45,40	34,90	
Population active occupée	1 112	969	-12,9	6 901	6 408	
% salariés en CDD, intérim, emplois aidés et stages	18,80	29,10		12,50	19,10	
% d'actifs ayant un emploi dans la population totale	34,50	32,90		40,00	36,70	
Nombre de chômeurs	303	347	14,5	994	1 281	28,9
Taux de chômage total	21,20	26,30		12,50	16,60	
Taux de chômage des 15-24 ans	28,30	42,20			32,50	
Nombre de logements	1 489	1 476	-0,9	7 243	7 714	6,5
% de logts en immeubles de 10 logts et plus	34,30	34,70		28,60	27,00	
% de logts locatifs HLM dans résid, Principales	74,90	76,80		46,70	48,90	
Taux de vacance des logements	4,80	5,60		4,00	4,10	

Source : Préfecture de région Basse-Normandie, Evaluation régionale de la politique de la ville 2000-2006, EDATER/ ETHEIS, rapport finale tome 3, annexes, février 2004

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

- AMNYOS et PLURICITE, "Synthèse de l'analyse critique des contrats urbains de cohésion sociale CUCS", pour la Délégation Interministérielle à la Ville DIV, 27 juillet 2007
- ANDRE (P), "Contrats de ville : rénover et simplifier", rapport du Sénat n° 402, 2004-2005
- ANDRE (P), "Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers", rapport du Sénat n° 49, 2006-2007
- ANDRE et REPENTIN, Ville et logement, Loi de finances pour 2008, avis du Sénat n° 93, tome 10, 2007-2008
- CABINET PASSION, Evaluation finale du contrat de ville d'Argentan, décembre 2006
- CABINET PASSION pour la Communauté d'agglomération du Pays de Flers, "Evaluation du contrat de ville à mi-parcours et formation des porteurs de projets à l'évaluation", rapport final, 20 juin 2004
- Cahiers régionaux de la ville (préfecture de Basse-Normandie) : décembre 2002 et décembre 2004 pour les six sites concernés par le contrat de ville en Basse-Normandie
- CHALINE, "Les politiques de la ville", Collection Que sais-je ?, n° 3232, PUF, 2003
- Conférence Administrative Régionale (CAR) du 18 mars 2004
- Conférence Administrative Régionale (CAR) du 1^{er} juillet 2003
- Conférence Administrative Régionale (CAR) du 28 juin 2001
- COUR DES COMPTES, "La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville", septembre 2007
- COUR DES COMPTES, La politique de la ville, février 2002
- Centre de Recherche sur les Espaces et les Sociétés (CRESO), "Evaluation du contrat de ville de l'agglomération caennaise 2000-2006", rapport final, janvier 2007
- DALLIER (P), "Politique de la ville : une efficacité entravée", rapport du Sénat n° 71, 2007-2008
- DALLIER (P), "Ville et logement, Loi de finances pour 2008", rapport du Sénat n° 91, tome 3, annexe 34, 2007-2008
- DALLOZ (M), "Les maisons de l'emploi : une dynamique territoriale au service de l'emploi et du développement économique", rapport d'information de l'Assemblée Nationale n° 952, juin 2008

- EPSTEIN (R) et KIRSZBAUM (T), "Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville 2000-2006", DIV, avril 2005
- ETHEIS, "Evaluation finale du contrat de ville de l'agglomération du Pays de Flers 2000-2006", rapport final, février 2007
- HABITAT ET TERRITOIRES CONSEIL, Communauté Urbaine d'Alençon, "Evaluation du contrat de ville 2000-2006 et préparation d'une prochaine contractualisation dans le cadre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale", avril 2007
- HERIN (R), "Evaluer le contrat de ville de l'agglomération caennaise 2000-2006", évaluation intermédiaire, CRESO, juin 2004
- LE GALL (G), "Réunifier et réconcilier la ville", constat et propositions, avis du Conseil Economique et Social, 2008
- MERLIN, Les banlieues, Collection Que sais-je ?, n° 3465, PUF, 1999
- MEF du Cotentin, "Agir ensemble pour l'emploi et la formation", rapport d'activité 2007
- MORALES (D), "Les ZUS respirent mieux", Cent pour Cent Basse-Normandie, n° 147, INSEE, juin 2005
- Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), rapport 2007
- Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), rapport 2006
- PLURALIS, Guide de l'évaluation des CUCS version 2, Délégation Interministérielle à la Ville, Août 2007.
- Préfecture du Calvados, "Synthèse des Rencontres Territoriales", 2008.
- Préfecture de Région Basse-Normandie, "Evaluation régionale de la politique de la ville en Basse-Normandie", EDATER-ETHEIS, février 2004
- Secrétariat URBACT, "Economie et emploi dans les zones urbaines en difficulté", les éditions de la DIV, mars 2007.
- TOURETTE, Développement social urbain et politique de la ville, pour comprendre le malaise urbain et mieux appréhender la politique de la ville, Gualino, 2005

GLOSSAIRE

GLOSSAIRE

A

ACSE : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances créée en 2006 et chargée de la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de politique de la ville, d'intégration, de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances. Elle a repris depuis le 1^{er} janvier 2007 l'essentiel des financements au titre de la politique de la ville adressés jusqu'à présent directement par la délégation interministérielle à la ville (DIV). Sa création vise à simplifier l'intervention de la politique de la ville.

ACSEA : Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

AFPA : Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes dont la mission est de favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi et de permettre aux personnes engagées dans la vie active d'acquérir une qualification professionnelle.

ANPE : L'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) a pour mission principale de favoriser la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi, d'aider les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi et d'aider les employeurs à recruter.

ANRU : L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine coordonne le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Elle simplifie l'ensemble des procédures et regroupe l'ensemble des financements de ce programme. Elle apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine dans les Zones urbaines sensibles.

ASI : L'Appui Social Individualisé est un outil de lutte contre les exclusions financé par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS). Destiné au public jeune et adulte, en difficulté sociale et professionnelle, ce dispositif a pour but d'accompagner de façon globale et soutenue le bénéficiaire dans son parcours d'insertion sociale et professionnelle par un cadre accueillant, structurant et stable dans la durée.

ASSEDIC : Les ASSociations pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce sont des

associations loi de 1901, créées à partir de 1958. Elles ont pour mission d'affilier les entreprises, de procéder à l'inscription des demandeurs d'emploi, de recouvrer les cotisations et effectuer le paiement des indemnités de chômage ainsi que d'assurer le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en collaboration avec l'ANPE.

B

BAC : Bourse d'Aide aux Chômeurs

BALISE : Base de données recensant plusieurs centaines d'expériences de création d'activité dans toute la France dont l'utilisation est associée à un suivi individualisé afin de favoriser la création d'activité.

BOP : Le Budget Opérationnel de Programme 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).

BTP : Bâtiment et Travaux Publics.

C

CAPS : Contrat d'Action de Prévention pour la Sécurité dans la ville.

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale.

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie.

CCPD : Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance.

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations.

CDPD : Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance.

CIV : Comité Interministériel des Villes. Il a pour mission de mobiliser tous les ministères concernés par la mise en œuvre de la politique de la ville. Il est l'instance décisionnelle qui arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens au niveau national. Il rassemble les ministères concernés sous la présidence du Premier ministre ou du ministre de la ville.

CIVIS : Le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable. Ce contrat est conclu avec les missions locales ou les Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO). Les titulaires d'un CIVIS sont accompagnés par un référent. La durée du contrat est d'un an renouvelable. Les titulaires d'un CIVIS âgés d'au moins 18 ans peuvent bénéficier d'un soutien de l'Etat sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation.

CLI : Commission Locale d'Insertion.

CNDSQ : Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers.

CNV : Conseil National des Villes, instance de réflexion politique qui associe l'Etat, les villes (élus des communes et intercommunalités), les partenaires sociaux, le monde associatif ainsi que des personnes qualifiées. Placé auprès du Premier ministre, cette instance consultative participe à l'élaboration de la politique de la ville par ses propositions d'orientation et de mise en œuvre.

CONTRATS DE VILLE : Dans le but de simplifier et d'uniformiser les actions de réinsertion des quartiers défavorisés, et afin de rechercher une synergie entre les actions de l'Etat et les actions locales, les auteurs du IX^{ème} Plan (1994-1998) ont créé un nouveau cadre contractuel à la politique de la ville : le contrat 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" ("*Les Contrats de Ville - dossier ressources*" - Délégation Interministérielle à la Ville - mai 1993). 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.

CPER : Contrat de Plan Etat-Région.

CSE : Correspondants Solidarité Emploi.

CUCS : Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale sont les successeurs depuis 2007 des contrats de ville comme cadre du projet de territoire développé au bénéfice des quartiers en difficultés.

D

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales.

DDTEFP : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement.

DIV : La Délégation Interministérielle à la Ville a des missions d'animation de la politique de la ville et de contrôle de l'exécution des décisions du CIV. Elle assure également l'animation de l'évaluation de la politique de la ville.

DLA : Les Dispositifs Locaux d'Accompagnement permettent d'effectuer de l'ingénierie de projets et sont des outils mobilisables par les structures d'économie sociale et solidaires et les structures d'utilité sociale que sont les associations loi 1901, les structures coopératives et les structures d'insertion par l'Activité Economique (IAE).

DRE : Direction Régionale de l'Equipement.

DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

DSQ : Développement Social des Quartiers.

DSU : Développement Social Urbain.

DSU-CS : Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale.

E

E EI : Equipes Emploi Insertion.

ELA : Equipes Locales d'Action.

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

ETTI : Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion.

F

FACE : Fondation Agir Contre l'Exclusion.

FASILD : Fonds d'Action et de Soutien à l'Intégration et à la Lutte contre les Discriminations.

FIV : Fonds Interministériel à la Ville.

FSE : Fonds Social Européen.

G

GPU : Grands Projets Urbains.

GPV : Grands Projets de Ville.

GSE : Groupe Solidarité Emploi.

GUP : Gestion Urbaine de proximité.

H

HVS : Habitat et Vie Sociale.

I

IAE : Insertion par l'Activité Economique.

L

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001.

M

MIFE : Maison de l'Information sur la Formation et l'Emploi.

MISSION LOCALE : Espace d'intervention au service des jeunes. Chaque jeune accueilli bénéficie d'un suivi personnalisé dans le cadre de ses démarches. Les structures d'accueil doivent apporter des réponses aux questions d'emploi, de formation mais aussi sur le logement ou la santé.

MOUS : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale, nom communément donné aux équipes opérationnelles des contrats de ville et aujourd'hui CUCS.

O

ONZUS : Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles.

ORU : Opération de Renouvellement Urbain.

P

P@T: Point d'Accès à la Téléformation, c'est-à-dire un lieu équipé pour permettre à un usager de réaliser un parcours de formation, en lien avec un formateur distant qui lui transmet par tous moyens techniques et pédagogiques les éléments nécessaires à sa formation. Toutes les personnes relevant de la formation professionnelle peuvent être accueillies dans un P@T, quel que soit leur niveau de formation. Une attention particulière est cependant accordée aux personnes ayant des difficultés d'accès à la formation (demandeurs d'emploi longue durée, bénéficiaires du RMI, illettrés, jeunes sans qualification, handicapés, détenus en semi-liberté, femmes isolées, salariés faiblement qualifiés, etc.).

PDI : Programme Départemental d'Insertion.

PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi.

PLS : Prêt Locatif Social.

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine.

PRE : Programme de Réussite Educative.

S

SAP : Service d'Amorçage de Projet.

SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales.

SHEMA : Société d'économie mixte créée en 1989 par la ville d'Hérouville pour mettre en œuvre financièrement et techniquement les projets d'aménagement et de construction nécessaires à l'achèvement de la ville nouvelle et à l'accueil de nouvelles entreprises. En 2001, les collectivités territoriales, la Région et les départements marquent leur volonté de consacrer la SHEMA comme structure d'appui de leur politique de développement en participant à sa recapitalisation. En 2004 son activité s'étend à l'ensemble des départements normands, de l'estuaire de la Seine aux portes de la Bretagne.

SIAE : Structure d'Insertion par l'Activité Economique.

SIG : Système d'Information Géographique.

SPE : Service Public de l'Emploi.

T

TIC : Technologies de l'Information et de la Communication.

TPE : Très Petite Entreprise.

V

VAE : Validation des Acquis de l'Expérience.

Z

ZEP : Zone d'Education Prioritaire.

ZFU : Zone Franche Urbaine.

ZRU : Zone de Redynamisation Urbaine.

ZUS : Zone Urbaine Sensible.