

Evaluation partagée du CUCS 2007 – 2009 - Synthèse Communauté d'Agglomération de Niort

1. OBJET DU DOCUMENT

La présente synthèse présente les grandes lignes du rapport intermédiaire de l'évaluation partagée du Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009.

La Communauté d'Agglomération de Niort (CAN) a constitué cette commande d'évaluation avec ses partenaires en vue de l'élaboration d'un prochain contrat, document stratégique portant un projet territorial de cohésion sociale.

Objectifs stratégiques de cette évaluation :

- mesurer l'efficacité de la politique du CUCS, à travers la réponse aux questions évaluatives (rendre compte de la mise en œuvre et des effets du CUCS)
- Apprécier les pratiques partenariales et organisationnelles induites par le CUCS
- Dégager des conclusions à la fois territorialisées et synthétiques permettant de développer des recommandations stratégiques en vue d'un meilleur pilotage.

La mission de CIRESE Consultants a démarré en mars 2009.

1.1. QUE CHERCHE-T-ON ?

Les attentes des signataires en 3 points :

- ① Evaluation de la méthodologie et de la conduite de projet
- ② Evaluation de la complémentarité des financements de droit commun et de droit spécifique de la politique de la ville
- ③ Questions évaluatives par volet

1.2. COMMENT Y PARVENIR ?

Outre une valorisation des éléments de programmation, de suivi physico-financier et des études existants, le cabinet CIRESE Consultants a investi la problématique autour de 3 supports méthodologiques :

- Une demi-douzaine d'entretiens qualitatifs avec les signataires du CUCS
- Un séminaire d'une journée avec l'ensemble des parties-prenantes du CUCS
- 6 études de cas dans 4 thématiques CUCS

- Une animation de séances collectives d'analyse évaluative autour de ces études de cas.

Les études de cas

thématiques	études de cas
Habitat – Cadre de vie	Journal de quartier du CSC du Parc
	Elaboration de la maquette du portail de l'aire de jeu de AVEC
Parentalité / réussite éducative	Accession à la scolarité – sociabilité des enfants de 2 à 4 ans et de leurs familles –(PRE)
Citoyenneté / prévention de la délinquance	Service Entr'aide du CSC Centre - ville
	Initiation et formation à la citoyenneté et à l'éthique sportive du Volley-ball Pexinois
Emploi / développement économique	Aide à la professionnalisation du Collectif des SIAE enquête auprès de l'AIN et prise en compte de la création d'activités

L'étendue du CUCS

Des crédits spécifiques

2007: 604 558 €
 295 360 € de l'ACSE
 106 696 € de la CAN
 102 502 € de la CAN sur le volet emploi
 100 000 € ACSE (réussite éducative)

2008: 571 833€
 258 449 € de l'ACSE
 106 670 € de la CAN
 106 714 € de la CAN sur le volet emploi
 100 000 € ACSE (réussite éducative)

	projets reçus	projets financés
2007	92	75
2008	78	67

2. LES CONSTATS EVALUATIFS THEMATIQUES

2.1. HABITAT ET CADRE DE VIE

Les deux actions contribuent à tisser ensemble rénovation urbaine et cohésion sociale. Les rédacteurs du journal aussi bien que les membres du bureau de l'association AVEC témoignent :

- que leur cadre de vie leur importe
- qu'ils ont dessus un avis argumenté et respectueux des personnes
- et qu'une action collective bien conduite peut infléchir des projets ou décisions publics en cours.

Ils font bon usage des soutiens techniques mis à leur disposition et développent un point de vue critique au sens responsable du terme, un point de vue d'habitants.

Leur mode d'action collectif et structuré dans le temps leur confère une vision d'ensemble du PRUS.

Ainsi prend corps chez certains habitants une lisibilité, une compréhension et un sentiment d'avoir prise sur la qualité de vie du quartier (rénovation urbaine et cohésion sociale).

2.2. EMPLOI ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La problématique d'égalité d'accès à l'emploi est incomplètement portée par les opérateurs. Au-delà de la mixité réelle des publics sur leurs actions, la question sur les moyens utilisés et les enjeux de cette question soulève de l'incompréhension :

- a. ils ne se souvenaient pas de la prégnance de l'égalité hommes-femmes au moment du conventionnement. Malgré cet objectif contractualisé, l'opérateur ne le décline pas de façon prioritaire dans sa pratique
- b. pour eux le CUCS équivaut à prendre en compte des publics issus des quartiers prioritaires plutôt qu'à mettre en œuvre une attention spécifique à ce public ZUS et des moyens qui lui correspondent.

2.3. CITOYENNETE ET PREVENTION DE LA DELINQUANCE

D'après les acteurs, l'élaboration d'un programme d'actions ciblant le territoire ZUS au titre du volet prévention de la délinquance a débuté au printemps

2009, nourrie par la relance du CLSPD niortais et par une volonté de réponse collective centralisée par la ville de Niort à l'appel à projets FIPD, indépendamment des 2 actions considérées par l'évaluation du CUCS.

2.4. PARENTALITE ET REUSSITE EDUCATIVE

L'action d'accession à la scolarité-sociabilité révèle une problématique forte de certains parents du quartier. Leur implication dans l'action est importante et féconde. Ils s'approprient le lieu-passerelle où se déroulent d'autres activités du projet familles du CSC.

3. ELEMENTS DE SYNTHESE ET D'EXPLICATION

3.1. LES RESULTATS

Toutes les actions rencontrent précisément leur public-cible, en lien à la géographie prioritaire.

Les 6 actions étudiées touchent directement 400 à 450 personnes, soit un habitant du territoire sur 15. Tous les résidents sont intéressés par le journal Mon quartier et ceux du Clou-Bouchet sont concernés par le jardin de l'Ilot Verrier aménagé suivant les souhaits de l'association AVEC.

Les questions de mobilité géographique et sociale sont attentivement suivies, dans un équilibre entre « rapprocher les services des habitants » et « encourager leur mobilité ».

Fortes pertinence et qualité des actions mises en œuvre

Les actions installent des **modalités de relations entre usagers et services publics particulièrement adaptées aux réalités sociales des quartiers**, aux usages des publics et à leurs modes d'implication.

La visée de prendre en compte l'habitant le plus en distance de l'action publique est partout lisible.

Cette qualité élevée de réponse aux besoins et aux attentes est obtenue par une **intelligence collective de mise en œuvre** liée à plusieurs facteurs favorables :

- la réalité de la prise en compte durable de ce territoire dans les politiques publiques (contrat de ville puis CUCS, action associative municipale,

interventions volontaires de la CAF et du Conseil Général, implication du bailleur)

- La qualité reconnue de la gestion
- le dialogue suivi entretenu par l'équipe CUCS implantée au cœur du quartier, accessible et bien identifiée
- l'implication forte des acteurs des collectivités engagés sur le quartier auprès des publics et dans la gestion du CUCS.

Les actions sont significatives pour leurs participants ; elles attestent de l'intérêt public porté aux personnes qui résident au Clou-Bouchet et à la Tour-Chabot-Gavacherie.

Le CUCS est géré et administré avec une intentionnalité et une rigueur qui participent à donner sens à l'action publique territoriale.

Mise en œuvre des axes transversaux :

La participation des habitants se concrétise à un haut niveau d'implication, en particulier pour les deux noyaux des adhérents de AVEC et du Comité de Rédaction du journal Mon Quartier, stimulant l'ensemble des démarches de participation et démocratie participative.

En matière de promotion de l'égalité femmes-hommes, l'attention de l'ensemble des acteurs est soutenue en continu par la représentante des Droits des Femmes, plus qu'elle n'est transcrite par des modalités contractuelles. Les femmes sont présentes en proportion importante dans les actions étudiées, sans que cela n'apparaisse dû au CUCS.

Le journal Mon Quartier ainsi que les programmes d'action des CSC fournissent plusieurs illustrations de la façon dont la lutte contre les discriminations est conduite. La promotion de l'intégration est plutôt moins investie.

L'aménagement d'une occasion de participation des habitants est un critère de choix des actions à financer au titre du CUCS ; ceci ne vaut pas pour les axes promotion de l'égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations.

3.2. METHODOLOGIE ET CONDUITE DE PROJETS (1^{ER} QUESTIONNEMENT EVALUATIF)

a. Prise en compte des besoins

Les fondements initiaux du CUCS sont peu présents à l'esprit des acteurs :

- la recherche-action ayant présidé à la genèse du CUCS est quasi-invisible
- Diagnostics initiaux de divers niveaux :
 - visibles pour les volets éducatif et habitat - cadre de vie
 - favorablement constitué en cours de CUCS pour le volet santé,
 - insuffisamment objectivés aux yeux des acteurs pour les volets emploi et citoyenneté -prévention de la délinquance.

La connaissance approfondie des quartiers prioritaires par les techniciens associés au CUCS permet à ce dernier de traiter des besoins réels.

Cette situation assure une pertinence indiscutable des actions conduites ; elle ne permet simplement pas de démontrer que la cohérence du CUCS dans son ensemble avec les besoins prioritaires du quartier est optimale.

Cette faiblesse de l'outillage d'observation-diagnostics ne vient pas irriguer le pilotage CUCS.

b. Suivi et outils

La présentation du CUCS sous forme d'arbres d'objectifs concourt à en faire le support d'une action publique utile, adapté à sa finalité de soutenir la cohésion sociale dans les quartiers prioritaires.

Ceci étant, le CUCS est mis en œuvre action par action plus qu'il est géré par volet thématique.

La **concertation entretenue autour du CUCS** (instructeurs des actions, pôle social, Comité technique, Comité de pilotage) **est appréciée** par ses participants comme un espace :

- de prise de recul d'avec la gestion courante des actions,
- d'échanges d'information et de croisement de regard sur les dynamiques à l'œuvre et le suivi des opérateurs
- et d'analyse partagée sur la cohésion sociale du quartier.

c. prise en compte de l'innovation

En 2008, plus de 30 % des 67 actions étaient nouvelles, ce que les acteurs locaux ne trouvent pas excessif. Le renouvellement des porteurs de projet mérite une attention soutenue.

d. Articulation CUCS - PRUS

Le **PRUS** (Projet de Rénovation Urbaine et Sociale) **porté par la ville** pré-existe au CUCS.

Le **CUCS d'agglomération** en est le « bras armé » dans le champ de la cohésion sociale, qui mobilise des fonds pour accompagner la Rénovation Urbaine sur les quartiers.

Le CUCS est articulé au PRUS plutôt qu'il n'articule la RU aux autres champs de l'action publique. Il a pu bénéficier de la visibilité et renommée du PRUS.

Le PRUS se déroule selon son timing propre. Le volet habitat et cadre de vie du CUCS en tient compte (pause 2008-2009 dans les relogements et dans l'information sur les déconstructions-reconstructions).

3.3. LA COMPLEMENTARITE DROIT COMMUN – DROIT SPECIFIQUE (2ND QUESTIONNEMENT EVALUATIF)

a. Complémentarité des financements

La part de financements CUCS dans le budget des études de cas est très variable, de majeure (journal Mon quartier, accession à la scolarité – sociabilité des jeunes enfants, sensibilisation à la citoyenneté au VBPN) à plus minime (service Entr'aide, aide à la professionnalisation du collectif des SIAE et plateforme emploi de l'AIN) ou intermédiaire (maquette du portail).

Plusieurs actions pérennes sont financées. **La façon dont les signataires du CUCS prévoient d'organiser le relais CUCS-droit commun n'est pas affichée.**

b. Mise en cohérence des interventions concourant à la cohésion sociale

Pour une pleine cohérence des interventions publiques, les études de cas donnent à voir :

- L'utilité d'une bonne « diffusion » de l'objet du CUCS au sein des institutions signataires (mobilisation institutionnelle),
- L'importance d'optimiser l'information du public vers les actions financées (amont) et le suivi des bénéficiaires en aval (maillage des interventions)
- La nécessité de porter fortement les orientations du CUCS à travers le pilotage

- L'intérêt d'une possibilité d'interpellation de l'action publique sur le territoire.

Le CUCS est un assemblage d'actions adaptées à leur objet et un lieu de définition de modalités d'action innovantes, qui reste à constituer en programme structuré pour être à même de faire progresser les politiques de cohésion sociale.

4. QUELQUES PISTES D'AMELIORATION

Le CUCS a financé deux études de fond sur le sujet de la jeunesse. Est-elle un point sensible de la cohésion sociale sur le territoire niortais ? Le CUCS a-t-il vocation à poursuivre dans cette voie ?

Il lui faudrait pour cela une dimension de projet plus affirmée.

4.1. LE CUCS COMME UN PROJET TERRITORIAL

Deux éléments centraux permettraient de mieux construire la mise en cohérence des interventions de cohésion sociale :

- outillage d'observation et de rendu-compte
- réaffirmation de la fonction stratégique du pilotage du CUCS.

a. L'observation et la détermination de résultats attendus

OBSERVATION plutôt qu'observatoire

Un diagnostic des besoins du quartier permettrait :

- de raisonner les choix des actions financées
- d'apprécier leurs résultats sur les publics

Pour construire une observation,

L'étape 0 serait de préciser ce que l'on **veut examiner prioritairement ?**

Etape 1 : valoriser la base documentaire existante

Etape 2 : compléter l'existant (développement de la lecture du territoire), **sur les points où les enjeux de cohésion sociale sont les plus forts**, en commençant par accéder à des observatoires existants (ABS du CCAS en voie d'aménagement, données du CLSPD, données politique de la ville de la DIV, IAAT, etc.).

Etape 3 : Que lit-on dans les données ciblées ?

Le point central est de **développer de l'observation partagée**, en évitant d'accumuler de la donnée ; la

caractérisation d'une fonction d'animation de l'observation est nécessaire.

La détermination de résultats attendus

La motivation de l'engagement partenarial se construit sur le constat des progrès effectués : avoir déterminé des objectifs ou résultats attendus permet une comparaison prévu-réalisé valorisante.

Cette comparaison sur les études de cas est positive ; elle est dynamisante si le prévu est indiqué à l'avance.

Piste de travail

Equiper le CUCS avec quelques indications qui renforcent tant la motivation à agir que la capacité à piloter.

Indicateurs de diagnostic et résultats attendus peuvent être déduits ensemble de l'existant (programmation, arbres d'objectifs, travaux du pôle social), dans une boucle de réflexion assez simple à construire (**Schéma page suivante**) :

Par exemple il y a de nombreuses actions en parentalité, pourquoi ? A quels enjeux répondent-elles ?

- * Comment le sait-on ? (indicateurs de besoin)
- * A quoi ces actions s'attaquent, pourquoi a-t-on privilégié l'approche sur les parents, sur la pré-scolarisation ou... ? (indicateurs de résultat)

Le guide national d'évaluation des CUCS présente cette démarche clairement.

b. Conforter la capacité de pilotage stratégique

Pistes de travail

Soutenir la mobilisation institutionnelle en mettant en valeur des actions fédératrices

Renouveler les désignations aux instances CUCS

Distinguer les missions de ces instances : Il importe selon nous de dégager le Comité de Pilotage d'un examen détaillé de la programmation pour lui donner du recul spatial et temporel : besoins, politiques publiques à compléter, suivi des effets à moyen terme.

Il s'agit d'**amorcer une méthodologie de projet par une observation impliquante**, qui ouvre l'opportunité d'associer les opérateurs aux décideurs du CUCS pour une lecture partagée du territoire.

4.2. VERS UN PROJET DE COHESION SOCIALE D'AGGLOMERATION DONT LE CUCS PEUT SERVIR A POSER LES BASES

Nombre des problématiques prises en compte par la politique de la ville peuvent se poser également en centre-ville de Niort ou en milieu péri-urbain : situations d'isolement, de mal-logement, précarités diverses.

L'approfondissement progressif de la coopération intercommunale ne peut manquer de renforcer le poids de certaines thématiques urbaines au sein de l'agglomération.

Dans la perspective de sortir des zonages, pour traiter transversalement l'insertion professionnelle et sociale, pour associer le travail sur la trame urbaine et la prise en compte des publics, pour articuler la politique de la ville et le droit commun, la cohésion sociale demande à être pilotée à l'échelle de l'agglomération.

La constitution d'un projet raisonné de cohésion sociale concerne de plus en plus la CAN. Les agendas de l'ensemble des acteurs sont favorables à sa mise en chantier.

Piste de travail

Pour démarrer rapidement cette construction et montrer sa production et ses effets, il convient d'entreprendre une démarche de projet sur un ou quelques champs du CUCS :

- * par exemple sur 3 actions, dont 2 dans une thématique porteuse d'enjeux forts pour les publics,
- * ou sur un ensemble d'actions tel que la Gestion Urbaine de Proximité.

Le Comité Technique sera chargé d'équiper ces champs en éléments de diagnostic et de résultats attendus à l'intention du Comité de Pilotage.

B. MAGNIN
Octobre 2009

Construction stratégique d'actions / de volets / du CUCS de la Communauté d'Agglomération de Niort

En poursuivant la réflexion initiée autour de leurs arbres d'objectifs par volet,

Les partenaires du CUCS de Niort peuvent prendre appui sur leur programmation actuelle pour :

- donner à voir la motivation stratégique de leur intervention,
- et se donner les moyens de la faire progresser.

Décrire les enjeux socio-économiques qui les ont conduits à constituer ou financer les actions existantes fera apparaître :

- les indicateurs de besoin qui confirment ces enjeux,
- et ce qu'ils cherchent à faire évoluer favorablement chez les habitants du territoire (indicateurs de résultat et d'impact).

Enoncer ces indicateurs de besoin et d'effet les conduira en retour à améliorer le contenu de leur programmation : positionnement des actions par rapport aux besoins et aux politiques existantes, complémentarités à aménager et segments à mieux couvrir...

