

La question posée en introduction de la journée d'étude initiée par Villes au Carré était : « **Les CUCS ont-ils produit du changement dans l'action publique dans les quartiers ?** » Les différents travaux critiques conduits sur chacun des thèmes des CUCS apportent – de manière générale – un certain nombre d'éclairages.

Sur le plan de la méthode, l'objectif initial de la politique de la ville est bien de jouer ce rôle de **transformation**, étant entendu que la politique de la ville est une politique additionnelle qui n'a pas vocation à se substituer – bien au contraire – aux politiques existantes. Les questions de **coordination, d'articulation, d'intégration d'une politique dans une autre...** deviennent des questions centrales. À cet égard, la lecture des différents rapports est non seulement critique, mais elle conduit à un regard nuancé, voire réservé.

Que peut-on retenir sachant que les analyses opèrent une très forte montée en généralité ? Le jugement est différent selon les volets. Pour plusieurs volets, la dimension stratégique est faiblement présente. La question de la **transversalité** et de la jonction avec d'autres politiques est jugée **peu apparente**.

Ainsi, **le regard porté sur le volet Habitat et conditions de vie est très critique**. Ce volet du CUCS n'est pas le lieu d'une pensée stratégique, même s'il autorise parfois des formes de coordination (cf. Fiche Évaluation du PRU de l'agglomération castelroussine). Il s'agit plus d'une **juxtaposition**.

C'est aussi un regard **critique** qui est porté sur le volet **Prévention et Citoyenneté** ? : une absence d'articulation est observée. Il s'agit d'une « *couche supplémentaire* ». En termes d'action publique, la logique est celle d'une **superposition**.

En matière de **politique d'emploi**, la question de l'intégration est difficile à trouver. Les dispositifs avec lesquels la politique pourrait s'articuler sont variables. Le volet est **davantage tourné vers l'insertion et moins vers le développement économique**. Le mouvement paraît être celui d'un développement séparé, dont les effets sont difficilement identifiables en termes d'emploi, par exemple.

Le volet Éducation et le volet Santé paraissent, à l'inverse, s'inscrire dans un processus d'articulation avec, cependant, des degrés divers de réalisation. Les rapports concernant ces deux volets, tout en développant eux aussi un regard critique, concluent à des formes d'intégration potentiellement plus importantes.

Le **volet Éducation** est vu comme apportant *a minima* une « **réelle réflexion sur l'éducation** ». Les auteurs soulignent la « **plus-value** » de cette démarche.

Le volet **Santé** est aussi pointé comme participant de ce questionnement et de la recomposition de l'action publique. Certes, ce volet est en phase de développement, sans avoir fait l'objet totalement d'une évaluation, mais il semble comporter de **grandes perspectives** visant à promouvoir et à mettre en œuvre une **démarche intégrée**, dans une vision globale et transversale.

La discussion avec les acteurs présents le 26 novembre 2009, à Tours, a montré une fois de plus la grande hétérogénéité de mise en œuvre des CUCS. Les sites bénéficiant d'une ingénierie expérimentée tentent de dépasser l'écueil de la fonction guichet du CUCS pour en faire un levier de l'action publique, en rassemblant les autres dispositifs.

[1] Les numéros de page insérés après les citations dans le corps du texte font référence aux synthèses qui accompagnent chacun des rapports.

[2] Cf. La fiche repère n°4 de Villes au carré, « Mesurer les effets d'un programme à travers les trajectoires des publics bénéficiaires, à travers l'exemple du PRE de Joué-Lès-Tours »

### Documents annexes téléchargeables sur notre site internet

#### Liste des synthèses d'études commanditées par le SG CIV sur les cinq volets des CUCS, qui ont servi à la réalisation de cette fiche :

- Analyse critique du volet éducatif des CUCS. Synthèse transversale. DÖ-COULOT Binh, THYRION Samuel. COPAS. Mars 2009.

- Analyse critique du volet Habitat et cadre de vie des contrats urbains de cohésion sociale. Synthèse. DAURIAC Nathalie, HARZO Christian. CO Cité. Mars 2009

- Analyse du volet prévention et citoyenneté des contrats urbains de cohésion sociale. Synthèse du rapport final. Althing, mars 2009

- Analyse du volet emploi-insertion par l'activité économique et développement économique des contrats urbains de cohésion sociale. Synthèse. E.C.s., Mai 2009

- Analyse critique du volet santé des contrats urbains de cohésion sociale. Synthèse du rapport final. Mai 2009. BERTOLOTTI Fernando en collaboration avec JOUBERT Michel, VINCENT Marie-Ange, MANNONI Chantal.

#### Autres documents

• Évaluation partagée du Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009 de la Communauté d'Agglomération de Niort

• Synthèse du rapport d'évaluation du CUCS de la CAN

Cette fiche est téléchargeable sur le site de Villes au Carré : [www.villesaucarre.org](http://www.villesaucarre.org).

Vous pouvez également y retrouver [les autres fiches repères 2009](#) et le [mémento de l'évaluation 2008](#).



Centre & Poitou-Charentes

Des RESSOURCES pour agir

## Les CUCS ont-ils produit du changement sur l'action publique dans les quartiers ?

Synthèse des premières évaluations nationales des CUCS à travers l'examen des différents volets thématiques

Thierry Rivard - Lerfas

Pour clore les ateliers de l'évaluation 2009, la dernière journée du cycle organisée le 26 novembre à Tours par Villes au Carré a consisté à examiner les premières conclusions nationales sur la mise en œuvre des différents volets thématiques des CUCS. Ces conclusions ont été croisées avec les observations et les expériences des acteurs présents à cette journée qui rassemblait différents sites de la région Centre et de la région Poitou-Charentes, notamment avec le site de Niort qui a terminé son évaluation.

### Introduction

Le SG CIV a initié un premier bilan évaluatif de la politique de la ville en commanditant une série d'études sur la mise en œuvre de chacun des grands volets thématiques constituant les CUCS. Le regard porté est qualifié de « critique ». Il vise à dégager un ensemble de remarques pour déboucher sur des pistes d'orientation.

Un des points de **questionnement** permettant de faire une lecture transversale est de **savoir si la politique de la ville a modifié l'action publique dans les quartiers**. Il n'est pas vain de rappeler qu'une des ambitions de la politique de la ville avait pour objet une **mise en cohérence et une articulation de l'ensemble des dispositifs existants sur un territoire**. Il est souvent rappelé que la politique de la ville est une politique additionnelle et qu'elle n'a pas vocation à se substituer aux politiques sectorielles.

À cet égard, un des points constamment évoqués est la question de la **relation des actions avec celles du « droit commun »**. Les moyens dont dispose la politique de la ville sont loin de pouvoir à eux seuls infléchir les problèmes qu'elle entend aborder. De ce fait, l'interrogation sur le plan de l'évaluation est de pouvoir mesurer ses effets propres. Aussi, la problématique de la transformation de l'action publique devient centrale. Il convient dès lors de considérer de quelle manière la politique de la ville a, dans sa mise en œuvre, **un impact sur les logiques d'action**. La politique de ville a-t-elle réussi à insuffler et promouvoir

**une approche globale et transversale** permettant de traiter l'acuité et l'ampleur des problèmes qui se posent dans les quartiers prioritaires ? Cette question sert de fil rouge à la lecture des bilans réalisés pour chacun des grands volets des CUCS.

La présentation des résultats reprendra chacun des cinq volets : **Éducation, Habitat et Conditions de vie, Prévention et Citoyenneté, Emploi et Santé**.

Pour rendre compte des travaux réalisés dans chacun de ceux-ci, quatre thèmes ont été retenus qui seront traités successivement :

- la **stratégie** adoptée ;
- le **contenu** du volet à travers les types d'action les plus souvent mobilisés ;
- le **pilotage** ;
- les principales **préconisations** visant à une meilleure efficacité.

Ce sont ces points qui vont organiser la présentation des résultats [1].

#### Les méthodes d'analyse et les références des rapports

L'évaluation de chacun des volets repose sur une **méthodologie assez similaire**. Les évaluateurs ont travaillé à partir d'un échantillon de CUCS, en général une cinquantaine (pour le volet Santé, le nombre de CUCS étudié a été plus important). L'analyse repose sur une exploitation à partir d'une base de données rassemblant un certain nombre d'informations. Par la suite, des contacts avec les sites ont été pris pour une exploration plus fine (environ une dizaine sur cinquante, dans chacun des volets). Les conclusions sont issues de ces données factuelles et qualitatives.

## 1 Le volet Emploi Insertion

Dans ce volet, comme dans les autres, se pose la question de l'articulation avec les différents dispositifs. Quel est le dispositif pour lequel il devrait y avoir intégration ? A priori, le volet emploi est susceptible d'être porté par un **PLIE**, tout en sachant que ce dispositif n'existe pas partout. Il peut l'être aussi par le secteur de **l'insertion par l'Activité Économique (IAE)**, mais l'offre d'insertion est loin d'être complète et la coordination relative, ou encore le **Pôle Emploi**. Lorsque ce volet est abordé, la référence, l'articulation est moins aisée à établir et moins immédiatement identifiable.

Dès lors, sur un plan évaluatif, la cohérence des actions au regard des objectifs posés est centrale. Les conclusions issues de l'analyse critique permettent de construire une grille de lecture et orientent une démarche d'évaluation. Ce sont un ensemble de questions qu'il est possible de formuler. Elles guident le regard sur un volet d'action. Elles sont rassemblées, à titre d'illustration, dans un encart (cf. infra).

### La stratégie du volet « Emploi Insertion »

Les orientations stratégiques sont qualifiées par les observateurs de « **faiblement articulées à un cadre global et structuré** » (p. 3), en raison notamment d'une **faible connaissance** de ce qui est désormais nommé les « **atouts et potentiels des quartiers** » (p. 4). Les raisons en sont connues : le délai court, la redéfinition des périmètres, un déficit de données d'observation. Par ailleurs, l'expérience dans ce domaine ne semble pas avoir permis d'assurer une continuité et une impulsion suffisante. Dès lors, s'il y a cohérence, elle paraît avant tout formelle, et peu observée dans les pratiques. Tout en sachant cependant que c'est à un niveau opérationnel que la coordination prend effectivement forme (p. 5).

C'est un ensemble de difficultés qui rend peu aisé une énonciation d'objectifs stratégiques. Le rapport pointe une **difficulté** qui tient à la différence des **cultures professionnelles** – qualifiées d'hétérogènes – entre l'emploi, l'insertion et le développement économique. Les difficultés stratégiques sont aussi liées à l'écart entre l'importance accordée au volet Emploi et la part des crédits CUCS (renvoyés à la mobilisation du droit commun).

De ce fait, le constat en la matière est que ce volet s'appuie peu sur des objectifs, rarement quantifiés. Cette observation peut paraître paradoxale dans un secteur où les critères quantitatifs sont les principaux indicateurs recherchés pour mesurer les résultats des actions conduites.

### Le contenu du volet Emploi Insertion

Le contenu des actions entrant dans ce volet concerne le plus souvent **l'insertion professionnelle, l'accompagnement** des demandeurs d'emploi et la **lutte contre les freins à l'emploi**, et dans une moindre mesure, des actions de développement économique. Les auteurs du rapport notent ce décalage, voire ce déséquilibre.

Les publics sont de ce fait considérés comme **inégalement pris en charge**. La distinction est faite entre les personnes employables immédiatement, celles qui nécessitent un accompagnement dans le cadre d'une insertion sociale et professionnelle, et enfin celles qui portent un projet économique. Compte tenu de l'orientation donnée, ce sont les personnes qui relèvent de la seconde catégorie qui font l'objet d'une plus grande attention au détriment, en quelque sorte, des autres.

Le rapport pointe à travers l'analyse des actions une faible articulation entre les trois registres de ce volet que sont l'économie, l'emploi et l'insertion.

### Le pilotage du volet Emploi Insertion

Pour ce qui est du pilotage, le rôle de ce volet apparaît aux observateurs comme **faiblement fédérateur**. Une typologie des modes d'animation est dressée selon que prévaut une **logique de guichet** (à l'encontre d'une logique de projet), une logique de **délégation** (par exemple, en confiant la mise en œuvre de ce projet à un PLIE), ou bien encore une logique de **coopération**, voire de **co-construction** (p. 11).

Une question non résolue est celle du lien avec les dispositifs de droit commun. En effet, s'il apparaît que les politiques et les acteurs du droit commun sont effectivement mobilisés, il n'y a pas un effet d'entraînement et de conjonction des crédits.

Les observateurs concluent à une appropriation limitée, par les opérateurs, du dispositif lui-même et un manque de visibilité. Le pilotage est qualifié de « formalisé et de procédural » et est abordé dans une vision essentiellement gestionnaire. Les collectivités départementales et régionales sont peu mobilisées.

#### Les pistes d'orientation du volet Emploi Insertion

Trois pistes d'orientation sont identifiées :

- Préciser le **portage** et la **vocation économique** du CUCS en indiquant de manière explicite son objet. L'alternative présentée est de savoir si la question de l'emploi est considérée comme dominante et si le CUCS est en situation de **mobiliser** autour de ce fil rouge ses crédits spécifiques comme ceux du **droit commun**, ou si le volet est dédié aux seuls enjeux de l'insertion ce qui suppose de pouvoir mettre les acteurs de l'insertion économique et sociale en synergie, en lien avec les acteurs économiques.
- Intégrer la dimension économique en menant une **analyse approfondie du potentiel** de développement **économique des quartiers**, en anticipant des équipements d'accueil pour les entreprises dans le cadre des PRU, en soutenant la création d'associations ou clubs d'entreprises.
- **Mettre en synergie les acteurs** par un pilotage transversal du CUCS et du volet, depuis le niveau stratégique jusqu'au niveau opérationnel.

## 5 Le volet Prévention Citoyenneté

Le volet Prévention Citoyenneté est présenté comme le volet connaissant une grande « stabilité » au regard des politiques antérieures. La principale caractéristique est qu'il n'y a pas eu de modification de l'organisation. Dès lors, « *la transversalité n'a été ni améliorée ni contrainte par cette nouvelle architecture* » (p. 5). La **question principale** est celle de la **relation avec le Contrat Local de Sécurité (CLS)**. Les auteurs du rapport notent que si les CLS sont officiellement les volets Prévention-Citoyenneté des CUCS, ils indiquent en même temps combien les acteurs sont mal à l'aise avec le volet sécuritaire. Cette tension traverse constamment l'analyse de ce volet.

### La stratégie du volet Prévention Citoyenneté

Les orientations relevées dans ce volet sont qualifiées de **très « généralistes »**, se bornant, le plus souvent, « *à avancer quelques rares axes d'intervention sans rentrer dans une logique de projet. Au mieux, les volets Prévention Citoyenneté reprennent à l'identique les actions menées jusque-là dans le cadre des dispositifs thématiques, mais sans y ajouter la transversalité et la précision que l'on est en droit d'attendre de ce dispositif* » (p. 5). À l'inverse, ce sont les Contrats Locaux de Sécurité (CLS) qui trouvent une traduction opérationnelle par des **plans d'action détaillés** sous la forme, par exemple, de **fiches-actions**.

Un autre point intéressant la stratégie conduit à noter la distinction parfois opérée entre les deux thématiques « prévention » et « citoyenneté ». Cette distinction est vue comme témoignant alors d'une volonté politique de « *dissocier les actions dont l'image pourrait paraître trop sécuritaire de celles intervenant sur un champ plus social* » (p. 6). Cette volonté n'est pas analysée comme un « *détournement* », mais comme une « *adaptation* », fruit d'un certain « *pragmatisme* ».

### Le contenu du volet Prévention Citoyenneté

Compte tenu des éléments stratégiques évoqués précédemment, le volet Prévention Citoyenneté du CUCS « *est utilisé comme cadre de portage et de validation financière d'actions courantes et inscrites dans le temps (...), mais n'est qu'incidemment le moteur de projets nouveaux* » (p. 5).

Par ailleurs, la thématique Citoyenneté est utilisée comme un « **fourre-tout** » où se retrouvent des « *actions qui ne correspondent pas clairement à l'un ou l'autre des volets du CUCS* » (p. 6). Les actions les plus fréquemment mentionnées montrent qu'il y a une « *surreprésentation* » des thématiques impliquant directement l'autorité judiciaire autour de l'accès au droit, de l'aide aux victimes, des alternatives aux poursuites et de la lutte contre la récidive. Les projets à connotation sécuritaire sont rarement inscrits dans la thématique Citoyenneté.

## Le pilotage du volet Prévention Citoyenneté

En matière de pilotage, le rapport note que le « *statu quo prédomine* », et que l'apparition du volet Prévention Citoyenneté du CUCS « *n'a pas entraîné d'évolutions notables dans les dispositifs de prévention et de sécurité* ». En bref, l'organisation n'a pas été modifiée.

Un des points de **difficulté** est la question du **territoire de l'action** et la **différence d'échelle** entre celle du volet du CUCS et celle du CLS qui a vocation à agir à un niveau communal ou intercommunal. Dès lors, il est difficile pour les volets Prévention Citoyenneté d'apparaître comme « *la déclinaison territoriale des projets portés par le CLS* ».

Il n'en reste pas moins qu'en matière de pilotage, le **partenariat est qualifié de réussi**, en particulier au niveau technique. Par contre, c'est l'**engagement stratégique** qui est noté comme **limité**. À cet égard, un certain nombre de partenaires légitimes se révèlent peu engagés, comme le Conseil général, la Justice, l'Éducation nationale... alors que nombre de thématiques les concernent directement. Les auteurs du rapport soulignent que « *paradoxalement, les signataires du CUCS, à vocation globale et multithématique, sont donc moins nombreux que les signataires d'un CLS ou les membres d'un CLSPD* » (p. 7). Il est également relevé que son évaluation est rendue difficile du fait des différents périmètres.

En résumé, sur le plan de l'action publique, le volet est perçu comme une « *couche supplémentaire* » et non comme un « *dispositif global* » autorisant une mise en cohérence et une articulation.

### Les pistes d'orientation

Quatre pistes d'orientation sont préconisées :

- La première repose sur une **distinction** notionnelle entre « **prévention urbaine** », consistant dans une intervention directe dans la lutte contre la délinquance, et la « **prévention sociale** » plus proche de l'image « traditionnelle » à travers des actions comme l'aide aux victimes, la réinsertion des auteurs... sachant qu'il apparaît difficile de traiter des deux aspects dans un même dispositif.
- Une **extension du champ de la citoyenneté** en y intégrant d'autres domaines comme celui de l'intégration ou les discriminations ;
- Une **simplification budgétaire** ;
- La création d'**outils d'observation et de suivi** qui permettent un diagnostic fin à partir d'indicateurs locaux afin d'aller plus loin que ce qu'autorisent les données disponibles.

## 4 Le volet Habitat et conditions de vie

Le volet relatif à l'Habitat et aux conditions de vie, est considéré comme occupant « une place relativement marginale au sein des démarches politique de la ville » dans la mesure où il ne mobilise **pas de financements autres que ceux délégués par l'État** (ANRU), qu'il ne peut financer que du fonctionnement et pas d'investissement, qu'il ne fait donc pas l'objet de beaucoup d'actions ou de projets et enfin qu'il est faiblement porté au niveau de la politique locale (p. 2).

### La stratégie du volet Habitat et conditions de vie

Malgré une attention portée à la difficulté de positionnement en regard des PRU (pour les sites concernés), il semble que l'**intégration des PRU dans les CUCS** soit très **faible**. Un ensemble de facteurs permettent d'expliquer cet état de fait : la « gigantesque » **disparité des budgets Habitat et PRU**, les **rythmes différents** dans la mise en œuvre, le rattachement à des **agences différentes**, l'insuffisance des moyens de droits communs, les différences de cultures professionnelles... (p. 2). D'une manière générale, le rapport fait un **constat sévère** dans ce domaine en ne pointant « aucune stratégie globale d'intervention » signifiant clairement que le CUCS n'est pas « l'espace où se débat, où se définit une stratégie visant à lutter contre les processus de relégation en intégrant les questions d'habitat, de logement en lien avec l'urbanisme, les déplacements et les dynamiques locales » (p. 4). **La relation avec le droit commun** est notée comme particulièrement **difficile**, y compris pour les sites qui inscrivaient cet objectif d'intégration dans leur projet.

### Le contenu du volet Habitat et conditions de vie

Les écarts, les déséquilibres observés entre les intentions poursuivies et les conditions de mises en œuvre sont vus comme ne facilitant pas la définition de ce volet. Ainsi, les auteurs du rapport notent que les démarches sont **principalement centrées sur le cadre de vie** (pour les trois quarts des documents contractuels) et sur **l'accompagnement de la rénovation urbaine** dans les sites PRU. Ces deux aspects constituent le contenu principal de ce volet.

Ainsi, l'amélioration de l'environnement des habitants se trouve au cœur des actions du volet Habitat. Le rapport consacre une section importante à la mise en œuvre de la **gestion urbaine de proximité** (GUP) qui devient « l'espace d'articulation entre l'urbain et le social » et « plus prosaïquement entre le CUCS et le PRU » (p. 6). Cependant, un ensemble de difficultés sont pointées dans ce domaine d'action : le besoin d'appui théorique et méthodologique, les besoins financiers, la difficile intégration de ces services dans le droit commun ou la prise en compte par les services qui en relèvent... (p. 6).

L'accès au logement, la question de la mixité et de la mobilité constituent des domaines plus difficilement traités alors qu'ils peuvent figurer explicitement dans les objectifs du CUCS. Les raisons sont liées à la « *multiplicité des réservoirs, à l'absence de rotation dans le parc social, au déficit d'offre de logements disponibles, aux relations de proximité entre le bailleur et la commune* » (p. 7). Un des indicateurs retenus par les auteurs du rapport est d'observer qu'aucun des sites enquêtés n'a fait l'objet d'une démarche visant à raisonner sur les « trajectoires résidentielles et la mobilité des ménages » [2].

Enfin, d'autres sujets sont parfois abordés, mais d'une manière qualifiée de « moins fréquente ». Il s'agit des sujets que sont les transports, la lutte contre les discriminations, le développement durable...

### Le pilotage et l'animation du volet Habitat et conditions de vie

Les constats opérés dans le cadre de l'étude conduisent à mettre l'accent sur les difficultés à atteindre l'objectif initial de parvenir à une mise en cohérence. Le volet porte sur des politiques complexes, avec des acteurs multiples. Cependant, les auteurs du rapport, malgré ces réserves, soulignent que ce volet peut – localement – représenter « un espace de négociation souple, qui permet aux porteurs de projets qui le souhaitent de créer des interfaces et des échanges afin de favoriser des actions de coordination plutôt ponctuelles, liées aux besoins et aux caractéristiques de chacun ». Ils concluent en indiquant que c'est cette possibilité qui « constitue le principal intérêt de ce volet » (p. 8).

#### Les pistes d'orientation du volet Habitat et conditions de vie

Compte tenu des analyses et des observations sur la mise en œuvre de ce volet, trois pistes d'amélioration sont mentionnées.

- La première consiste dans un objectif d'**amélioration de la GUP** avec, d'une part, des démarches « associant les habitants » et, d'autre part, des démarches qui intègrent « intervention sur le bâti et approches sociales » (p. 8). Les conditions de développement dans ce domaine sont la nécessité d'un portage politique, d'une ingénierie et une dotation de moyens de fonctionnement.
- La seconde piste consiste à viser une « démarche d'élaboration des **projets de territoire dans une approche globale** ». La condition pour y parvenir est, pour les auteurs, de mobiliser des ressources méthodologiques.
- Enfin, la troisième piste est de **développer la « concertation » et la « participation » des habitants**. Il est noté, en effet, que « rares sont les sites qui fondent leur démarche sur une véritable approche des besoins et des projets par les habitants » (p. 8).

### Des questions évaluatives pour aborder le volet emploi, à partir de l'évaluation du CUCS d'Amboise

#### 1. Les objectifs poursuivis dans le cadre du CUCS et dans le volet Emploi Insertion

Un premier niveau de lecture consiste à raisonner sur la place du volet dans le CUCS.

- Quelle est l'importance du volet dans la dynamique du CUCS ?
- Y a-t-il une articulation permettant une mise en synergie entre les différents opérateurs engagés dans les cinq thématiques ? Quels sont les moments et les lieux permettant de raisonner cette articulation ? Quelles sont les formes de concertation ? Est-ce que le CUCS s'inscrit dans une continuité ou un changement par rapport à la politique antérieure ?
- Quelle est la nouveauté apportée par le CUCS vis-à-vis de la politique antérieure de lutte contre l'exclusion ? Quels sont les éléments de changements ? Y a-t-il eu des expériences qui n'ont pas été jugées souhaitables de reconduire ? Lesquelles ? Pourquoi ? Quelle relation entre les cinq objectifs du volet « Emploi et développement économique » et les moyens mobilisés ?
- Compte tenu des moyens financiers du volet et au regard des objectifs visés, est-il possible de mesurer des effets généraux sur la diminution relative des taux de chômage dans les quartiers prioritaires ?

#### 2. Le contenu du volet Emploi et développement économique des actions

- Quelles sont les stratégies utilisées pour lutter contre les formes d'exclusion ? Quelle est la cohérence entre objectifs et stratégies ?
- Quels sont les objectifs qui n'ont pas donné lieu à des actions ? Pourquoi ? L'objectif affiché est-il toujours pertinent ? Quelles ont été les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des actions ?
- En quoi le CUCS a-t-il permis de réorganiser l'offre des opérateurs ? Quelles ont été les ré-orientations des actions en direction de l'emploi, de l'insertion professionnelle, et de l'économie ?
- Quel est l'effet de l'offre existante ? De nouveaux opérateurs ont-ils été sollicités ? Quels sont ces nouveaux opérateurs ? Quelles ont été les demandes de réorientation des actions au regard de l'offre ? Quelles sont les demandes qui actuellement trouvent difficilement une réponse auprès des opérateurs locaux ?
- Quels sont les publics pris en charge pour chacune des opérations menées par les opérateurs ? Le public atteint est-il le public visé ? Quels sont les écarts qui ont pu être éventuellement constatés (effectif, caractéristique...) ?
- Que deviennent les sortants des dispositifs mis en place ? Les devenirs observés correspondent-ils aux devenirs souhaités ?

#### 3. Le pilotage du volet Emploi et développement économique et les formes de coopération entre les acteurs

- La procédure d'appel à projets est-elle satisfaisante ? Comment ou à quelle condition permet-elle des réponses pertinentes aux questions abordées ? Comporte-t-elle un risque de délégation des actions vers les opérateurs ?
- Quelles sont les instances de coordination ? Quelles sont les formes de coopération entre les opérateurs ? Y a-t-il un travail d'organisation pour faire travailler ensemble des opérateurs ? Qu'est-ce que le comité de suivi a-t-il permis sur le plan de la coordination ?
- Quels sont les temps de bilans des actions ? Quelles sont les formes de suivis des actions ? Quelles sont les difficultés matérielles et techniques auxquelles se sont confrontés les opérateurs pour mettre en œuvre leur mission ?

Le volet éducatif des CUCS doit être appréhendé en tenant compte du contexte particulier qui est le sien, à savoir une pluralité d'initiatives dans ce domaine. Un des points de questionnement est celui de l'articulation de ce volet avec les différents dispositifs existants, en particulier les PRE.

### La stratégie du volet Éducation

Le rapport réalisé par le COPAS (cf. Documents annexes) vient souligner en matière de stratégie, le découpage « classique » entre celle – présentée comme la plus fréquente – qui s'inscrit dans une optique de « attrapage » et celle qui, d'une manière plus ambitieuse, vise une « dynamique globale de développement ». Dans la première, l'orientation est davantage tournée vers la « réussite scolaire », dans la seconde, l'objet du volet éducatif s'entend dans une acception large visant une « autonomie », un « épanouissement », une « intégration » des enfants et des jeunes (p. 6). Cette analyse de la stratégie se trouve confortée en regardant la place qu'occupe le PRE dans le volet éducatif. Il peut y avoir soit confusion des deux, soit distinction avec des objectifs communs, soit encore intégration de l'un dans la finalité de l'autre.

Quant aux modalités de mise en œuvre, elles sont jugées très différentes selon les situations observées. Une typologie fait la différence entre un volet éducation qui représente un « moyen de maintenir, prolonger ou renforcer » des actions existantes, un moyen de concrétiser des actions (par un effet « coup de pouce ») ou bien encore « un moyen de faire le lien avec d'autres actions des autres volets » (p. 7).

D'une manière générale, le rapport souligne le caractère cohérent de la programmation en pointant « un effort manifeste d'adéquation avec les enjeux éducatifs, la stratégie et les objectifs opérationnels » (p. 7).

### Le contenu du volet Éducation

Le contenu de la programmation est jugé également assez « classique », avec des programmes d'action « récurrents » que sont les activités socioculturelles et éducatives (en renforcement de l'offre et/ou de l'accès à l'offre), des activités de « soutien aux familles et à la parentalité » et « d'accompagnement à la scolarité ». Il est noté également la présence – mais de manière moins systématique – d'un axe « apprentissage de la langue française » en direction des parents, ainsi que la scolarisation des gens du voyage.

Cependant, ce contenu classique n'épuise par l'ensemble des actions. Un certain nombre d'entre elles sont qualifiées « d'innovantes » tant pour ce qui est mis en place que des modalités de mise en œuvre. Le rapport s'en fait l'écho et reprend un certain nombre d'exemples d'actions en articulation avec le PRU, la culture, le sport... (p. 9 et suivantes).

### Le pilotage du volet Éducation

La question essentielle en matière de pilotage du volet éducatif est celle de la mise en cohérence et de l'articulation de ce volet avec les nombreux dispositifs existants. Elle concerne en la matière le PRE (Programme de Réussite Éducative), le Contrat Éducatif Local, l'École Ouverte, le Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité, les Contrats d'Éducation Artistique, les actions de lutte contre l'illettrisme, les Ateliers Santé Ville, le dispositif Ville-Vie-Vacances... Pour traiter de cette question centrale, le rapport examine successivement les articulations avec le PRE (p. 13), puis les dispositifs hors Éducation nationale (p. 14), puis les ceux développés par l'Éducation nationale (p. 16) :

- Avec le PRE, l'articulation concerne *a minima* le diagnostic et le cadrage au moment de l'élaboration des projets. Elles sont jugées essentielles même si elles sont qualifiées de « ponctuelles ». De manière plus « exceptionnelle », l'articulation s'opère pour ce qui est du repérage des opérateurs, avec parfois un chargé de mission coordonnant les différents dispositifs, l'existence d'une instance technique et/ou institutionnelle commune.

- Avec les dispositifs hors Éducation nationale, l'articulation a trait principalement au CLAS et aux actions périscolaires. Là encore, les modalités sont diverses en s'appuyant sur des instances techniques, des groupes de travail, des sessions de formation... En tout état de cause, il est noté que cette articulation est surtout le fait des cadres techniques des institutions partenaires.

- Avec les dispositifs relevant de l'Éducation nationale, l'articulation prend forme de manière diverse selon qu'il est question de développer soit des actions au sein de l'établissement, soit de répondre à des sollicitations venant de la part des collègues pour des activités. Le niveau d'articulation le plus élevé – mais aussi le plus rare – est celui où il y a « coproduction » de projets.

#### Les pistes d'orientation du volet Éducation

L'étude de la mise en œuvre du volet éducatif vient mettre à jour un ensemble de débats sur les logiques d'intervention. Ces débats traversent nombre de politiques en matière éducative : la tension entre une logique individuelle et une logique collective, la cohérence des découpages territoriaux entre le territoire communal et l'échelle des zones prioritaire, la tension entre la notion de réussite scolaire et celle de réussite éducative, la logique d'expérimentation et la logique de financement du droit commun, l'expertise ou le soutien aux acteurs de proximité...

Mais, globalement, les auteurs du rapport notent que le volet éducatif du CUCS « a introduit *a minima* la thématique de l'éducation » et apporte de ce fait une « réelle réflexion sur l'éducation » ajoutant une « plus-value » aux précédents Contrats de villes, qui plus est lorsque l'articulation se fait avec le PRE (p. 20).

Plus généralement, un certain nombre d'inquiétudes et d'interrogations sont mentionnées dans le rapport, en particulier celles qui concernent les effets du plan Darcos en matière d'accompagnement éducatif. Les difficultés exprimées tiennent à la complexité du paysage éducatif, le sens du partenariat avec l'Éducation nationale, la mise en cohérence avec les CUCS, les incertitudes quant à l'avenir du zonage et du dispositif.

Pour conclure, trois pistes sont préconisées par les auteurs du rapport :

- Le renforcement du volet éducatif dans un sens large dans la perspective d'une intégration des actions dans différents volets du CUCS ;
- Une plus grande valorisation des « actions phares » ;
- Une meilleure présentation de la complémentarité avec les dispositifs Éducation nationale.

Pour aller plus loin :

- Rapport de la Cour des comptes sur l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et l'éducation nationale dans les quartiers sensibles (septembre 2009)

- Synthèse du rapport de la Cour des Comptes, par l'IREV (4p.)

Le volet Santé est le celui qui a été intégré le plus tardivement dans la politique de la ville. Il fait figure de « 5e élément ». Son entrée est présentée comme le résultat d'un long processus consistant en l'occurrence à gagner en légitimité à travers notamment le développement des Ateliers Santé Ville (en régions Centre et Poitou-Charentes, il existe 13 ASV parmi les 24 sites en CUCS). Cependant, le volet Santé apparaît comme celui qui est le plus susceptible de « renouveler les paradigmes de l'action publique » (p. 2).

### La stratégie du volet Santé

Les articulations du volet Santé sont indiquées comme étant malgré tout peu explicites avec les autres volets du CUCS. Les configurations sont variées. Une typologie de celles-ci conduit les auteurs à distinguer :

- Un pôle Santé sociale davantage tourné vers la précarité, en s'inspirant de la promotion de la santé ;
- Un pôle Promotion de la santé / Santé communautaire porté sur la participation des publics vulnérables et sensibles aux actions communautaires ;
- Un pôle Santé locale mettant en avant la coordination et privilégiant la mise à disposition des ressources de santé dites de base ;
- Un pôle Santé publique / Prévention tourné vers l'intégration des liens entre les différents volets CUCS et des problématiques collectives.

Ces démarches, en regard de leurs conceptions, visent aussi des publics différents : les publics les plus défavorisés ou groupes structurellement fragiles, l'ensemble de la population, ou bien encore des professionnels.

### Le contenu du volet Santé

Le contenu de ce volet est décrit comme relevant principalement de la démarche des ASV qui représentent à cet égard « un cadre de référence structurant reconnu ». Les ASV, lancés en 2000/2001, sont identifiés comme un vecteur et un support structurant du volet Santé des CUCS. Cette reconnaissance procède de la recherche d'une cohérence dans les projets.

Il n'en reste pas moins vrai que les ASV ont des configurations extrêmement différentes, et que leurs activités peuvent être extrêmement variables d'un site à un autre. Leur atout est de se situer à la croisée des priorités des programmes régionaux et de la remontée de démarches innovantes qui peuvent être encore mal identifiées. Ainsi, il est fait état des questions relatives à la vulnérabilité, à la santé mentale, aux conduites à risques...

### Le pilotage du volet Santé

Les volets santé sont-ils des moyens de questionner et de renouveler de l'action publique ? Le regard porté sur eux semble les considérer comme des éléments moteurs. Ainsi, les auteurs du rapport notent que : « À la question de savoir si les programmes locaux développés dans le volet santé et avec les ASV contribuent à la construction de stratégies cohérentes de santé publique, la réponse est positive » (p. 12).

Le volet Santé se présente comme un élément fédérateur pour des démarches locales qui supposent une approche globale dans une perspective de proximité. Il se présente comme un moyen de construire des stratégies cohérentes de santé publique. Le volet offre des perspectives intéressantes, sachant que les démarches d'évaluation sont considérées comme étant en cours de construction.

#### Les pistes d'orientation du volet Santé

Douze recommandations sont formulées autour de trois objectifs stratégiques principaux :

- Consolider le cadre d'intervention en améliorant le dispositif opérationnel à travers la (re)mobilisation des partenaires, la valorisation des démarches de diagnostic, le renforcement du pilotage et de l'animation aux différentes échelles, le développement de l'évaluation... ;
- Transférer les acquis de l'expérience dans les actions de santé publique du droit commun ;
- Lancer un programme de recherche et d'évaluation.