

**Analyse du volet emploi-insertion par  
l'activité économique et développement  
économique des contrats urbains de  
cohésion sociale**

**SYNTHESE**

***Délégation Interministérielle  
à la Ville***

**54** mai 2009



6 rue Oudinot  
75007 PARIS  
Téléphone 01 44 64 22 04  
Télécopie 01 44 64 22 30  
[contact@cabinet-ecs.org](mailto:contact@cabinet-ecs.org)  
[www.cabinet-ecs.org](http://www.cabinet-ecs.org)

## Sommaire

<b>Sommaire .....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Un volet peu lié à la stratégie générale de développement social et urbain.....</b>	<b>3</b>
1.1 Une intégration du volet majoritairement faible.....	3
1.2 Les causes de la déficience de stratégie générale .....	4
1.3 Conséquences de la déficience stratégique : une cohérence entre les volets essentiellement formelle .....	5
1.4 Des moyens financiers pour le volet en décalage avec les priorités stratégiques affichées .....	6
<b>2. Le contenu du volet : un assemblage d'actions et de dispositifs comme des passages obligés.....</b>	<b>6</b>
2.1 Des objectifs et des actions parfois peu calibrés en amont .....	6
2.2 Un déséquilibre du volet en faveur de l'insertion .....	6
2.3 Une délégation du volet à un dispositif, voire une absorption du volet par un dispositif .....	7
2.4 Les SIAE : un tissu souvent dense, inégalement mobilisé et faiblement coordonné	7
2.5 La cohérence du volet à l'épreuve de publics hétérogènes .....	8
2.6 Un faible rôle fédérateur du volet .....	9
<b>3. Une animation, un pilotage et une évaluation proportionnels à la qualité stratégique du volet.....</b>	<b>10</b>
3.1 Un pilotage stratégique très formalisé et procédural, frein à la dynamisation des acteurs.....	10
3.2 Une implication relative des collectivités régionales et départementales.....	10
3.3 La mise en œuvre opérationnelle : l'équipe de projet et les moyens humains .....	10
3.4 Un pilotage en recherche de professionnalisation .....	10
3.5 Les modalités d'animation : 4 schémas pour 4 types de mise en œuvre du volet..	11
<b>4. Recommandations pour la mise en œuvre du volet emploi/insertion/économie des CUCS .....</b>	<b>12</b>
4.1. Une nécessaire hiérarchisation des priorités.....	12
4.2. Une meilleure intégration de la dimension économique .....	13
4.3. Un positionnement plus clair du volet vis-à-vis du droit commun.....	13
4.4. Une mise en cohérence de l'action menée par un pilotage transversal du CUCS et du volet.....	13
4.5. Une mise en cohérence des priorités des financeurs par une cellule unique d'instruction .....	14
4.6. Une déclinaison des objectifs du CUCS dans les programmations par un appel à projet dédié.....	14
4.7. Une réflexion à mener sur la pérennisation des opérateurs.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
4.8. Dans l'immédiat, une mobilisation à tous les niveaux en vue de la réactualisation des CUCS.....	15
<b>5. Pistes pour une dynamique économique et de l'emploi dans les quartiers prioritaires.....</b>	<b>15</b>
<b>ANNEXE - Récurrence des thèmes d'action.....</b>	<b>16</b>

## Introduction

Depuis le 1er janvier 2007, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont pris le relais des contrats de ville conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ils constituent donc le cadre contractuel et partenarial du projet urbain de cohésion sociale élaboré en direction des quartiers d'une géographie prioritaire renouvelée, qui vient compléter l'actuelle géographie des zones urbaines sensibles (ZUS).

La préparation des CUCS a été officiellement engagée avec la circulaire du 24 mai 2006 et la signature de ces nouveaux contrats s'est achevée au cours du premier semestre 2007, pour une période de trois ans renouvelable.

Conformément aux orientations fixées par le comité interministériel des villes du 9 mars 2006, ils doivent s'appuyer sur les cinq priorités de l'Etat : habitat et cadre de vie, emploi et développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance.

A la suite des conclusions d'une première étude engagée sur le cadre stratégique des CUCS en juillet 2007, la DIV procède à une lecture analytique de leurs cinq volets thématiques.

L'objet est ici l'analyse du volet emploi, insertion par l'activité économique et développement économique des CUCS.

Cette analyse vise d'une part à caractériser l'interprétation de la thématique du volet par les signataires du CUCS : comment cette interprétation s'articule-t-elle à la stratégie générale du CUCS et comment impacte-t-elle les actions mises en œuvre dans le cadre du CUCS ?

Elle vise d'autre part à expliciter les résultats attendus par les signataires du CUCS et les moyens mis en œuvre pour y parvenir : méthodes, acteurs mobilisés et moyens financiers.

Les observations qui suivent s'appuient sur une analyse documentaire de cinquante CUCS, enrichie des rencontres qualitatives *in situ*, menées sur vingt sites, qui offrent un deuxième point d'appui solide à l'analyse.

## 1. Un volet peu lié à la stratégie générale de développement social et urbain

### 1.1 Une intégration du volet majoritairement faible

De manière générale, les objectifs, les actions, les dispositifs et les modes d'organisation des acteurs intervenant dans la mise en œuvre du volet emploi/insertion/économie sont faiblement articulés à un cadre stratégique global et structuré. Cette faible intégration est souvent liée à une déficience au niveau de la stratégie générale elle-même.

De manière minoritaire, les actions du volet sont mises en cohérence suivant une stratégie élaborée à partir d'une concertation entre les acteurs et reposant sur un diagnostic fin du territoire.

## 1.2 Les causes de la déficience de stratégie générale

➤ *Le diagnostic : une étape mobilisatrice dans la construction de la stratégie mais pas toujours rigoureuse*

Majoritairement, les diagnostics ont eu pour principal effet de confronter les points de vue qualitatifs des acteurs, mais non pas de produire une connaissance nouvelle, complète et fiable. Notamment, presque aucun ne prend en compte les atouts et potentiels des quartiers. De façon minoritaire, un diagnostic riche et approfondi a été réalisé, le plus souvent dans le prolongement de l'évaluation du précédent contrat de ville.

Les principaux obstacles à un diagnostic fin des quartiers ont été :

- un délai court d'élaboration des CUCS,
- parfois une redéfinition des périmètres des CUCS,
- un déficit de données, faute d'une implication et/ou d'une coordination des organismes détenteurs d'informations, ou en ce qui concerne les quartiers autres que ZUS.

➤ *Une capitalisation peu opérante de l'expérience du contrat de ville*

On observe le plus souvent une continuité forte du CUCS par rapport au contrat de ville, sans impulsion nouvelle, notamment dans la programmation. Les évaluations, pourtant reconnues comme des étapes déterminantes, ont été inégalement prises en compte dans l'élaboration du CUCS. On observe de grands écarts entre des sites (cas minoritaire) où la mémoire des programmations successives et leurs évaluations sont capitalisées (produisant des pilotages dynamiques), et des sites (cas majoritaire) où leur capitalisation est faible : la qualité de l'organisation et du pilotage est souvent proportionnelle à la capitalisation des expériences antérieures.

➤ *Le portage intercommunal : une complexité appelant une forte ingénierie*

On constate, dans le cas des CUCS intercommunaux, une complexité liée à la multiplicité des communes et au déséquilibre entre ville centre et communes périphériques.

L'agglomération apporte une valeur ajoutée lorsqu'elle consolide une stratégie globale à son échelle. Toutefois, la dissociation des compétences développement économique et politique de la ville constitue un réel obstacle à une stratégie et une action intégrée au sein du volet.

➤ *Un PUCS formel, souvent peu stratégique, parfois inexistant*

De manière générale, la notion même de projet urbain de cohésion sociale (PUCS) est méconnue, alors que celui-ci devait donner la stratégie générale du CUCS. A ce stade, les textes des CUCS se contentent souvent d'introduire les cinq volets qui seront systématiquement repris comme des figures imposées.

Lorsqu'il existe, le PUCS est rarement articulé à un projet de territoire global comme le projet d'agglomération. Les opportunités offertes par les contrats de site et pôles de compétitivité ne sont pas exploitées dans le cadre du volet emploi/insertion/économie

➤ *Le périmétrage, un facteur parfois bloquant pour l'élaboration du PUCS*

Les acteurs locaux ont souvent exprimé leur désaccord sur les périmètres des quartiers prioritaires, jugés ici et là peu pertinents. Leur définition est perçue comme imposée et non concertée, et a souvent été contestée.

➤ *La difficile coopération de quatre mondes professionnels*

Au sein du volet, il coexiste des cultures professionnelles hétérogènes : celles de l'économique, de l'emploi, de l'insertion professionnelle et sociale, et de l'urbain. Le cloisonnement entre ces mondes professionnels est renforcé par les organigrammes en tuyaux des administrations et une faible expérience de la coordination interservices, à l'exception des sites présentant une forte capitalisation de leur historique en politique de la ville.

En résulte notamment une rare prise en compte de l'existence des ZFU dans l'élaboration des CUCS et de leur volet emploi/insertion/économie. L'intervention de l'EPARECA est, de la même manière, relativement ignorée. Les opportunités en matière de synergies sont faiblement exploitées.

### **1.3 Conséquences de la déficience stratégique : une cohérence entre les volets essentiellement formelle**

➤ *Une cohérence affichée dans le PUCS mais peu observée dans les pratiques*

La volonté de mise en cohérence est toujours affichée mais rarement observée dans les pratiques. Les acteurs constatent sur la plupart des sites une dispersion des opérateurs et peu de dynamique intégratrice.

L'absence de stratégie réellement construite, et déclinée par la suite dans chacun des volets, explique en grande partie le défaut d'articulation des actions à l'intérieur du CUCS.

➤ *Mais sur le terrain, souvent une bonne cohésion opérationnelle*

Au-delà de l'organisation du pilotage prévue et formalisée dans le texte du CUCS, les échanges informels entre services, structures partenaires et opérateurs de terrain favorisent une certaine mise en cohésion des actions. Toutefois, les meilleurs résultats ont semble-t-il été obtenus sur les sites où une coordination transversale, territoriale plutôt que thématique, a été adoptée en amont.

D'autre part, il a pu être identifié un outil vecteur de mise en cohérence interne au volet et avec les volets. Il s'agit d'un appel à projet dédié au volet, qui facilite le passage d'une logique de guichet à une logique de projet.

## **1.4 Des moyens financiers pour le volet en décalage avec les priorités stratégiques affichées**

L'analyse des programmations a permis d'observer un réel écart entre le niveau d'importance accordé aux problématiques traitées par le volet, et la part des crédits CUCS qui leur est consacrée.

Plusieurs explications ont été apportées à ce constat :

- Une forte mobilisation des crédits par le volet réussite éducative,
- Une priorisation affichée mais qui n'est pas déclinée dans l'attribution des crédits,
- Un renvoi récurrent à la mobilisation du droit commun concernant l'emploi et le développement économique.

## **2. Le contenu du volet : un assemblage d'actions et de dispositifs comme des passages obligés**

### **2.1 Des objectifs et des actions parfois peu calibrés en amont**

Dans le texte des CUCS, on constate une certaine confusion entre objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et actions. D'autre part, les objectifs retenus sont très rarement quantifiés, et le degré de précision des actions est généralement faible : la cible géographique, les publics bénéficiaires, et les porteurs de projet, ne figurent pas souvent de manière explicite.

Cette déficience dans la déclinaison des objectifs semble être le reflet d'une faible portée stratégique des CUCS. Ce constat peut être relié à l'urgence dans laquelle les acteurs locaux les ont rédigés. Ainsi, les contours de l'action se sont dans la plupart des cas dessinés seulement plus tard, au moment de la programmation.

### **2.2 Un déséquilibre du volet en faveur de l'insertion**

#### *➤ Une surreprésentation des objectifs liés à l'insertion*

Les objectifs et thèmes d'action qui apparaissent le plus souvent dans les documents sont l'insertion professionnelle, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la lutte contre les freins à l'emploi.

#### *➤ Une sous-représentation de la dimension économique*

La sous-représentation de la dimension économique, observée dans les documents et confirmée par l'analyse des programmations, peut s'expliquer par la séparation institutionnelle et culturelle qui existe entre économie et politique de la ville. D'une manière générale, les besoins des entreprises du quartier comme de la ville ou de l'agglomération ne sont pas pris en compte. C'est une observation récurrente en matière de politique de la ville que le volet emploi/insertion/économie n'a pas su corriger à ce stade. D'autre part, la dimension économique reste souvent traitée dans une perspective d'insertion professionnelle, par exemple par le soutien à la création d'activité par des

## personnes en insertion **Une délégation du volet à un dispositif, voire une absorption du volet par un dispositif**

Le volet emploi/insertion/économie est de façon dominante porté par le PLIE. Cependant, si celui-ci occupe souvent une place importante dans le texte du CUCS, il peut en réalité être relativement déconnecté de sa mise en œuvre. Dans ce cas, le volet s'avère peu structuré, ou les effets de synergie peu manifestes. Dans une moindre proportion, un même effet de délégation est parfois observé avec la maison de l'emploi, ou un groupe solidarité emploi. Ce transfert du volet sur un dispositif distinct du CUCS produit des effets importants en matière d'animation et de pilotage du volet : la gestion du volet est comme déléguée à ce dispositif qui lui imprime sa vocation et ses priorités ; celles-ci ne couvrent jamais l'intégralité du champ du volet. Le volet se trouve généralement spécialisé dans l'emploi ou dans l'insertion professionnelle.

### **2.3 Les SIAE : un tissu souvent dense, inégalement mobilisé et faiblement coordonné**

➤ *La difficile mise en cohérence d'une offre globale et complète d'actions menées par les SIAE*

Le tissu de SIAE sur le territoire du CUCS apparaît généralement dense, mais l'offre d'insertion à proprement parler n'en est pas pour autant toujours complète. Lorsque des manques sont observés dans l'offre d'insertion, les moyens à mettre en place pour combler ces vides sont rarement identifiés. D'autre part, la mobilisation des SIAE demeure inégale selon les sites.

On constate de manière tendancielle, une surreprésentation des ateliers et chantiers d'insertion, et une faible représentation des GEIQ.

En l'absence de PLIE, le constat général est celui d'une faible coordination entre les actions menées par les SIAE, les associations et les projets financés dans le cadre du volet. Les SIAE font état de difficultés à s'organiser de manière complémentaire autour de publics susceptibles de bénéficier des services de plusieurs d'entre elles, sinon simultanément, du moins successivement. Ce qui apparaît une nouvelle fois comme l'effet d'une absence de stratégie.

➤ *Des degrés différents de coordination de l'offre des SIAE et autres porteurs de projets*

Quatre cas illustrant une coordination inégale de l'offre des porteurs de projets ont pu être identifiés.

Dans un premier cas, on note une absence totale de coordination, les SIAE présentes sur les mêmes sites ignorant les actions portées par chacune d'entre elles. Ce cas est minoritaire.

Le deuxième cas est celui de rencontres et d'échanges ponctuels, au gré des besoins. Ce cas est majoritaire.

De manière plus sporadique, on observe la constitution d'un réseau informel entre acteurs, les SIAE se connaissant mutuellement et travaillant ensemble plus ou moins régulièrement mais en dehors du cadre du volet.

Enfin, plus rarement, en présence d'un PLIE performant, une coordination opératoire, voire une réelle coopération, peut être observée. En l'absence de PLIE, cette coordination est assurée par un référent thématique, un référent territorial, avec des réunions par quartier ou commune, ou une plateforme d'échanges, hypothèse non observée parmi l'échantillon.

## 2.4 La cohérence du volet à l'épreuve de publics hétérogènes

### ➤ *Trois types de publics inégalement pris en charge*

Le public employable immédiatement est le premier groupe : l'emploi de ces personnes dépend de la présence d'offres d'emploi sur le territoire. La clause d'insertion dans les marchés publics ou de l'ANRU, et la mise en relation employeurs / demandeurs d'emplois sont les principaux outils mobilisés pour ce public.

Le second groupe est celui du public de l'insertion sociale et professionnelle : l'action est centrée sur l'employabilité et les freins à l'emploi, ou pour les plus éloignés de l'emploi sur des facteurs plus sociaux (santé, addiction, délinquance, logement, etc.).

Enfin, un troisième groupe est celui des personnes porteuses d'un projet de création ou de reprise d'une micro-entreprise : ce public est moins présent ou moins pris en compte par les acteurs.

### ➤ *Un volet démembré ?*

L'économique et l'emploi apparaissent faiblement associés. Le potentiel d'offres d'emploi local est rarement pris en compte, tandis que les perspectives de développement économique, notamment endogène, ne sont quasiment jamais mises en lien avec la question de l'emploi. Le volet est donc plus particulièrement tourné vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi que sur une analyse de l'offre.

L'emploi et l'insertion professionnelle sont inégalement coordonnés. Le plus souvent, la coordination est essentiellement formelle et s'apparente simplement à une mise en réseau. On note parfois l'absence de coopération entre les acteurs de l'emploi et ceux de l'insertion.

L'insertion professionnelle et l'économique constituent des opportunités réciproques qui sont relativement peu exploitées.

L'insertion sociale apparaît minorée. Elle est en quelque sorte amalgamée à l'insertion professionnelle, ce, peut-être, au détriment de sa dimension proprement sociale.

## 2.5 Un faible rôle fédérateur du volet

### ➤ *Un défaut d'articulation entre PRU et CUCS*

Le constat de l'articulation déficiente entre le CUCS et le PRU est lié à la séparation de leurs instances de pilotage respectives, et à la distance souvent constatée des services entre eux. En outre, le PRU apparaît généralement intégré au niveau intercommunal, tandis que le CUCS fonctionne souvent davantage dans une logique communale. D'autre part, les acteurs locaux font référence à l'écart considérable entre le niveau de crédits mobilisés pour chacun des deux dispositifs.

Toutefois, la mobilisation satisfaisante de la clause d'insertion dans le volet emploi/insertion/économie est une nuance à apporter à ce constat.

### ➤ *Quel lien avec les dispositifs de droit commun?*

Le positionnement du volet emploi/insertion/économie par rapport au droit commun demeure dans la grande majorité des cas une question posée mais non résolue. La distinction entre les crédits est elle-même faiblement maîtrisée par les acteurs, *a fortiori* par les bénéficiaires. *A minima*, on observe une recherche de complémentarité du volet avec le droit commun.

Rappelons d'abord que la politique de la ville voulant impulser des actions innovantes, oriente ses financements vers celles-ci. Dès lors que ces actions sont reconduites, elles relèvent du droit commun. C'est là le mécanisme logique de retour au droit commun. Mais peu d'innovations ont été proposées dans les premières programmations. Insuffisante à ce stade, l'innovation n'entraîne donc pas la mobilisation de plus de droit commun.

Sur l'emploi, les politiques et acteurs du droit commun sont effectivement mobilisés dans le cadre du volet emploi/insertion/économie. Cependant, celui-ci n'entraîne pas la conjonction de crédits du CUCS et de crédits de droit commun. Au contraire, il attire ceux-ci sur les actions du volet en leur donnant une priorité. Dans de nombreux cas, un effet de levier est évoqué. Mais il s'agit souvent d'un effet de substitution de crédits de droit commun à des crédits -manquants - du CUCS. Le CUCS attire le droit commun sur ses priorités. Il ne démultiplie les financements en additionnant le droit commun à ses subventions – ce qui serait l'effet de levier.

Ceci n'est d'ailleurs observé que si la cohérence stratégique des partenaires présents en comité de pilotage, se prolonge effectivement d'une cohésion opérationnelle des techniciens. Certains CUCS – moins nombreux – coordonnent des opérateurs spécifiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle dans les quartiers, pour pallier l'absence d'opérateurs de droit commun. Cette absence est souvent due à leur propre manque de moyen, mais aussi à la non-reconnaissance de publics prioritaires, ou encore à la difficulté particulière de leur proposer, ou de leur faire accepter, des emplois adéquats.

Sur le développement économique, la création et l'implantation d'entreprises, on constate un effet de confinement du quartier qui semble parfois faire écran à des politiques de droit commun à destination des créateurs d'entreprise potentiels. L'identification des quartiers comme relevant d'une intervention publique

*spécifique* induit alors l'effet pervers selon lequel certains quartiers échapperaient à l'action des politiques de droit commun en matière de développement. Ainsi les consulaires qui généralement animent les dispositifs d'aide aux entreprises sont largement absents des CUCS et des quartiers. Les crédits spécifiques viennent alors compenser voire remplacer les crédits de droit commun, quand ces actions sont inscrites au volet, ce qui est rare.

### **3. Une animation, un pilotage et une évaluation proportionnels à la qualité stratégique du volet**

#### **3.1 Un pilotage stratégique très formalisé et procédural, frein à la dynamisation des acteurs**

Les comités de pilotage, souvent très élargis et donc difficiles à mobiliser, apparaissent remplir une fonction davantage gestionnaire que stratégique. D'autre part, le pilotage intercommunal des CUCS n'est pas un facteur facilitateur des processus de décision, sauf sur les sites à fort capital d'expérience en politique de la ville, et ayant trouvé la bonne architecture décisionnelle, en phase avec un pilotage dynamique.

#### **3.2 Une implication relative des collectivités régionales et départementales**

Les Régions sont inégalement impliquées dans le volet et dans le CUCS en général, malgré leurs compétences en matière de développement économique et de formation professionnelle. La Région peut être co-signataire, et comporter une délégation et un service politique de la ville, sans être pour autant un partenaire actif du volet emploi / insertion / économie.

Les Départements semblent également peu s'inscrire dans la logique de territoire prioritaire, parce qu'elle heurte le principe d'égalité des publics devant les prestations sociales, qui préside à l'action du conseil général en matière d'insertion.

#### **3.3 La mise en œuvre opérationnelle : l'équipe de projet et les moyens humains**

La mise en œuvre opérationnelle du CUCS est souvent assurée par une équipe de projet ; cependant sa capacité à inscrire les différents acteurs dans une vraie démarche de projet sur l'emploi et l'économie est inégale. Dans la plupart des cas, l'organisation ne permet pas d'apporter la transversalité nécessaire. Dans de rares cas, des chefs de projet territoriaux parviennent localement à une coordination effective des acteurs.

#### **3.4 Un pilotage en recherche de professionnalisation**

Dans une très grande majorité des CUCS, les objectifs ne sont pas quantifiés. La connaissance du territoire demeure faible, les données étant peu mutualisées et non actualisées. Ces carences peuvent être palliées par la mise en place d'un observatoire local sur les problématiques socio-urbaines, observatoire qui permet

d'affiner les diagnostics et de poser les bases d'une évaluation porteuse de dynamique et d'analyse partagée.

Les indicateurs mobilisés apparaissent insuffisants pour mesurer finement la situation du territoire. D'autre part, ils semblent parfois mal utilisés, leurs marges d'interprétation n'étant pas suffisamment définies.

L'accompagnement des porteurs de projet dans le cadre du volet emploi/insertion/économie est inégalement opératoire. Parfois soutenu, il ne permet pas toujours aux opérateurs, *a fortiori* les plus petites structures, de faire face aux procédures administratives de demande de subvention.

L'animation du dispositif n'a pas toujours permis une appropriation par les opérateurs du dispositif lui-même. Il en résulte un manque de visibilité sur le projet, qui reflète souvent sa faible portée stratégique.

### **3.5 Les modalités d'animation : 4 schémas pour 4 types de mise en œuvre du volet**

Quatre types d'organisation locale ont été constatés.

Le premier type d'organisation peut être dit fonctionnel. Cela signifie que le volet fonctionne correctement, mais suivant une logique principalement administrative, où les dossiers sont instruits mais peu analysés au regard des priorités stratégiques. Prévaut alors une logique de guichet plutôt qu'une logique de projet. Il s'agit du cas majoritaire. Les techniciens sont les acteurs clefs.

Le deuxième type d'organisation peut être dit délégataire. Cela signifie que l'animation du volet est comme transférée à une structure à part entière – un PLIE par exemple. L'avantage est une coordination assez large des acteurs grâce au travail de cette structure. L'inconvénient réside dans une certaine réduction du volet aux compétences de la structure porteuse, et dans l'autonomie de cette structure par rapport au volet et aux pilotes du CUCS. Le pilotage stratégique du volet est en conséquence peu effectif. Les acteurs clefs sont ceux du dispositif qui porte le volet.

Le troisième type correspond à une organisation où le CUCS est animé par un GIP, entièrement dédié au CUCS ou non. L'avantage de cette organisation est l'existence d'une plateforme unique et commune où les acteurs stratégiques d'une part, et opérationnels d'autre part, peuvent se coordonner. Mais lorsqu'il existe un blocage entre les acteurs stratégiques, le système se trouve paralysé.

Le dernier type, largement minoritaire, est celui d'une organisation transversale. Cette organisation, souvent complexe, permet à la fois la co-construction d'une stratégie à partir des acteurs de terrain jusqu'aux pilotes, et, à l'inverse, une déclinaison de la stratégie des pilotes jusqu'aux acteurs au niveau des territoires. Ce type organisationnel permet en outre une forte cohérence entre les acteurs et favorise les synergies. Mais il est coûteux en ressources humaines et requiert un processus de rodage.

## **4. Recommandations pour dynamiser le volet emploi/insertion/économie des CUCS**

### **4.1. En préalable, préciser le portage et la vocation économique du CUCS**

Il convient d'abord de résoudre une alternative : soit les CUCS traitent du développement économique des quartiers, et le volet s'y consacre autant qu'à l'insertion et à l'emploi ; soit ils n'en traitent pas, et il convient d'indiquer à quel dispositif celui-ci incombe ; logiquement, ce pourrait être le contrat d'agglomération.

L'enjeu reste dans ces deux possibilités de mettre en synergie les mondes du développement économique, de l'aménagement, de l'insertion et de l'emploi, et donc de lier formellement le volet autant à la compétence économique de l'agglomération et au PRU, qu'à la compétence politique de la ville.

Dans le premier cas, le volet propose un programme d'actions global reliant les trois dimensions de l'économie, de l'emploi et de l'insertion autour des enjeux et potentialités propres du quartier. On s'intéresse alors autant au maintien et au développement de l'activité existante, à l'accompagnement des créateurs d'entreprises, à l'implantation d'entreprises, en mettant en place pour chaque quartier un partenariat opérationnel resserré, adapté au projet, incluant les représentants consulaires.

Dans le second cas, deux possibilités apparaissent.

Soit la question de l'emploi est considérée comme dominante, et le CUCS mobilise autour de ce fil rouge ses crédits spécifiques comme ceux du droit commun autour des enjeux de l'emploi et de l'insertion professionnelle – en lien avec l'offre d'emplois et les besoins des entreprises de l'ensemble du bassin, et en lien avec le projet économique d'agglomération porté par le contrat d'agglomération. On pourrait dès lors envisager le fléchage d'une proportion à déterminer des financements du volet économique du contrat d'agglomération en direction des quartiers prioritaires. La consolidation du portage et du pilotage, entre autres par rapport à l'EPCI, doit être posée comme priorité.

Soit le volet est dédié aux seuls enjeux de l'insertion – comme nous l'avons souvent constaté. Le volet doit alors se donner les moyens de mettre les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle en synergie entre eux d'abord, puis avec les acteurs du développement économique et de l'emploi. Le rapport au PLIE doit être organisé de manière à amplifier son action.

### **4.2. Hiérarchiser les priorités et pré-répartir les budgets entre les volets**

L'importance des enjeux liés à l'emploi, à l'insertion et au développement économique dans les quartiers est souvent apparue en décalage avec le volume de crédits mobilisés dans le volet. Pour mettre en cohérence le dimensionnement des moyens et les priorités identifiées, il semble nécessaire de définir en amont des programmations la répartition budgétaire entre les différents volets.

### **4.3. Pour intégrer la dimension économique**

La déficience stratégique observée a conduit d'une manière générale à un certain démembrement du volet. L'intégration de la dimension économique aux objectifs en termes d'emploi et d'insertion doit être améliorée, et ce dès l'étape de diagnostic initial. Pour ce faire, il convient de :

- 4.3.1. Mener une analyse approfondie du potentiel de développement économique des quartiers. Elle comprend nécessairement une étude approfondie de la main d'œuvre disponible, et du potentiel de création, de reprise et d'implantation d'entreprises en lien avec les qualifications et compétences présentes dans le quartier. Le potentiel de construction de locaux à vocation économique pour accueillir ces entreprises, et l'opportunité de la création de **couveuses, d'incubateurs, de pépinières ou d'hôtels d'entreprises, ou encore de centres d'affaires,** doivent être analysés.
- 4.3.2. Prévoir des équipements d'accueil d'entreprises dans les PRU : dans l'optique de développer les fonctions économiques des quartiers prioritaires, les opérations de renouvellement urbain constituent un outil décisif. Les synergies entre le PRU et le volet emploi/insertion/économie du CUCS peuvent être optimisées par une plus grande cohérence des objectifs, et une plus grande coordination des acteurs, des instances, des calendriers respectifs des deux dispositifs. Une démarche et des instances de pilotage et d'évaluation intégrées aux deux dispositifs peuvent y contribuer.
- 4.3.3. Soutenir la création d'associations ou clubs d'entreprises sur le modèle des associations d'entrepreneurs apparues dans les quartiers classés en ZFU.

### **4.4. Clarifier les actions relevant du droit commun et celles relevant des crédits spécifiques**

La vocation prioritaire des crédits spécifiques à soutenir l'innovation et l'expérimentation semble devoir être rappelée et précisée. Le travail de diagnostic réalisé dans le cadre du volet emploi/insertion/économie doit permettre de mobiliser les crédits de droit commun autour des priorités identifiées. Il doit pour ce faire recenser l'ensemble des politiques de droit commun mobilisées dans les quartiers. Au-delà de l'effort de mise en cohérence des politiques de droit commun, il s'agit d'affecter les crédits spécifiques à des actions qui proposent des réponses nouvelles aux besoins de l'animation économique du quartier et des acteurs de l'insertion et de l'emploi.

### **4.5. Mettre en synergie les acteurs par un pilotage transversal du CUCS et du volet, depuis le niveau stratégique jusqu'au niveau opérationnel**

Le manque de cohérence entre les actions menées dans les différents volets, et à l'intérieur même du volet emploi/insertion/économie, doit être dépassé.

- 4.5.1. La nécessité d'un pilotage transversal du CUCS en mode projet devrait être rappelée.
- 4.5.2. Une double transversalité doit être trouvée : sur le plan thématique et sur le plan territorial. Celle-ci peut être favorisée par la mise en place de référents thématiques, un par volet du CUCS, et de référents territoriaux, un par quartier prioritaire. Chacun à son niveau joue un rôle de mise en cohérence

de l'action, d'animation, de coordination, de centralisation et de mutualisation des informations et des pratiques. L'articulation entre les volets est favorisée au niveau local, au plus près des opérateurs. Sous portage par l'EPCI, cette architecture du pilotage opérationnel favorise également l'interface entre ville et agglomération, dans la mesure où les référents thématiques dépendent de l'EPCI, et les référents territoriaux des communes.

4.5.3. S'agissant du volet, cette coordination, assurée par le référent, doit être assortie d'une répartition claire des rôles entre les acteurs et structures : Maison de l'emploi, PLIE, GSE etc. L'instance de coordination choisie pour le volet doit proposer une formule de coopération étroite et territorialisée des acteurs de l'emploi, de l'insertion et de l'économie. Le modèle des anciennes équipes emploi insertion ou des actuels GSE est souvent perçu comme adéquat.

4.5.4. Mettre en synergie les financeurs par une cellule unique d'instruction

Le partenariat engagé dans le cadre du volet emploi/insertion/économie est souvent partiel et inachevé. Il semble nécessaire de parvenir à une véritable entente sur les priorités d'actions et sur le rôle de l'intervention de chacun des financeurs dans les quartiers prioritaires, en fonction des compétences qui leur sont attribuées.

Au-delà du nécessaire dialogue partenarial sur les priorités d'intervention, une cellule unique d'instruction des demandes de financement s'avère un outil efficace pour l'élaboration de programmations cohérentes. Elle permet une véritable construction collective des plans d'action, en cohérence avec l'action menée par chacun dans le cadre des dispositifs de droit commun.

#### **4.6. Un appel à projet dédié pour décliner les objectifs du CUCS dans les programmations**

La pertinence et la cohérence de l'action menée dans le cadre du CUCS peuvent être renforcée par le lancement d'un appel à projets spécifiquement dédié au volet, décliné à partir des orientations définies en amont et détaillant les besoins spécifiques du territoire et des publics en matière d'emploi, d'insertion et de développement économique, ainsi que les objectifs à atteindre. Les opérateurs doivent ainsi s'inscrire dans la stratégie déterminée par les partenaires et proposer des projets adaptés aux besoins identifiés. Cet outil permet également de limiter les effets d'inertie observés, qui s'expriment à travers un taux très élevé de reconduction des projets.

Au-delà de l'élaboration des programmations, une évaluation en continu à travers la mise en place d'indicateurs de suivi et de résultats, et des rendez-vous de bilan périodique entre le référent thématique et/ou territorial et les opérateurs permettent un ajustement en temps réel de l'action menée.

#### **4.7. Confier aux EPCI une fonction de coordination des opérateurs de l'insertion et d'appui à leur gestion**

4.7.1. Assurer une offre d'opérateurs d'insertion suffisante pour garantir des parcours complets et une aide au pilotage des opérateurs de l'insertion : n'étant pas compétents directement dans l'insertion et pour ne pas doubler l'action des Conseils généraux et des CDIAE, les EPCI porteurs des CUCS pourraient apporter aux opérateurs de l'insertion un appui à la

gestion dans la perspective d'un pilotage coordonné des opérateurs financés par le volet.

- 4.7.2. Etablir un référentiel national des coûts de l'insertion : une analyse coût-efficacité devrait être menée au plan national, de manière à fournir aux EPCI et aux opérateurs des repères financiers communs quant à la dépense publique mobilisable pour les différents types de parcours d'insertion.
- 4.7.3. La pluriannualité des financements constitue une attente importante de la part des opérateurs, qui la considèrent nécessaire pour la viabilité de leurs activités. Cette attente est d'autant plus forte lorsque les projets financés impliquent une prise en charge des bénéficiaires sur une longue période. Dans la limite de la possibilité juridique de pluriannualiser les financements, celle-ci pourrait être proposée pour ce type de projet, sous condition de l'adoption par l'opérateur d'une démarche de projet et d'exigences en matière d'identification des besoins, de quantification des objectifs et de suivi-évaluation.
- 4.7.4. D'autre part, la question de la pérennisation des opérateurs associatifs pose celle de la lourdeur administrative, pénalisante pour les plus petits d'entre eux, et susceptible de freiner leur développement ou même de compromettre leur survie. Un accompagnement administratif des associations, singulièrement celles intervenant dans l'insertion, pourrait être assuré par les EPCI.

#### **4.8. Dans l'immédiat, priorité aux diagnostics de potentialités, aux synergies quartiers-agglomération, et à la transversalité emploi-économie-politique de la ville**

L'année 2009 constitue une année charnière largement consacrée à l'évaluation dans l'optique d'une deuxième contractualisation triennale en 2010. Concernant le volet emploi/insertion/économie, il s'agit également de réaliser les diagnostics de potentialité économique des quartiers qui ont fait défaut. Ce travail donne l'occasion d'identifier les incidences économiques et sur l'emploi, perceptibles et prévisibles, de la crise actuelle sur les quartiers prioritaires. Il doit par ailleurs conduire à envisager la coordination entre le volet et la stratégie économique d'agglomération. Les EPCI doivent être promoteurs de cette dynamique, par exemple en associant systématiquement les élus et les services compétents pour l'emploi, le développement économique et la politique de la ville. La mobilisation politique à ce niveau est une condition essentielle pour doter les quartiers prioritaires de véritables projets économiques.

#### **4.9. Un appel à projet national pour des projets économiques de quartier**

Enfin, et *a fortiori* si le quartier est classé ZFU, les incitations fiscales et sociales de ce dispositif devraient être mises en synergie avec le volet emploi/insertion/économie du CUCS. A cet égard, le CUCS pourrait amener les acteurs à concevoir un projet économique de quartier. Celui-ci donnerait des objectifs précis au volet, et permettrait d'orienter la vocation économique de la ZFU et de la dynamiser en lien avec le projet de territoire de l'agglomération.

## ANNEXE - Récurrence des thèmes d'action

Le tableau suivant présente la récurrence des thèmes d'action affichés dans les documents CUCS. **Il faut préciser ici qu'il s'agit d'un affichage en amont des programmations**, et que ce tableau ne révèle en aucun cas les actions réellement financées par le CUCS.

Thèmes d'action	Récurrence des actions du thème
Accompagnement des demandeurs d'emploi	90%
Insertion professionnelle	83%
Coordination / organisation / mobilisation des acteurs	80%
Freins à l'emploi	80%
Soutien à la création / reprise d'entreprise	77%
Formation professionnelle	60%
Clause d'insertion	53%
Optimisation / mobilisation des dispositifs existants	50%
Discriminations à l'embauche	50%
Mise en relation demandeurs d'emploi / employeurs	47%
Soutien au développement de l'activité économique (divers)	47%
Recherche d'adéquation entre offre et demande d'emploi	37%
Soutien au commerce, aux services de proximité et à l'artisanat	30%
Connaissance du territoire et des publics, suivi et évaluation	23%
Insertion sociale	17%
Soutien à l'économie sociale et solidaire	17%
Soutien à la pérennisation / au développement des entreprises	7%
Soutien à la reconversion	3%

En vert : actions relevant du développement économique