

# Délégués du Gouvernement, relais entre État, habitants et acteurs locaux

## Retour sur l'expérimentation

Livre vert remis au ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports  
Avril 2017

**Crédits photos :**

Service communication CGET; DR. Couv designed by Freepik.

## AVANT-PROPOS

---



*Le monde évolue parce que certains marchent à côté des chemins. C'est dans la marge que se font les plus claires corrections. »*

**Robert Mallet,  
écrivain, premier recteur  
de l'académie d'Amiens (1964)**

Nos remerciements vont à toutes les femmes et tous les hommes qui se sont engagés dans cette mission avec détermination pour un meilleur service public. Mise en œuvre avec et pour les habitants des quartiers situés en politique de la ville, premiers bénéficiaires, l'expérimentation des délégués du Gouvernement porte une ambition plus vaste. Conjuguant empathie et expertise, elle milite pour une approche transversale des politiques publiques, coordonnée, animée et évaluée. Elle modifie l'interaction entre les acteurs, donne un sens et un souffle nouveaux à l'action publique. Elle place résolument le bénéficiaire au centre des préoccupations et contribue à moderniser le service public.

Mais c'est par l'engagement individuel et collectif d'une majorité d'acteurs de terrain, issus du public ou du privé, que cette nouvelle approche produira pleinement ses effets en transformant progressivement les organisations de l'intérieur.

Les thématiques choisies pour la rédaction du Livre vert sont celles qui ont été confiées aux délégués du Gouvernement par les préfets de département. Les pistes de réflexion et les solutions proposées résultent d'une réflexion collective.

Je remercie l'équipe des délégués qui s'est engagée à mes côtés. Cette mission expérimentale a été conduite en suivant un fil rouge : innover pour un service au public encore plus performant.

**Sylvie Feucher,  
préfète, coordonnatrice nationale  
des délégués du Gouvernement**

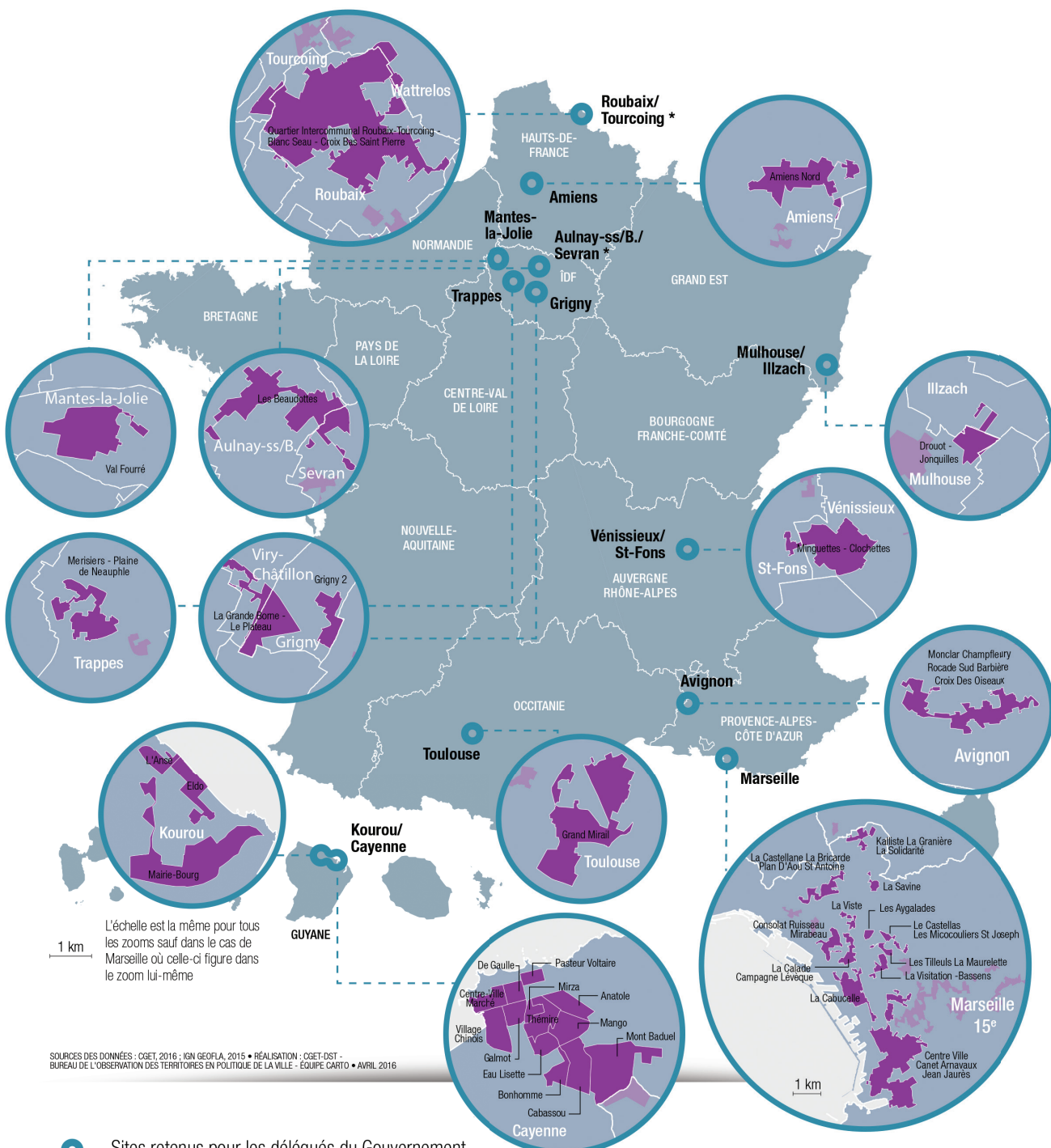




# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	1
LISTE DES DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT	5
INTRODUCTION	7
<b>FICHE 1 – GOUVERNANCE</b>	<b>15</b>
<b>FICHE 2 – ÉDUCATION</b>	<b>23</b>
<b>FICHE 3 – JEUNESSE</b>	<b>39</b>
<b>FICHE 4 – EMPLOI</b>	<b>49</b>
<b>FICHE 5 – SANTÉ</b>	<b>61</b>
<b>FICHE 6 – PRÉVENTION DE LA RADICALISATION</b>	<b>75</b>

# LES SITES RETENUS POUR LES DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT



1 km  
L'échelle est la même pour tous les zooms sauf dans le cas de Marseille où celle-ci figure dans le zoom lui-même

SOURCES DES DONNÉES : CGET, 2016 ; IGN GEOFLA, 2015 • RÉALISATION : CGET-DST - BUREAU DE L'OBSERVATION DES TERRITOIRES EN POLITIQUE DE LA VILLE - ÉQUIPE CARTO • AVRIL 2016

\* nommés en janvier 2017

## LA COORDINATION NATIONALE



**Sylvie Feucher,**  
préfète, coordinatrice  
nationale des délégués  
du Gouvernement



**Christian Célini,**  
assistant, délégué  
du préfet

## LES DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT



**1 Halim Abdellatif,**  
délégué du Gouvernement  
à Mantes-la-Jolie (Yvelines),  
directeur de la Maison  
de l'emploi.

**2 Gildas Barruol,**  
délégué du Gouvernement  
à Mulhouse (Haut-Rhin),  
administrateur général.

**3 Béranger Basseur\*,**  
délégué du Gouvernement  
à Roubaix-Tourcoing (Nord),  
coordonnateur prévention  
et sécurité.

**4 Denis Bouclon,**  
délégué du Gouvernement  
à Amiens (Somme),  
proviseur.

**5 Laurent de Galard,**  
délégué du Gouvernement  
à Vénissieux et Saint-Fons  
(Rhône), administrateur général.

**6 Vincent Lena,**  
délégué du Gouvernement  
à Grigny (Essonne),  
conseiller maître à la Cour  
des comptes.

**7 Laurence Milliat,**  
déléguée du Gouvernement  
à Marseille (Bouches-du-  
Rhône), directrice d'hôpital.

**8 Sarah Ourahmoune\*,**  
déléguée du Gouvernement  
à Aulnay-Sevran (Seine-  
Saint-Denis), responsable  
associative.

**9 Julien Tranier-Lagarrigue,**  
délégué du Gouvernement  
à Avignon (Vaucluse),  
inspecteur de la jeunesse  
et des sports.

**10 Frédéric Vion,**  
délégué du Gouvernement  
à Toulouse (Haute-Garonne),  
administrateur territorial.

**11 Henrietta Van Keeken,**  
déléguée du Gouvernement  
à Cayenne et Kourou  
(Guyane), proviseure.

**12 Olivier Vandard,**  
délégué du Gouvernement  
à Trappes (Yvelines),  
inspecteur d'académie.

\* Nommé.e en janvier 2017.



# INTRODUCTION

## Les délégués du Gouvernement : une mesure ambitieuse et novatrice pour les territoires situés en politique de la ville

- Des acteurs de terrain et des habitants séduits mais circonspects
- Une nouvelle approche administrative encore à construire pour répondre aux enjeux nouveaux
- Une démarche qui peut transformer progressivement les organisations
- Des recrutements qui doivent conjuguer personnalité adaptée et technicité à haute valeur ajoutée
- Une mesure qui doit être coordonnée au niveau national
- Des premiers résultats très encourageants
- Le Commissariat général à l'égalité des territoires : un partenaire associé

L'instruction du Premier ministre du 11 mars 2016 a défini les objectifs et le cadre d'intervention des délégués du Gouvernement. Ce texte s'inscrit dans la continuité des décisions du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (Ciec)<sup>1</sup> du 26 octobre 2015. Les douze sites expérimentaux ont été choisis parce qu'ils concentrent des difficultés.

### > Des acteurs de terrain et des habitants séduits mais circonspects

Lors de l'installation des délégués, les premiers échanges avec les élus de quartier, les techniciens de la politique de la ville, les responsables associatifs et les habitants ont permis de relever un intérêt certain mais teinté de méfiance pour cette nouvelle mission. Celle-ci allait-elle constituer un dispositif « de plus » ou une mesure réellement innovante ? Ce cap semble désormais franchi. Il y a un réel engouement pour une démarche qui place l'habitant (et son quartier) au cœur de la mesure et le considère comme un sachant et un acteur incontournable du changement. Les délégués du Gouvernement sont bien identifiés et personnalisent un engagement différent de l'État. Les actions en cours installent progressivement la confiance. Celles-ci s'inscrivent bien sûr dans la continuité des contrats de ville mais la logique d'une microchirurgie à échéance courte, pratiquée par des spécialistes d'une politique publique, séduit les bénéficiaires.

### > Une nouvelle approche administrative encore à construire pour répondre aux enjeux multiples

Le système administratif français est historiquement descendant et teinté de résistance au changement. Les contrats de ville, par l'exigence de projet de territoire qu'ils posent, ont permis d'amorcer un travail transversal complexe mais salutaire qui doit être amplifié pour répondre aux problèmes multiples des quartiers.

<sup>1</sup> Les trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (Ciec), entre mars 2015 et avril 2016, ont débouché sur les 83 mesures, dont la majeure partie ont été mises en œuvre. Certaines d'entre elles ont nécessité l'intervention du législateur pour soutenir l'égalité des chances ; ainsi est née la Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Les visites effectuées sur sites, les rencontres avec les associations et les habitants montrent une situation très dégradée et une perte de confiance dans les institutions publiques, si ce n'est dans les services publics. Ce constat impose une modification, concertée mais urgente, de la gouvernance et des pratiques professionnelles.

Des pans entiers de l'action publique dépendent de structures et d'acteurs différents. Parentalité, santé, éducation, formation professionnelle, emploi..., autant de champs d'action très larges qui exigent des volontés conjuguées, des aptitudes particulières, parfois difficiles à repérer, y compris pour les professionnels.

Cela conduit parfois les intervenants, administrations incluses, à régler uniquement la partie qui les concerne alors même que les profils de bénéficiaires et la nature des dossiers appellent des solutions complexes. Les procédures sont rassurantes car, à juste titre, les personnes qui les mettent en œuvre ont le sentiment de faire leur travail. Mais ce découpage artificiel est inopérant pour produire la solution d'ensemble attendue par des usagers des quartiers prioritaires, souvent peu au fait de l'organisation administrative.

C'est par la modification du regard porté sur l'habitant, par une approche plus empathique mais aussi systémique que les pratiques peuvent changer. **Les délégués du Gouvernement ont pour mission de repérer tous les acteurs qui veulent travailler en réseau élargi pour accélérer le changement.** Il y a une réelle prise de conscience dans les organisations, sur le terrain, de la nécessité d'aller plus loin et plus vite. Beaucoup de praticiens, tous secteurs confondus, sentent intuitivement qu'il faut agir différemment et expriment leur frustration. Les délégués du Gouvernement, en coordonnant les acteurs d'une même politique publique autour d'un projet commun, peuvent amorcer le changement attendu.

Mais cette transformation suppose de pouvoir **intervenir très en amont pour faire naître une base culturelle commune.** La culture des organisations ne pourra probablement pas être modifiée sans une nouvelle approche des formations professionnelles. Il faut peut-être réfléchir à la mise en place de modules de formation initiale et continue, regroupant tous les professionnels en charge d'une politique publique déterminée (éducation au sens large, par exemple). Le réseau se constituera et progressera naturellement si les cultures professionnelles se côtoient dès l'entrée dans les écoles de cadres, par exemple, et tout au long des carrières.

Les formations organisées par l'INHESJ (Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice), l'IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale), ou l'Ihedate (Institut des hautes études pour l'aménagement du territoire) démontrent la pertinence de l'exercice mais celles-ci sont confidentielles, ponctuelles et interviennent tardivement dans le parcours professionnel.

Ces temps partagés devraient aussi être mis en place au niveau local. Cette démarche exige un chef de projet capable de recenser les acteurs et les besoins en formation d'une équipe pluridisciplinaire. L'objectif doit être clair pour donner du sens à l'engagement collectif. C'est dans cet esprit que la coordination nationale construit, avec l'appui du CGET, les modules de formation des délégués du Gouvernement.



Cette approche intuitive a été confortée par la lecture de travaux sur les organisations apprenantes menés par Luc Ria<sup>2</sup>, qui indique dans son ouvrage *Former les enseignants au XXI<sup>e</sup> siècle* que « les équipes se forment en se formant »; rien n'est plus vrai. La formation conjointe de tous les acteurs de la politique de la ville est à prioriser.

Les partenaires répondent très favorablement aux demandes de rendez-vous formulées par les délégués du Gouvernement et comprennent la nécessité urgente de mettre en place de nouvelles méthodes de travail. Mais, pour emporter l'adhésion, la démarche passe nécessairement par une phase d'explication et de conviction des partenaires. La coordination nationale s'est engagée, comme les délégués, dans ce travail pédagogique avec tous les acteurs. Cette action rencontre un vrai écho lors de chaque intervention, mais nécessite aussi des retours réguliers, facteurs de crédibilité.

### > Une démarche qui peut transformer progressivement les organisations

Dès leur arrivée, les délégués ont eu pour mission initiale, sur la thématique confiée, de recenser les dispositifs et les partenariats. Il ne s'agissait pas de procéder à un audit de fonctionnement des organisations mais de **cartographier la déclinaison territoriale transversale d'une politique publique**. Ce recueil de données a été réalisé avec prudence car le regard extérieur, et surtout ce qui peut en découler, inquiète toujours. Le questionnement sur les pratiques professionnelles et l'évaluation ne sont pas naturels. Les organisations qui acceptent de se livrer à l'exercice ne scrutent culturellement que ce qui les concerne directement, ce sur quoi elles sont légitimement appelées à rendre des comptes.

Le déficit d'évaluation transversale de la déclinaison et des résultats des politiques publiques en temps réel entrave la conduite rapide et efficace du changement.

Ainsi, la filière éducative, prise au sens le plus large, associe de multiples acteurs (rectorat, direction académique, chefs d'établissement, enseignants, DDCS, ARS, conseil départemental, conseil régional, mairies) qui travaillent trop souvent les uns à côté des autres. L'objectif collectif affiché, mais hélas poursuivi individuellement, est bien sûr la réussite du parcours éducatif de l'enfant. Cependant les enjeux propres à chaque organisation et les procédures mises en œuvre peuvent en réduire considérablement la portée.

Pris isolément, tout semble installé et chacun a le sentiment d'avoir rempli l'objectif qui lui était assigné. Pourtant, la politique publique ne produit pas l'effet attendu pour les enfants et cela génère un déficit de sens pour les élèves et une défiance des parents envers le système éducatif. Il manque visiblement un chef de projet dédié pour conduire et surtout coordonner l'action. Ce constat est vrai pour d'autres politiques publiques. Il y a ainsi un véritable enjeu de pilotage de l'emploi et du développement économique.

Les organisations ont souvent une réaction de protection : tout se fait déjà et on a tout essayé. Ce discours convenu se veut rassurant et il est censé clore définitivement le débat. Pourtant, la réalité est souvent bien plus nuancée et il faut aller au-delà.

2. Luc Ria est professeur des Universités en sciences de l'éducation, porteur de la chaire Unesco à l'Institut français d'éducation de l'école normale supérieure de Lyon. Il a dirigé l'ouvrage *Former les enseignants au XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions de Boeck, 2016.

Une même politique publique avec des acteurs identiques, mise en place au même moment, sur des territoires différents n'a pas le même impact. S'agissant, par exemple, de la charte « Entreprises et quartiers », celle-ci n'était réellement déclinée que sur l'un des douze sites. Ailleurs, elle a parfois donné lieu à la signature de chartes locales qui n'ont pas ou peu été suivies d'actions concrètes, ou elle est restée lettre morte. Il en est de même de la mise en place et de l'animation des conseils citoyens.

La transformation des organisations prendra du temps. L'expérimentation conduite par les délégués du Gouvernement, techniciens de haut niveau, et avec pour mission l'innovation pour le territoire et ses habitants, amorce ce changement. Ces précurseurs doivent donc être choisis avec méthode.

### > Des recrutements qui doivent conjuguer personnalité adaptée et technicité à haute valeur ajoutée

Le recrutement des premiers délégués a été réalisé en moins d'un mois. Cent soixante-dix candidatures ont été reçues, mais il n'a pas été possible, dans le délai imparti, de rencontrer tous les postulants. Une première sélection a été effectuée sur dossier par le CGET. Si l'expérience doit être amplifiée, il conviendra de prendre le temps nécessaire pour élaborer les fiches de poste afin d'attirer des **profils précis**. Ceci permettra d'éviter les choix par défaut sur des territoires qui peuvent, par exemple, être considérés comme moins attractifs.

La **coordination nationale** a clairement exprimé le souhait de recruter une personnalité avec des qualités humaines bien identifiées et très spécialisée dans le champ d'action confié. Quel que soit leur mérite personnel, les candidats qui ne connaissent pas la thématique sont pénalisés par une acculturation chronophage et nécessairement imparfaite car sans expérience technique. La mise en place de la mesure permet aussi de pointer les difficultés liées au choix des thématiques au niveau local.

L'attribution de thématiques multiples, éloignées les unes des autres, exigeant des compétences pointues sur chacune d'entre elles, est à proscrire. Il en résulte une perte de temps et une déperdition d'énergie incompatibles avec une mission courte. Des sujets voisins et complémentaires peuvent en revanche être traités par un même délégué : éducation et culture, éducation et jeunesse, éducation et prévention de la radicalisation, emploi et formation professionnelle, prévention de la délinquance et de la radicalisation... Les délégués pourront peut-être aussi, si la mesure se pérennise, changer de territoire pour **apporter une nouvelle expertise**.

Les thématiques « emploi, développement économique et peuplement, prévention de la radicalisation » sont sans réel rapport entre elles et ne peuvent pas être confiées à un seul délégué. Le peuplement constitue en soi un sujet politiquement très sensible, très technique qui s'inscrit dans un temps long et requiert une connaissance affinée des partenaires et des acteurs politiques locaux. Cette question est centrale sur l'ensemble des sites : le manque de mixité rend difficile voire impossible certaines actions (diversité des commerces, attractivité des établissements scolaires...). La tentation de projeter le délégué sur toutes les questions d'actualité (mise en place des rencontres territoriales, schéma territorial de la Caf...) s'observe sur plusieurs sites. Elle dénature la mission du délégué, qui ne doit surtout pas redevenir un généraliste. Il y a là un risque de mise en échec.



La thématique unique « prévention de la radicalisation » ou « lutte contre la radicalisation » est trop générale. Le sujet devrait plutôt être traité sous un angle technique : l'éducation ou la prévention de la délinquance, par exemple. La question du pilotage global de cette nouvelle politique publique, de ses articulations entre prévention et répression ainsi que son efficacité se pose dans les mêmes termes que l'analyse effectuée *supra* en matière d'éducation prioritaire. Une nouvelle approche permettrait d'optimiser le recueil d'informations et peut-être de mieux connaître et analyser le phénomène de la radicalisation.

Par ailleurs, le sujet des trafics de drogue dans les quartiers est évoqué de manière récurrente dans toutes les réunions et quels que soient les partenaires sur l'ensemble des sites. Les habitants expriment une immense inquiétude pour leurs enfants et aussi une grande lassitude face à ce qu'ils qualifient d'« impuissance » des pouvoirs publics pour endiguer ce phénomène. Le recrutement d'un délégué du Gouvernement sur la thématique de la tranquillité et de la sécurité publiques pourrait être envisagé.

La thématique « santé » requiert une expérience et une technicité particulières, et une connaissance des acteurs. Les travaux importants réalisés en un temps très court par la seule déléguée du Gouvernement missionnée sur cette thématique renforcent la pertinence de la nomination d'un professionnel expérimenté pour modifier durablement les interactions entre les acteurs.

Les délégués ont, de manière très naturelle, instauré un **échange de bonnes pratiques**, créé des **outils de suivi** (comptes rendus hebdomadaires et tableaux de bord). La mission confiée génère également un bénéfice secondaire. Elle permet de repérer des hauts potentiels capables de **travailler en mode projet** et d'occuper ultérieurement des fonctions transversales.

### > Une mesure qui doit être coordonnée au niveau national

Le poste de coordonnateur national des délégués du Gouvernement exige une excellente connaissance des organisations, de leur fonctionnement et une forte expérience en gestion des ressources humaines. La coordination a un rôle d'animation, d'impulsion, de diffusion de projets « clés en main », de partage d'expériences, de création de réseaux (entreprises, fondations, associations nationales, formation professionnelle...).

Tous les projets éprouvés sont adressés indifféremment à tous les délégués, quelles que soient leurs thématiques, à charge pour eux de les transmettre au bon interlocuteur local. Ceci permet de capitaliser les expériences sans sortir du cadre et d'apporter une plus-value égale pour tous les territoires.

Le travail en réseau sur d'autres sujets que la sécurité (et surtout sur le volet répressif) n'est pas toujours installé. La politique de la ville reste encore un sujet méconnu, aux contours flous, même si les contrats de ville ont amorcé le changement.

La mission confiée aux délégués a suscité un intérêt qui ne s'est pas démenti depuis sa mise en place. Aucun contact n'a conduit à un refus de rencontre, bien au contraire. Beaucoup d'acteurs publics ou privés ont des idées, des projets, et sont en recherche de partenaires pour les mettre en œuvre. L'organisation administrative complexe et parfois impersonnelle peut, faute d'interlocuteur identifié, les conduire à abandonner. La coordination nationale

et les délégués du Gouvernement contribuent à capter ces projets, pour les exploiter s'ils concernent leur thématique, ou les confier au partenaire adapté.

Portée par les réseaux de toute nature qui vont très vite pour diffuser l'information, la mission acquiert peu à peu une réelle notoriété.

### > Des premiers résultats encourageants

Les résultats obtenus dépendent étroitement de la **cohérence des choix thématiques/profils**. Après un diagnostic rapide, des fiches techniques très simples ont été élaborées pour décliner le **plan d'action**. Le délégué peut compenser un déficit d'acteur local sur le sujet (Portage), proposer une expertise (Appui), impulser des projets nouveaux ou importer des bonnes pratiques provenant d'autres territoires dans un délai très court (Initiative).

Si des actions totalement nouvelles ont nécessité un budget dédié, de nombreuses mesures ont été réalisées sans coût. Elles ont le plus souvent consisté à mettre des acteurs en lien et à constituer des réseaux locaux.

Le recueil de la parole des habitants peut être difficile faute, parfois, d'une réelle animation des conseils citoyens. Les délégués du Gouvernement ont pris des contacts mais doivent les amplifier en communiquant régulièrement les résultats de leurs actions aux membres de ces instances.

### > Le Commissariat général à l'égalité des territoires : un acteur associé et un partenaire privilégié

Conformément aux orientations fixées par le Premier ministre, l'expérimentation des délégués du Gouvernement est conduite en relation étroite avec le CGET.

Le CGET, en tant que responsable du programme 147 « politique de la Ville », assure la gestion des ressources humaines du dispositif. Les délégués du Gouvernement sont en effet mis à disposition de leur administration d'origine (gratuitement pour cinq d'entre eux, et contre remboursement par le programme 147 pour les autres). Le programme 147 a également transféré au programme 307 du ministère de l'Intérieur les crédits permettant d'assurer leurs moyens de fonctionnement en préfecture (180 000 € par an) sur l'exercice 2016.

Le CGET héberge la mission de coordination nationale dans ses locaux et prend en charge son fonctionnement. Il s'est vu confier la phase préparatoire au recrutement, l'organisation du jury interministériel présidé par la coordonnatrice nationale et la gestion de la partie administrative de la mission (contrats, circulaires et décrets indemnitaires).

Le CGET a également proposé, avec la mission de coordination nationale, une formation initiale spécialement dédiée aux délégués du Gouvernement. Elle a porté sur l'ensemble des dispositifs d'intervention de la politique de la Ville et impliqué l'ensemble des services concernés, notamment au sein de la direction de la Ville et de la Cohésion urbaine. Les modules de formation ont eu pour objectif de répondre aux enjeux spécifiques du changement de pratiques dans les organisations et sont aujourd'hui mis à la disposition d'autres acteurs de la politique de la Ville.

Les délégués sollicitent directement leurs correspondants au sein du CGET, professionnels maintenant bien identifiés. Une collaboration étroite s'est installée naturellement. Un regret

cependant : la richesse des ressources humaines et l'importance de la documentation disponible ne sont pas suffisamment exploitées par les acteurs de terrain.

Les projets performants nés d'initiatives locales (ou portés par les délégués du Gouvernement) ont vocation à être centralisés dans une banque de données unique à la disposition de tous.

En février 2017, un « Lab Ciec » a été mis en place pour répondre à cet objectif. Le CGET est en effet chargé de l'animation interministérielle et territoriale des 83 décisions des Ciec. Ce recensement permettra de gagner en efficacité.

Le CGET a également apporté un soutien financier conséquent aux actions mises en œuvre dans les territoires par les délégués du Gouvernement.

### > En conclusion

La mesure mise en œuvre à la fin du mois de juin 2016 a rapidement produit des résultats. La plupart des délégués ont réalisé le diagnostic et mis en place des plans d'action en moins de trois mois, cela en dépit d'un calendrier peu favorable (chaîne éducative et période d'été).

La mission est très délicate. Il s'agit, par un regard distancié par rapport au territoire, d'apporter un **plus d'ingénierie publique pour combler les interstices et gagner en efficacité**. Le changement dans les organisations ne se décrète pas. Il faut donc le générer par la conviction sans heurter les acteurs.

La question centrale est clairement celle du pilotage et du management des politiques publiques. Dans un monde complexe, où tout change très vite, où les compétences évoluent (État et collectivités territoriales, par exemple), comment piloter efficacement une action publique de plus en plus transversale ?

Tout projet technique d'envergure (grands chantiers, la rénovation urbaine en fait partie) exige la présence d'un chef de projet dédié, souvent un ingénieur aux compétences reconnues. Ce sujet ne fait pas débat. Or, les politiques publiques relevant du champ social sont devenues très complexes et nécessitent donc un chef de projet.

C'est ici que le délégué du Gouvernement trouve sa place. Mais cette mission nouvelle requiert un positionnement clair dans la chaîne hiérarchique et organisationnelle locale car le recueil et le partage d'informations sont essentiels. Le délégué est un chef de projet dans le champ social qui apporte une aide technique transversale pour améliorer l'efficacité d'une politique publique au profit d'un territoire et de ses habitants.

La coordination nationale a sollicité le CGET pour mettre en place une évaluation simple de la mise en place de la mesure sur le terrain (perception des acteurs, premiers résultats). La méthode retenue est celle des entretiens individuels sur site avec les acteurs et les bénéficiaires. Les projets déjà mis en œuvre sont tous accompagnés d'indicateurs et seront aussi évalués.



# 1 Gouvernance

- 16 Les délégués du Gouvernement : une mission désormais consacrée par la loi
- 16 Une nouvelle approche de l'action publique dans le champ de la politique de la ville
- 18 Quelle implantation et quelle durée pour la mission ?
- 19 Quel territoire ?
- 19 Un recrutement sur profil
- 20 Une place précise dans l'organigramme de la préfecture
- 20 Délégués du Gouvernement et délégués du préfet : quelle complémentarité ?
- 20 Des relations régulières avec les élus
- 21 Un lien étroit avec les associations et les habitants
- 21 Quel positionnement et quel rôle pour la coordination nationale des délégués du Gouvernement ?
- 22 Préconisations

# LES DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT : UNE MISSION DÉSORMAIS CONSACRÉE PAR LA LOI

*L'article 155 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté consacre la fonction de délégué du Gouvernement :*

*« VII. – À la suite de la saisine du conseil citoyen prévue au VI et lorsque la nature et l'importance des difficultés le justifient, le représentant de l'État dans le département peut, après consultation du maire de la commune et, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville, demander la nomination d'un délégué du Gouvernement qui lui est directement rattaché.*

*« Le délégué du Gouvernement, après consultation de l'ensemble des signataires du contrat de ville, établit, dans un délai de trois mois, un diagnostic et une liste des actions à mener. Ces propositions sont présentées au comité de pilotage du contrat de ville ainsi qu'au conseil citoyen. Un débat sur le diagnostic et sur les actions proposées est inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal et, le cas échéant, de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi qu'à celui des assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville.*

*« Pour la mise en œuvre de ces actions, il bénéficie du concours des services de l'État et de ses opérateurs, du comité de pilotage du contrat de ville et des services des collectivités territoriales signataires dudit contrat. »*

## UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LE CHAMP DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La mesure doit être réservée aux territoires dont les indicateurs révèlent des difficultés importantes et persistantes. L'État local doit être demandeur et associé, tout comme les élus, à la délimitation du périmètre et des priorités d'action.

La mission des délégués du Gouvernement est théoriquement circonscrite dans l'espace, dans le temps et à un ou deux thèmes. Immérgé dans un microcosme local préexistant, le délégué doit rapidement gagner la confiance des acteurs pour la mener à bien. Cette force vive mise à la disposition des préfets peut, au début et surtout dans le cadre d'une expérimentation, déstabiliser les acteurs locaux. Ceux-ci peuvent craindre une éventuelle remise en cause de leurs méthodes voire de la qualité de leur travail. Dès lors que la décision de nommer un délégué sur un territoire est arrêtée, la démarche doit impérativement être expliquée et portée par le préfet.



Il s'agit, avec une approche transversale, d'établir toutes les connexions utiles entre les acteurs d'une ou plusieurs politiques publiques au service des habitants des quartiers.

*Ainsi, à **Marseille**, l'action de la déléguée du Gouvernement a permis de renforcer le partenariat entre le préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) et la déléguée départementale de l'agence régionale de santé (ARS) et ainsi de mieux articuler les missions de l'agence avec les enjeux de la politique de la ville.*

Une cérémonie solennelle d'installation, en présence de tous les acteurs, donne du sens et permet de répondre aux interrogations. Elle confère également une forme de légitimité institutionnelle. Le délégué doit ensuite disposer d'une feuille de route/lettre de mission signée du préfet et communiquée aux élus et aux chefs de service de l'État.

Pour des raisons diverses, une même politique publique déclinée au même moment ne donne pas les mêmes résultats dans tous les territoires.

Le délégué doit d'abord identifier les acteurs de la thématique, cartographier la totalité des actions en cours, analyser les interactions, recenser les manques dans le contenu mais aussi dans la gouvernance et proposer des changements concertés autour d'un objectif commun.

*Ainsi, dans le domaine de l'emploi, le délégué du Gouvernement nommé à **Mantes-la-Jolie** s'est assuré du fonctionnement opérationnel du service public pour l'emploi, de l'existence ou non d'un partenariat étroit avec les acteurs économiques du territoire avant de travailler à l'échelle d'un quartier.*



**INSTALLATION** Le 20 juin 2016, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et la secrétaire d'État chargée de la Ville installent les délégués du Gouvernement.

S'agissant de la politique de la ville, par essence interministérielle et partenariale, l'enjeu du pilotage est encore plus marqué. La multiplicité des dispositifs et la complexité des montages budgétaires constituent un autre frein possible au changement. Le délégué du Gouvernement doit donc être expérimenté et maîtriser les procédures.

Le pilotage et l'animation des politiques publiques sont naturellement dévolus au corps préfectoral. Le positionnement hiérarchique de ces hauts fonctionnaires (PDEC/sous-préfet ville), qui doivent être recrutés sur profil, est un atout pour une mise en œuvre rapide des projets. Cependant, certaines thématiques de plus en plus complexes requièrent des compétences techniques spécifiques (éducation, santé...). Le délégué apporte sur ce point une expertise utile qui vient renforcer l'action de l'État local.

Il doit être systématiquement consulté sur la programmation des actions sur son territoire pour l'ensemble des crédits spécifiques. Par ailleurs, pour mener des actions innovantes, il dispose d'une enveloppe spécifique sur le BOP 147<sup>1</sup> et recherche, si nécessaire, les partenariats et les financements complémentaires.

Un groupe de suivi du dispositif comprenant les préfets concernés et la coordination nationale devrait être mis en place au niveau national (portage par cabinets ministériels : ville, intérieur, Premier ministre ?) pour accroître l'efficacité de la mesure. Les territoires bénéficieront pleinement des effets positifs de la mission si les préfets sont immédiatement associés à la démarche, contribuant ainsi à sa réussite.

## QUELLE IMPLANTATION ET QUELLE DURÉE POUR LA MISSION ?

Le délégué du Gouvernement doit disposer d'un bureau à la préfecture et d'un bureau dans le quartier qui lui permet de tisser les liens indispensables avec les acteurs locaux et les habitants.

La mission n'a pas vocation à se prolonger. Sa durée peut varier en fonction des territoires, des thématiques et des difficultés. Une période d'un an renouvelable paraît adaptée pour effectuer le diagnostic, mettre en place un plan d'actions et commencer à évaluer les résultats. La date de début de la mission est importante et doit être fixée en fonction de l'action à mener (prise en compte du calendrier scolaire pour la thématique éducation, par exemple).

1. BOP 147 : programme 147 des crédits « politique de la ville ».



## QUEL TERRITOIRE ?

La délimitation des territoires confiés aux délégués du Gouvernement a suscité des questionnements dès la mise en place de la mesure.

*À **Toulouse**, pourquoi le Mirail et non le quartier voisin de Bagatelle, qui présente des problématiques identiques ? À **Amiens**, pourquoi le quartier nord et non les quartiers d'Étouvie et de Saint-Leu ?*

*S'agissant de **Marseille**, la déléguée du Gouvernement a pu démontrer qu'une intervention circonscrite à un seul arrondissement pour la thématique santé n'était pas adaptée. Une mission sur un ensemble de quartiers en politique de la ville ayant une problématique commune, une agglomération complète ou une partie très spécifique d'une métropole (« les quartiers nord ») semble sans doute plus pertinente.*

La délimitation d'un territoire doit être accompagnée d'un dossier technique élaboré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) avec le préfet. Cet argumentaire doit être prêt dès le début de la mission pour permettre une communication appropriée dès la prise de fonctions. Cette dernière observation vaut pour tous les délégués.

Si des actions lancées sur le territoire initialement défini sont transposables ailleurs, le délégué du Gouvernement peut, au cours de la mission et avec l'accord du préfet et des acteurs locaux, élargir son périmètre.

La nomination de deux délégués du Gouvernement (Yvelines : emploi et éducation) sur deux territoires différents dans un même département est un atout pour accélérer, par un regard croisé, le changement sur deux secteurs. La même démarche est envisagée pour Roubaix (éducation et prévention de la radicalisation) mais en mission d'expertise courte. Elle pourrait aussi être envisagée autour des thématiques « éducation et santé ».

La mesure est particulièrement adaptée pour les départements ou les territoires situés en outre-mer.

## UN RECRUTEMENT SUR PROFIL

**Les délégués du Gouvernement doivent être recrutés par un comité de sélection** composé de représentants des ministères de la Ville et de l'Intérieur et les services du Premier ministre, auxquels est associé le préfet ou son représentant. Ils sont sélectionnés sur la base de leur expertise thématique et de leur personnalité pour faciliter l'immersion dans les équipes en place. Leur parcours, leur expérience de haut niveau, leurs compétences en ingénierie de projet doivent leur permettre d'asseoir rapidement leur légitimité.

**Le délégué doit être un spécialiste de la thématique choisie.** Cependant, en fonction des besoins exprimés ou de la plus ou moins grande densité de la présence de l'État, le recrutement d'un généraliste peut être privilégié (gouvernance au sens large, par exemple). Cela permet de répondre à l'enjeu de la circulaire n° 5846/SG du 11 mars 2016<sup>2</sup> : « Mobiliser de manière coordonnée l'ensemble des dispositifs d'appui au développement des quartiers et à l'amélioration du cadre de vie des habitants. »

2. Circulaire du 11 mars 2016 relative à la mise en place de délégués du Gouvernement.

## UNE PLACE PRÉCISE DANS L'ORGANIGRAMME DE LA PRÉFECTURE

Le délégué du Gouvernement doit être rattaché directement à la coordination nationale et au préfet de département. Il est l'interlocuteur et le collaborateur direct du préfet (ou du préfet délégué à l'égalité des chances) auquel il doit avoir facilement accès pour des décisions rapides. Il a un lien fonctionnel avec le sous-préfet ville lorsqu'il existe. Ce positionnement renforce sa légitimité à intervenir sur le territoire.

## DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT ET DÉLÉGUÉS DU PRÉFET : QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ?

La circulaire du 11 mars 2016 du Premier ministre aux préfets concernés prévoit dans son 4<sup>e</sup> paragraphe que les délégués du préfet doivent « appuyer » l'action des délégués du Gouvernement. Si la nomination récente des délégués du Gouvernement a pu inquiéter les délégués du préfet déjà en place dans les territoires, ces craintes se sont majoritairement estompées.

Ces deux acteurs n'ont ni la même base de recrutement, ni la même durée d'action (mission pour les uns, poste pour les autres). Leur champ d'action est également différent même s'il existe des espaces communs. Les délégués du préfet sont en relation étroite avec un territoire mais ne sont pas chargés de piloter une politique publique transversale. Le territoire confié au délégué du Gouvernement ne coïncide pas nécessairement avec celui des délégués du préfet et peut d'ailleurs évoluer au cours de la mission.

Les délégués du préfet devront, après la fin de la mission du délégué, poursuivre l'action initiée. Le délégué du Gouvernement doit impérativement constituer une équipe projet et bien souligner les enjeux.

## DES RELATIONS RÉGULIÈRES AVEC LES ÉLUS

Toutes les politiques publiques ont besoin d'un ancrage territorial. Le délégué du Gouvernement doit avoir accès aux élus et à leurs équipes pour réussir sa mission. Il est indispensable de s'assurer de leur adhésion – ou tout au moins de leur non-opposition – à la démarche avant nomination. La pertinence du diagnostic, la construction collective du plan d'action et des indicateurs de résultats permettent de générer confiance et partenariats. Il faut pouvoir expliquer et convaincre l'ensemble des acteurs locaux du bien-fondé d'un changement et de la plus-value pour le territoire.



## UN LIEN ÉTROIT AVEC LES ASSOCIATIONS ET LES HABITANTS

---

Le contact direct avec les acteurs locaux et les habitants, qui expriment parfois un sentiment d'abandon de la part des institutions publiques, sera facilité par une implantation dans le quartier. Un lien particulier doit être tissé avec les conseils citoyens, auxquels le délégué du Gouvernement peut apporter son expertise. Les actions menées doivent faire l'objet d'une communication régulière aux conseils citoyens. Les membres de ces instances sont les relais de la mission auprès des habitants.

## QUEL POSITIONNEMENT ET QUEL RÔLE POUR LA COORDINATION NATIONALE DES DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT ?

---

La coordination nationale est en contact avec les administrations centrales. L'étendue du champ d'action et le caractère interministériel de la mesure militent pour un rattachement aux services du Premier ministre.

La coordination nationale anime, coordonne et pilote le réseau des délégués du Gouvernement, propose des dispositifs et des projets clés en main, et diffuse les bonnes pratiques. Elle joue le rôle d'aimant pour les porteurs de projets nationaux et mobilise ses réseaux pour faciliter la déclinaison de projets dans les territoires.

# PRÉCONISATIONS

## PRÉCONISATION 1

La nomination d'un délégué du Gouvernement doit être demandée par le préfet de département. L'accord des élus locaux est à rechercher.

## PRÉCONISATION 2

Le délégué, disposant d'une expérience de haut niveau, est recruté sur profil par un jury national interministériel associant le préfet ou son représentant.

## PRÉCONISATION 3

La feuille de route est rédigée localement et peut évoluer. L'État local doit porter fortement la mission et soutenir le délégué. Les délégués du préfet présents sur le territoire appuient directement son action.

## PRÉCONISATION 4

Le dispositif est coordonné au niveau national. Des réunions de travail régulières avec les préfets doivent être coanimées par les cabinets Ville, Intérieur, et celui du Premier ministre.

## PRÉCONISATION 5

Le dispositif est évalué en permanence et les résultats sont communiqués régulièrement à tous les partenaires, dont les conseils citoyens.

## PRÉCONISATION 6

Le délégué doit pouvoir disposer d'un budget réservé sur le BOP 147. Il aide à rechercher d'autres financements.

**PROSPECTIVE** – Les délégués du Gouvernement pourraient, à terme, former une équipe mobile appelée à intervenir à la demande des préfets sur une problématique donnée. Une démarche d'évaluation avec un référentiel pour la politique de la ville, à l'instar de la démarche de la Haute Autorité de santé, pourrait être envisagée.

# 2 Éducation

- 25 Un diagnostic territorialisé de la politique éducative
  - > Les indicateurs du territoire : une base de données indispensable pour l'élaboration d'un plan d'action adapté
  - > La gestion des ressources humaines de l'Éducation nationale : une prise en compte insuffisante des difficultés spécifiques des territoires
    - > La chaîne éducative : un réseau d'acteurs éclaté
  - > Une cohérence dans l'articulation des actions éducatives à renforcer
  - > Des moyens conséquents alloués à la politique éducative dans les QPV
    - > Une évaluation trop tardive de la performance scolaire de l'enfant
  - > L'ambition scolaire des élèves au cœur de l'action des délégués du Gouvernement
    - > Le pilotage de la chaîne éducative : un enjeu majeur
- 32 Vers une politique éducative territorialisée, globale et cohérente
  - > Partager l'information
  - > Promouvoir l'innovation et le changement
  - > Renforcer l'engagement des parents
  - > Mettre en place un nouveau pilotage
- 38 Préconisations

*Depuis trente ans, l'Éducation nationale recherche et expérimente des méthodes nouvelles pour répondre aux difficultés des élèves scolarisés dans les quartiers situés en politique de la ville.*

*La dimension scolaire et éducative est perçue comme centrale par les habitants. L'ambition légitime de tous les parents est la réussite de leurs enfants. Cependant, les problèmes sociaux et économiques, la barrière de la langue, le niveau insuffisant dans les matières fondamentales depuis le primaire sont de réels freins à cette ambition.*

*Les difficultés apparaissent dès la classe de CP (lecture et compréhension de texte), s'accumulent et s'amplifient tout au long de la scolarité. Les conséquences sont connues : une orientation massive et souvent subie vers la voie professionnelle, une très faible ambition scolaire conjuguée à des parcours non choisis, des sorties importantes d'élèves du système scolaire avec un faible niveau de diplôme et un chômage des jeunes très élevé. Les efforts financiers et humains ne suffisent pas à résorber les inégalités. Celles-ci auraient donc tendance à augmenter sur ces territoires.*

*Pour les parents et les enfants de ces quartiers, l'école est parfois vécue comme anxio-gène, identifiée comme un lieu de souffrance parfois lié aux échecs personnels des parents eux-mêmes. On y apprend mais la pédagogie traditionnelle (apprentissage par cœur) est souvent peu efficace pour un public qui maîtrise peu les codes de notre société et la langue française.*

*Un changement fondamental des méthodes d'enseignement doit sans doute être opéré dans les établissements scolaires situés en quartiers politique de la ville (QPV). Il faut développer l'esprit d'initiative et l'autonomie des élèves, amplifier massivement l'enseignement du numérique (programmation...), intégrer la culture (classes orchestres...), ouvrir davantage l'école à la société civile. L'innovation pédagogique (enseignement par îlots, classes inversées, pédagogie par projets...) devrait être au cœur de la formation professionnelle des enseignants.*

*Le renforcement de la mixité sociale par un élargissement de la carte scolaire est aussi une priorité dans ces territoires : étendre la zone de recrutement permettrait d'intégrer des publics plus favorisés.*

*Les communes, l'État par le biais de la politique de la ville et les associations tentent elles aussi d'intervenir pour réduire les inégalités et lutter contre l'échec scolaire, mais trop rarement en articulation. Les forces existent mais disséminées, sans plan d'action partagé ni véritable pilote.*

*C'est précisément ce rôle qu'entendent jouer les délégués du Gouvernement.*

# UN DIAGNOSTIC TERRITORIALISÉ DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

Ce diagnostic rapide permet de rechercher les données du territoire, de recenser les acteurs de la chaîne éducative, les actions connues et de repérer les espaces qui ne sont pas occupés. Compte tenu de l'expertise des délégués, cette étape a pu être franchie sans difficultés et dans un temps très court (un mois environ). Un cas particulier a ralenti le diagnostic : le refus d'un maire, hostile à la mesure, de recevoir le délégué du Gouvernement. Cette situation s'est ensuite normalisée, mais trop tardivement.

## Les indicateurs du territoire : une base de données indispensable pour l'élaboration d'un plan d'action adapté

L'élaboration des contrats de ville a permis aux acteurs de la politique éducative de se rencontrer mais, dans la plupart des cas, cela n'a pas permis d'aboutir à un plan d'action réellement opérationnel.

Les bases statistiques de l'Éducation nationale contiennent des données précieuses mais celles-ci ne sont pas communiquées à l'ensemble des acteurs pour guider l'action collective. Il ne s'agit pas d'une volonté délibérée mais d'une probable conviction que ces informations ne peuvent être utiles qu'à l'Éducation nationale.

Le volet éducatif du contrat de ville (la scolarisation précoce, le décrochage scolaire, les internats et la lutte contre l'échec scolaire) ne comporte donc que peu de chiffres précis, ce qui conduit les partenaires à prendre des engagements trop généraux. L'absence de base chiffrée solide et incontestable empêche l'évaluation des actions.

Les acteurs qui concourent à l'éducation des jeunes n'ont pas une approche systémique. Il n'y a pas d'indicateurs globaux partagés donnant une vision claire du parcours scolaire (résultats scolaires, suivi des cohortes, santé<sup>1</sup>, situation sociale, insertion dans l'emploi). Ceci limite fortement toute action partenariale.

Les résultats des élèves aux examens (diplôme national du brevet) ne reflètent pas toujours le niveau réel du jeune en fin de collège. Le contrôle continu contribue fortement à la réussite à l'examen.

*À Trappes, les résultats du contrôle final à l'épreuve de mathématiques sont en moyenne de 5 sur 20 pour les trois collèges de la ville, le contrôle continu de 9 sur 20. Ces quatre points d'écart attestent du rôle compensatoire du contrôle continu et des matières annexes. Le niveau réel des élèves dans les matières fondamentales qui permettent d'envisager un parcours vers l'enseignement supérieur est en réalité très faible.*

1. Voir la fiche santé, chapitre « La santé : une condition première pour l'éducation. Quelle place pour la santé scolaire? », page 62.



À **Grigny**, compte tenu des attentes des parents et des besoins des élèves concernés<sup>2</sup>, l'Éducation nationale subit une pression considérable (deux fois plus d'élèves que dans des villes de même taille, jusqu'à deux tiers d'allophones dans les classes élémentaires, une commune sans ressources fiscales suffisantes, tous les établissements de la ville sont en REP+...).

En **Guyane**, 2100 enfants de 6 à 16 ans ne vont plus à l'école. La non-scolarisation augmente au niveau du collège. Ce phénomène s'intensifie d'année en année.

À **Saint-Fons**, la croissance démographique est telle qu'une école inaugurée il y a trois ans pour 10 classes en compte aujourd'hui 18. Ces classes non prévues sont installées soit dans des pièces initialement dédiées à des activités annexes (bibliothèque, repos...) soit hors les murs.

À la non-scolarisation s'ajoute le décrochage scolaire pour diverses raisons. Ainsi 110 000 jeunes sortent annuellement du système de formation initiale sans diplôme. Les conséquences du décrochage sont rudes. Trois ans après la sortie du système scolaire, le taux de chômage des jeunes non diplômés est évalué à 50 % contre 11 % pour un diplômé de l'enseignement supérieur. Les coûts associés au décrochage, cumulés tout au long de la vie, sont évalués à 230 000 euros par jeune. Cela emporte une série de conséquences :

- pour l'État, près de 30 milliards d'euros de dette contractée chaque année,
- pour les jeunes concernés, des difficultés sociales et économiques majeures.

*La lutte contre le décrochage est un enjeu majeur : pour l'académie d'Amiens, le taux de sortants avant la fin du second cycle est de 14,1 %, contre 10,3 % au niveau national en 2015 (public et privé, apprentissage et agriculture compris). Le taux de jeunes de 16 ans révolus en situation de décrochage dépasse 10 % dans l'académie d'Amiens, soit l'un des taux les plus élevés de France métropolitaine. Ces données, pourtant utiles à l'action, ne figurent pas dans les contrats de ville.*

À **Trappes**, l'absentéisme dans les trois lycées est alarmant. Pour des lycées qui ne dépassent pas 500 élèves, on dénombre en moyenne 18 000 demi-journées d'absence par an, soit trois fois plus que la moyenne nationale. Ce décrochage progressif aura nécessairement des conséquences négatives pour la suite du parcours des jeunes.

En **Guyane**, la scolarité après 16 ans concerne moins de jeunes qu'en métropole. Les taux de scolarisation dans cette tranche d'âge sont les plus faibles de France. L'écart des taux de scolarisation s'amplifie autour de 19-22 ans. Six jeunes sur dix sortent du système scolaire sans diplôme. Le taux de sorties précoces est de 54 % (contre 18 % France entière). Cela explique pourquoi plus de la moitié de la population en âge de travailler n'a aucun diplôme.

Le très fort engagement de la majorité des enseignants ne peut compenser l'absence d'animation transversale de la politique éducative.

2. Rapport sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en œuvre à Grigny (Essonne), juillet 2016.



## La gestion des ressources humaines de l'Éducation nationale : une prise en compte insuffisante des difficultés spécifiques des territoires

La question de l'adaptation des personnels nommés sur les territoires pour répondre aux difficultés scolaires et éducatives est centrale dans les QPV.

Trop souvent la jeunesse, voire l'inexpérience de jeunes enseignants (même s'ils sont très volontaires et dynamiques), le nombre important de contractuels (peu ou pas formés), la rotation des équipes pédagogiques nuisent à la réussite des élèves. Stabiliser les équipes enseignantes dont les compétences sont avérées, les former et réduire la part de contractuels est donc une priorité.

Les quartiers prioritaires ne sont pas suffisamment attractifs et certaines académies et départements ont des besoins extrêmement importants. Ainsi, en 2015, 1 430 postes étaient ouverts aux différents concours externes dans l'académie de Versailles (327 à Paris). La pénurie de candidats entraîne, de fait, une baisse tragique du niveau des enseignants reçus aux concours (pour Créteil et Versailles, le seuil d'admissibilité en 2014 se situait à 4 sur 20). Or ce sont souvent les derniers reçus qui sont affectés dans les zones les plus difficiles. Ce phénomène se répète d'année en année et se révèle de plus en plus inquiétant. La création massive de postes par l'Éducation nationale est inopérante si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration qualitative de la gestion des personnels affectés dans ces territoires.

Les situations en matière de gestion des ressources humaines sont particulièrement hétérogènes. Cependant, certains chefs d'établissement parviennent à créer une vraie dynamique, source de cohésion.

*Ainsi à **Saint-Fons**, dans l'une des écoles situées en QPV, le directeur et la majorité des enseignants sont en poste depuis quinze ans environ, et heureux d'être là.*

Le chef d'établissement a donc un rôle essentiel à jouer dans l'impulsion de projets pédagogiques innovants. C'est pourquoi il serait souhaitable de diversifier davantage les profils des personnels de direction<sup>3</sup> recrutés dans les établissements en QPV afin de proposer des regards différents et variés sur les actions éducatives à mener<sup>4</sup>.

## La chaîne éducative : un réseau d'acteurs éclaté

L'Éducation nationale n'assume plus seule la mission éducative. Elle agit et prend en charge la quasi-totalité des élèves à l'exception des enfants inscrits dans le hors contrat ou instruits à domicile. Mais la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et les programmes de réussite éducative ont renforcé la légitimité et le rôle de la commune dans la chaîne éducative. L'agglomération, l'agence régionale de santé (ARS), la caisse d'allocations familiales (CAF), le conseil départemental, le conseil régional (ou la collectivité territoriale de Guyane) et le monde associatif interviennent également.

3. <http://www.education.gouv.fr/cid1133/personnels-direction.html>

4. Le concours de personnel de direction constitue une seconde carrière notamment pour les personnels d'enseignement qui sont 467 (soit 79 % de l'ensemble des lauréats) dont 353 issus du second degré et 114 issus du premier degré (bilan social 2015 personnels de direction) : [http://cache.media.education.gouv.fr/file/personnels\\_de\\_direction/87/2/2015\\_bilansocial\\_WEB\\_573872.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/personnels_de_direction/87/2/2015_bilansocial_WEB_573872.pdf)

Si le réseau d'acteurs existe, il n'est ni précisément identifié, ni piloté. Il n'y a pas d'objectifs ni de plans d'action communs aux différents partenaires, qui travaillent en silo. De plus, en fonction des territoires, la place et le périmètre d'intervention des acteurs varient. Le monde associatif peut être pléthorique ou, au contraire, faiblement présent, qualifié ou non.

*À **Trappes**, deux associations seulement interviennent en périscolaire et ne touchent que 200 jeunes des classes élémentaires et de collège, pour un effectif total de 4700 élèves du CP à la 3<sup>e</sup>.*

## Une cohérence dans l'articulation des actions éducatives à renforcer

Les actions portées par les différentes structures, institutions et associations peuvent être très nombreuses.

La question de la plus-value apportée par les acteurs extérieurs à l'Éducation nationale (associations, communes et autres collectivités territoriales) n'est pas abordée. L'institution n'est quasiment jamais consultée sur la complémentarité des actions proposées avec le programme scolaire et sur leur pertinence. Il y a là une source potentielle d'incohérences ou de doublons.

*À **Trappes, Grigny, Amiens**, le dispositif « Coup de pouce », reconnu comme efficace mais très onéreux, prend en charge 5 élèves par classe de CP pour améliorer leur niveau de lecture. Or cet apprentissage fondamental devrait relever pleinement de l'Éducation nationale.*

*À **Trappes**, 50 % des enfants ne bénéficient d'aucune prise en charge après 15 h 30 (pas d'accompagnement éducatif, pas d'activités périscolaires, pas d'aide aux devoirs au sein d'associations).*

Enfin, ces actions sont peu évaluées et, dans les faits, elles sont trop souvent reconduites mécaniquement.

*À **Trappes**, une association prend en charge une trentaine d'élèves exclus de leur collège de 2 à 5 jours. Ce sujet est également prégnant dans le quartier d'**Amiens** nord, où l'Association pour les langues et cultures d'origine (Alco) prend aussi en charge les élèves exclus. Un bilan qualitatif concerté permettrait de souligner une amélioration du comportement de l'élève dans son collège, à court ou moyen terme.*

Cette situation est constatée quasiment sur tous les territoires. Tous les élèves exclus ne sont pas pris en charge malgré les textes<sup>5</sup>, et lorsqu'ils le sont, moyennant un coût, il y a peu d'évaluations.

En Guyane, une démarche véritablement partenariale aurait pu avoir un impact sur les jeunes qui, de fait, aujourd'hui ne sont pas pris en charge.

5. Circulaire Éducation nationale n° 2014-059 du 27 mai 2014.

## Des moyens conséquents alloués à la politique éducative dans les QPV

Les moyens alloués aux QPV sont très importants. Il y a un véritable engagement de l'État et des collectivités territoriales pour compenser l'accumulation des difficultés sociales.

À **Trappes**, le budget supplémentaire alloué par l'Éducation nationale pour financer les mesures prises en faveur des écoles et des établissements situés en éducation prioritaire est de 5,7 millions d'euros (très petites sections, vie scolaire, section sportive, langues vivantes, plus de maîtres que de classes). De plus, 33 % des crédits du BOP 147<sup>6</sup> sont consacrés à la politique éducative.

Dans le Rhône, 35 % des crédits du BOP 147 sont destinés à des actions liées à l'éducation. C'est le premier poste de dépenses.

À **Grigny**, plus de 50 % des crédits du BOP 147 concernent l'éducation et l'insertion, et cette priorité va être encore renforcée pour atteindre les deux tiers des crédits. 66 % des dépenses de fonctionnement de la commune, par ailleurs en grande difficulté budgétaire, concernent les moins de 25 ans.

À **Amiens**, le délégué du Gouvernement a pu mobiliser, en lien avec la DRJSCS, une enveloppe financière de l'ambassade des États-Unis pour lancer le projet « Jeunes ambassadeurs de l'engagement associatif » : visite de 5 jeunes Américains (Maryland) à Amiens du 21 au 28 janvier 2017 et départ de 5 Amiénois (quartier nord) aux États-Unis en novembre 2017.



AMIENS Réception des jeunes ambassadeurs américains.

6. BOP 147 : crédits du programme 147 « politique de la ville »

## Une évaluation trop tardive de la performance scolaire de l'enfant

Le travail des élèves est évalué régulièrement dans chaque classe mais il n'y a pas d'évaluation comparative entre les classes de même niveau d'un établissement et entre les établissements d'un même territoire. Il n'existe pas non plus d'évaluation nationale entre la classe de CP et la classe de 3<sup>e</sup>. L'évaluation de fin de 3<sup>e</sup> sanctionnée par le diplôme national du brevet est trop tardive pour revoir et/ou approfondir les acquis avant le passage au lycée et le baccalauréat. C'est sans doute ici que réside l'explication des faibles taux de réussite à cet examen dans les territoires prioritaires situés en politique de la ville. Ces difficultés non résolues obèrent les poursuites d'études dans le supérieur. Le taux d'abandon et d'échec aux examens des élèves issus des quartiers prioritaires est élevé (pour l'université : taux d'échec 45 % au niveau national ; 65 % pour les élèves issus des QPV).

Faute d'indicateurs et d'évaluation nationale régulière, il n'est pas possible, en l'état, de mesurer si la réforme de l'éducation prioritaire initiée en 2015 permettra à plus de jeunes de réussir en 2028.

Le suivi de cohortes n'est pas organisé. L'enquête IVA (Insertion dans la vie active) menée par les services statistiques de l'Éducation nationale dans les six mois qui suivent la sortie du lycée est réalisée à l'échelle de la région. Il n'y a aucune déclinaison locale. Le taux de réponses de 20 % est de toute façon insuffisant pour en tirer des enseignements.

Une des rares données collectées et partagées est l'orientation de fin de 3<sup>e</sup> vers le lycée : elle permet de comparer le parcours des élèves. Dans les collèges en éducation prioritaire présents sur les territoires confiés aux délégués du Gouvernement, on observe des taux d'orientation très bas vers la seconde générale. Les écarts avec les collèges hors éducation prioritaire sont de 20 à 40 points. Sur un site, le taux de passage en seconde générale est de 20 %.

## L'ambition scolaire des élèves au cœur de l'action des délégués du Gouvernement

Pour accompagner les élèves dans la réalisation de leur projet scolaire et professionnel, il convient de multiplier les offres de découverte des filières de formation, du monde professionnel et de les sensibiliser aux perspectives offertes par l'enseignement supérieur. Les délégués du Gouvernement ont mis en place des dispositifs peu coûteux et efficaces.

*Dans le cadre du programme « Égalité des chances », mise en place de partenariats entre :*

- le lycée de la Plaine-de-Neauphle, à **Trappes**, et Sciences Po Saint-Germain ;
- le lycée Delambre situé à **Amiens** et Sciences Po Lille.

*Ouverture du programme Mooc (Massive Open Online Course) de l'Essec (sur les thèmes de l'orientation, de la connaissance de soi-même, de la prise de parole argumentée et des études supérieures) à trois lycées d'**Amiens** et trois lycées de **Trappes**. Déploiement de ce programme dans les collèges du quartier nord d'Amiens et de Trappes à la rentrée 2017.*





**AMIENS** Le programme Mooc de l'Essec.

*En collaboration avec l'Essec, mise en place d'une formation aux tutorats des élèves pour les enseignants de **Trappes** (collèges, lycées généraux et professionnels). Constitution d'un collectif innovant avec l'objectif d'enseigner autrement.*

*À **Grigny**, un dispositif innovant va être mis en place pour accompagner les collégiens qui, notamment en l'absence de lycée sur le territoire, ont un taux d'échec scolaire alarmant (25 % seulement de bacheliers, soit deux fois moins qu'à Clichy-sous-Bois ou La Courneuve, les autres villes d'Île-de-France entièrement en REP). Une classe « Passerelle ambition*

*lycée » (PAL) va ainsi être créée à la rentrée 2017. Elle s'adressera, dès la fin de la classe de 4<sup>e</sup>, aux élèves motivés mais fragiles pour les préparer à réussir au lycée. Un contrat avec l'élève et la famille garantira un parcours en quatre ans pour amener les élèves au baccalauréat.*

Des offres de formation ambitieuses dans les lycées des territoires prioritaires, adaptées aux besoins des entreprises locales, pourraient constituer une solution.

*Sous l'impulsion du délégué du Gouvernement, ouverture d'une section de BTS en alternance NRC (négociation relation client) au lycée professionnel tertiaire Romain-Rolland d'**Amiens** nord grâce à la charte « Entreprises et quartiers ». Douze entreprises adhérentes se sont engagées à recevoir des jeunes alternants (Crédit agricole, BNP Paribas, Société Générale, Galeries Lafayette, Le Vivet, SNCF, Manpower, Groupama, Le Courrier Picard...).*

## Le pilotage de la chaîne éducative : un enjeu majeur

L'engagement de tous les acteurs ne fait pas débat, et c'est bien l'absence de pilotage de la chaîne éducative qui est en cause.

Les différentes instances (direction académique, services éducation de la ville et du département...) en lien avec le contrat de ville et le PEDT ne se réunissent pas, ou très rarement. Il n'est donc pas surprenant de voir décliner des actions similaires s'adressant au même public, portées par différents acteurs, sans aucun échange entre eux.

L'attribution des moyens n'est pas coordonnée, ce qui nuit à l'efficacité.

# VERS UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE TERRITORIALISÉE, GLOBALE ET COHÉRENTE

## Partager l'information

Les acteurs de la politique éducative sont rarement réunis. Au sein même des rectorats, l'information n'est pas toujours fluide entre les services. Entre les DDCS et les DSDEN, les échanges d'information sont quasi inexistantes. À titre d'exemple, lors de l'analyse des appels à projet sur les dispositifs de réussite éducative, les inspecteurs de l'Éducation nationale ne sont pas toujours conviés. De même, sur certains sites, les délégués du Gouvernement, pourtant détenteurs d'une lettre de mission, ne sont pas invités aux réunions organisées par la DDCS.

## Promouvoir l'innovation et le changement

L'arrivée des délégués du Gouvernement dans un paysage aux contours administratifs établis a surpris. Les organisations ont souvent eu une réaction d'autoprotection : tout se fait déjà et on a déjà tout essayé. Pourtant, la réalité est souvent bien plus nuancée et il faut aller au-delà.

Ainsi en Picardie, s'agissant de la lutte contre l'illettrisme, les acteurs de la politique éducative indiquent que ce problème est pris en compte alors que le taux d'illettrisme de la région atteint plus de 11 % de la population (taux national : 7 % en 2013<sup>7</sup>). Dans certains départements (Aisne, Somme), la proportion de jeunes en difficulté face à un exercice de compréhension et de restitution de texte atteint 16 %. En Guyane, 39 % des adultes rencontrent des difficultés pour lire et écrire.

Quelques projets innovants ont été lancés pour y répondre :

*Sous l'impulsion du délégué du Gouvernement, une réflexion portant sur la découverte de la lecture et du monde des livres a été menée entre la ville d'Amiens et l'association Bibliothèques sans frontières. Cette association a proposé de faire découvrir sa médiathèque en kit « Ideas Box » lors de la fête de quartier d'Amiens nord. La ville d'Amiens l'a depuis acquise pour les enfants du quartier nord.*



**AMIENS** Les kits de l'association Bibliothèques sans frontières à la fête du quartier nord, initiative du délégué du Gouvernement Denis Bouclon.

7. Dernières données disponibles





AMIENS Le Salon de littérature jeunesse organisé par l'association Miel.



Compte tenu de l'ampleur des difficultés rencontrées par les élèves de **Grigny** (décrochage massif après la 3<sup>e</sup> avec 25 % seulement de bacheliers), le délégué du Gouvernement a proposé une démarche expérimentale. Il s'agit, d'ici 2030, dans le cadre d'un « Grand Projet éducatif », de concentrer tous les efforts des acteurs de la ville en liant notamment innovation pédagogique et accompagnement individualisé pour tous.



**GRIGNY** Initiative du délégué du Gouvernement Vincent Lena, la « Maison Marianne » est installée depuis peu dans le quartier de la Grande Borne. Elle est gérée par un collectif associatif, dont l'objectif est de valoriser l'action publique et de lutter contre le sentiment d'abandon, à travers le soutien aux porteurs de projets. Une page Facebook « Maison Marianne » diffuse ses actions, comme récemment la Semaine de la parentalité.

À titre d'exemple, cette ambition partagée par l'Éducation nationale et ses partenaires, permettra aux trois collèges de Grigny, outre le « tronc commun », de proposer une spécialisation thématique (création artistique et numérique, éducation aux médias et au numérique, sciences et numérique), en lien avec des acteurs extérieurs. Un « médiapôle », conçu comme un Fablab ouvert sur la ville, sera créé pour renforcer la formation des adultes, la créativité des élèves et renouveler les approches didactiques et pédagogiques.

Avec l'association « Nos quartiers ont du talent » à Trappes et Mantes-la-Jolie, les délégués du Gouvernement ont mené des actions pour améliorer l'insertion professionnelle de jeunes diplômés dans les quartiers politique de la ville.

À **Amiens**, le délégué du Gouvernement pilote le déploiement du projet TUC (« Tous unis pour la cité ») créé en 2013 par l'Université de technologie de Compiègne. Il s'agit, dès la rentrée 2017, de mobiliser tous les nouveaux étudiants de l'agglomération amiénoise, pendant la rentrée universitaire, pour relever différents défis au bénéfice des quartiers prioritaires et de ses habitants.

Dans le cadre du partenariat avec France Télévisions, les délégués du Gouvernement de **Trappes, Mantes-la-Jolie et Grigny** ont organisé un débat avec un public de 150 jeunes et leurs familles, en présence du réalisateur et de professionnels, à partir du film *Ne m'abandonne pas*<sup>8</sup>. Ce travail d'analyse de l'information et d'éducation aux médias va également être mis en œuvre, en collaboration avec la direction régionale des affaires culturelles (Drac) des Hauts-de-France, à **Amiens** : l'ouverture d'une « résidence-mission de journalistes » est prévue en mars 2017 pour une durée de six mois<sup>9</sup>.

8. Drame, 2016, 1h32 : téléfilm français réalisé par Xavier Durringer, diffusé le 3 février 2016 sur France 2. Le sujet principal est la radicalisation des jeunes français qui rejoignent la Syrie pour mener le djihad. Synopsis : Inès découvre par hasard que la jeune Chama a épousé un djihadiste sur Internet.

9. Ixchel Delaporte, responsable de la rubrique « société » à l'Humanité, animera cette résidence-mission de journaliste.





**MANTES-LA-JOLIE** Dix-huit collégiens ont fait leur stage de 3<sup>e</sup> à France Télévisions.

À **Grigny**, dans le cadre de la mission du délégué du Gouvernement sur le champ éducatif, des acteurs ont été regroupés autour du projet de pédagogie partagée « Aline » (Approche ludique interactive numérique pour l'éducation) pour développer l'innovation éducative, en partenariat avec les enseignants volontaires. Les principaux partenaires de ce projet original sont Canopée Essonne, l'Ensiie, Siana (association d'arts numériques et d'action culturelle à Évry), Colombbus (organisme d'insertion spécialisé dans le numérique)...

Dans le Rhône, le délégué du Gouvernement soutient financièrement le projet Edumix, porté par la métropole. Celui-ci vise à mettre en place une réflexion collective (personnels, parents d'élèves, élèves...) sur la reconstruction de deux collèges de **Vénissieux** et **Saint-Fons**.

## Renforcer l'engagement des parents

Les parents méconnaissent trop souvent le rôle qu'ils doivent jouer dans le parcours de leur enfant. Trouver la meilleure voie pour les impliquer dans le fonctionnement de l'école et dans l'accompagnement de l'apprentissage scolaire demeure un enjeu fondamental.

La scolarisation des moins de 3 ans est essentielle pour développer le langage de l'enfant et accompagner la parentalité. La refondation de l'éducation prioritaire fixe un objectif : toutes les écoles maternelles d'un réseau REP+ doivent mettre en place un dispositif dédié<sup>10</sup>. Le taux d'accueil et de scolarisation des moins de 3 ans est en baisse en éducation prioritaire (22 % en 2015-2016 alors qu'il était de 37,5 % en 2013-2014)<sup>11</sup>.

À la rentrée 2015, 17,5 % des enfants de 2 ans sont scolarisés dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP) et 22,2 % dans les réseaux d'éducation prioritaire plus (REP+), soit 19,3 % en éducation prioritaire contre 9,8 % hors éducation prioritaire.

Sur une longue période, le taux de scolarisation en France de ces enfants est orienté à la baisse : de 35 % au début des années 2000, il s'est depuis stabilisé et oscille autour de 12 % depuis 2012. À la rentrée 2015, 93600 enfants de 2 ans sont scolarisés dans les écoles publiques et privées, soit 11,5 % des enfants de cet âge<sup>12</sup>.

Cependant, il est possible de trouver des solutions afin d'accueillir les enfants de moins de trois ans. Ceux-ci peuvent être scolarisés en moyenne section voire en grande section pour pallier le manque de salles de classe. Un dispositif de jumelage CM2/6<sup>e</sup> peut également être mis en place.

*À Amiens, la proposition expérimentale du délégué du Gouvernement d'ouvrir des classes mixtes CM2-6<sup>e</sup> en collège a retenu l'attention de la Rectrice. Une classe de CM2 sera répartie sur deux classes de 6<sup>e</sup> pour créer deux classes mixtes de CM2-6<sup>e</sup> à la rentrée 2017. Ce dispositif permet de libérer des locaux à l'école primaire et ainsi de mieux accueillir les élèves de moins de 3 ans dans des espaces dédiés.*

La présence systématique d'espaces dédiés aux parents est également une condition pour développer une relation suivie entre les parents, l'école et des associations, qui peuvent faciliter ce lien.

*À Grigny, dans le cadre du « Grand Projet éducatif » et pour mobiliser les familles autour de la culture numérique, des espaces parents seront systématiquement aménagés dans chaque école et collège avec une amplitude horaire élargie.*

*En Guyane, une école maternelle a ouvert un espace parents. Cette démarche innovante pour les parents d'élèves de ce quartier s'est naturellement étendue au collège attenant, preuve d'un réel intérêt.*

10. [http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin\\_officiel.html?cid\\_bo=66627](http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=66627)

11. <http://www.education.gouv.fr/cid80263/la-scolarisation-a-deux-ans-en-education-prioritaire-un-enfant-sur-cinq-va-a-l-ecole-des-deux-ans.html>

12. Note d'information DEPP n° 19-juin 2016 (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance).

## Mettre en place un nouveau pilotage

L'instauration d'une cartographie des acteurs et des actions est indispensable pour partir d'une base de travail commune, travailler sur des objectifs partagés en phase avec la réalité et les besoins de chaque territoire. Le projet éducatif territorial (PEDT)<sup>13</sup> pourrait servir de cadre pour ce travail indispensable mais il est, de fait, très peu animé. Les comités de pilotage sont inexistantes.

Les conséquences de ce manque d'animation, de coordination donc de pilotage sont redoutables. L'articulation cohérente de tous ces dispositifs est indispensable mais elle ne devient effective que par un pilotage efficace : information, concertation, mise en cohérence et évaluations des actions, régulation, relations avec l'ensemble de la communauté éducative et les partenaires de l'école.

Pour mieux articuler les dispositifs mis en œuvre dans l'éducation prioritaire en lien avec le programme de réussite éducative et le travail des associations, il est important que le pilote de cette politique éducative territoriale soit un cadre issu de l'éducation mais extérieur au rectorat et à la commune concernée. Le délégué du Gouvernement doit être identifié par l'ensemble de la communauté éducative comme un expert mandaté par le préfet et missionné pour mettre en place et développer les relations partenariales.



**AMIENS** Élèves du collège César-Franck du quartier d'Amiens nord, présents à la cérémonie de remise des décrets de naturalisation du 8 mars 2017, à la préfecture de la Somme.

13. [http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin\\_officiel.html?cid\\_bo=70631](http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=70631)



# PRÉCONISATIONS

## PRÉCONISATION 1

Développer une politique éducative territoriale pour répondre aux besoins spécifiques des QPV. La mission du délégué du Gouvernement est d'accompagner les changements au sein de l'école et dans la communauté éducative élargie (moyens aux établissements les plus défavorisés, diminution substantielle du nombre d'élèves pour les classes charnières - CP et CE1 - des écoles REP+).

## PRÉCONISATION 2

Agir pour une plus grande mixité sociale dans les établissements scolaires en QPV. L'élargissement de la carte scolaire est indispensable pour les établissements de l'éducation prioritaire et a pour objectif de favoriser la mixité sociale<sup>14</sup>.

## PRÉCONISATION 3

Promouvoir des pratiques innovantes en matière d'éducation. Développer et diffuser des pratiques innovantes à partir d'expériences qui ont donné des résultats au niveau national et international.

## PRÉCONISATION 4

Mettre en œuvre une gestion des ressources humaines plus adaptée aux problèmes spécifiques des QPV. Nommer des professeurs expérimentés et limiter le recours aux contractuels sur les territoires de l'éducation prioritaire.

## PRÉCONISATION 5

Recruter des chefs d'établissement provenant d'autres milieux professionnels que l'Éducation nationale (autres administrations, chefs d'entreprise...). La diversification du recrutement des principaux et des proviseurs sur la base d'un projet d'établissement serait une source d'innovation potentielle permettant d'enrichir les partenariats donc le parcours éducatif des élèves.

## PRÉCONISATION 6

Déployer une évaluation des élèves plus régulière pendant la scolarité obligatoire, notamment à la fin de chaque cycle.

## PRÉCONISATION 7

Mettre en place une coordination opérationnelle. Il s'agit de désigner un pilote de l'ensemble de la politique éducative territoriale permettant ainsi l'articulation des politiques des différents services de l'État, des collectivités territoriales et des associations pour plus d'efficacité. C'est le rôle dévolu au délégué du Gouvernement.

14. « Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français », de Son Thierry Ly et Arnaud Riegert, datée de juin 2015, publiée le 28 mai 2015. L'étude est résumée sur le site du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco).

# 3 Jeunesse

- 40 Préambule
- 41 Les jeunes : une priorité politique depuis 2012
- 42 La jeunesse de Guyane : une situation préoccupante
  - > L'insertion professionnelle des jeunes
  - > L'hébergement, le logement, la famille et le cadre de vie des jeunes
  - > La santé des jeunes
- 44 Une nouvelle gouvernance locale pour améliorer l'efficacité de la politique jeunesse à l'échelle des QPV
  - > Des dispositifs nationaux ayant peu d'impact sur le parcours des jeunes des quartiers prioritaires
  - > L'insertion professionnelle de la jeunesse guyanaise
  - > Des outils pour une politique locale efficace en faveur de la jeunesse
  - > Des pistes de solutions pour la jeunesse de Guyane
  - > La place des jeunes dans l'élaboration de la politique jeunesse
  - > Quel rôle pour la déléguée du Gouvernement de Guyane en matière de politique jeunesse ?
- 48 Préconisations pour la Guyane

La fiche jeunesse du Livre vert des délégués du Gouvernement se base sur :

- une approche indirecte des politiques pour la jeunesse au travers des dispositifs déployés sur les territoires de la politique de la ville (emploi, éducation ou santé...);
- une approche directe de la déléguée du Gouvernement de Guyane, missionnée spécifiquement sur l'ensemble des problématiques de la jeunesse.

La précarité de la jeunesse y est aggravée par les spécificités du territoire guyanais. Les préconisations doivent donc être adaptées.



**AMIENS** Remise des prix pour la réalisation de livres de jeunesse.

# LES JEUNES : UNE PRIORITÉ POLITIQUE DEPUIS 2012

Depuis 2012, le plan « Priorité jeunesse<sup>1</sup> » a été décliné par le comité interministériel à la jeunesse, au travers de 47 dispositifs pour l'ensemble du territoire national parmi lesquels figurent les « Emplois d'avenir », la « Garantie jeune », le « Service civique » pour tous ou encore « Erasmus ».

Cette priorité accordée à la jeunesse a vocation à être intégrée à toutes les politiques publiques. La nomination d'un délégué interministériel à la jeunesse en janvier 2014 devait permettre l'articulation de l'ensemble des dispositifs mobilisés par chaque ministère responsable d'une thématique particulière : l'éducation, l'emploi, le logement, la santé ou la famille. Le rôle défini pour ce délégué est stratégique « *Veiller à la cohérence des actions des différents ministères, marquer le progrès dans la prise en compte de la priorité jeunesse au sein de l'administration de l'État et garantir une réflexion stratégique pour l'ensemble du Gouvernement.* »

Les dispositifs précités sont tous intégrés dans le programme du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (Ciec)<sup>2</sup>, assortis d'indicateurs spécifiques pour évaluer leur impact sur les parcours des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les Car<sup>3</sup> sont chargés d'assurer le suivi de ces dispositifs au travers des plans « Priorité jeunesse » de niveau régional.

La réforme des rythmes scolaires et éducatifs a imposé la généralisation des projets éducatifs de territoires<sup>4</sup> (PEDT), mais ceux-ci ne sont pas intégrés dans les critères d'évaluation du Ciec. Ces projets doivent pourtant établir des bilans locaux de l'offre éducative proposée à tous les jeunes scolarisés sur la globalité des temps périscolaires : sport, cultures, loisirs... Or, il n'existe pas actuellement de critères d'évaluation ni d'étude d'impact du bénéfice de ces PEDT sur les jeunes.

1. Synthèse « 3<sup>e</sup> acte de la priorité jeunesse », 12 avril 2016.

2. Ciec : rapport 26 octobre 2015 « La République en acte ».

3. Car : comité de l'administration régionale. Le premier CAR dédié à la jeunesse a eu lieu le 22 mars 2013, en Auvergne, avec l'idée de bâtir une stratégie et un plan d'action de l'État en région pour sa jeunesse.

4. Circulaire 2014-184 du 19/12/2004 pour la généralisation des PEDT.



# LA JEUNESSE DE GUYANE : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

## L'insertion professionnelle des jeunes

La population guyanaise se caractérise par la jeunesse de sa population et sa croissance démographique (taux de natalité : 27,6 %). Celle-ci se maintient à un niveau de croissance annuelle moyen de 3,5 % avec une contribution du solde naturel de 2,7 %. 40 % des habitants sont âgés de moins de 20 ans (de 24 à 29 % dans les autres Dom).

L'immigration provenant des pays voisins explique en partie ces chiffres. Le nombre de jeunes a progressé de 36 % depuis 1999.

Le dernier recensement de la population fait apparaître que 2100 enfants de 6 à 16 ans ne sont pas scolarisés.

C'est à Saint-Laurent-du-Maroni que la situation est la plus alarmante avec 1000 à 1200 jeunes inactifs de moins de 20 ans. Les mineurs non scolarisés sont des proies faciles pour les trafiquants de drogues qui leur proposent de transporter de la cocaïne ingérée (5000 euros par voyage). L'accroissement de ce phénomène chez les moins de 16 ans, venant de Saint-Laurent-du-Maroni, est alarmant.

En 2015, 1919 décrocheurs ont été recensés sur toute la Guyane.

*Une École de la 2<sup>e</sup> chance, la première en **Guyane**, verra le jour (avec l'appui de la déléguée du Gouvernement) avant juin 2017.*

*Des classes spécifiques pour les élèves à besoins particuliers de 12-16 ans seront mises en place en 2017 dans tous les collèges de Saint-Laurent-du-Maroni.*

## L'hébergement, le logement, la famille et le cadre de vie des jeunes

Compte tenu des spécificités géographiques de la Guyane, de nombreux jeunes sont hébergés en dehors du foyer parental. Ils doivent partir étudier sur le littoral, où sont concentrés les centres de formation et écoles mais où l'internat est peu développé.

*La déléguée du Gouvernement, en partenariat avec le délégué du préfet et le rectorat, met en place un dispositif d'ouverture des internats le week-end pour les élèves des communes éloignées du littoral guyanais. Le projet Premices de l'association Agapé est organisé en partenariat avec les Apprentis d'Auteuil.*

*Elle a aussi contribué à la création d'une délégation de service public dans la communauté d'agglomération des communes du littoral afin de créer une ligne de bus permettant aux étudiants de rentrer chez eux après les travaux dirigés du soir. Celle-ci a été inaugurée le 20 janvier 2017.*

Les jeunes Guyanais fondent rapidement une famille sans nécessairement avoir un emploi (50 % des demandeurs d'emploi ont moins de 30 ans). Cette précarité des jeunes foyers engendre une demande très importante de logements sociaux.

Les logements sociaux récents sont agréables mais les pieds d'immeuble restent le plus souvent vides. Ces lieux de vie sans animation commerciale ou administrative deviennent rapidement des ghettos sociaux.

*L'insuffisance des dispositifs d'accueil de la petite enfance constituant un frein à la mobilité et à l'emploi, la déléguée du gouvernement a contribué à la rédaction du premier Schéma territorial des services aux familles. Celui-ci prévoit l'ouverture de crèches d'insertion grâce à un soutien logistique et financier de la Caf.*

## La santé des jeunes

En Guyane, 7 % des mères sont des jeunes filles mineures. 28,9 % des jeunes femmes ont recours à l'IVG (11,3 % en France métropolitaine). L'Agence régionale de santé (ARS) a pour projet de mettre en place une commission régionale de la périnatalité réunissant l'ensemble des acteurs concernés. Cette instance doit décider d'un programme régional d'action périnatale.

L'ARS veut également initier une réflexion et une action partenariale sur les grossesses précoces, l'accès à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), en favorisant le financement de la formation d'agents de prévention (par la collectivité territoriale de Guyane), d'infirmiers, de conseillères conjugales et familiales/conseillères économiques et sociales, de psychologues, de médecins scolaires etc.

Le surpoids touche 1 jeune homme sur 4 et 1 jeune femme sur 6. Un programme régional d'éducation à la santé en alimentation-nutrition (prévention du diabète et de ses complications-développement de l'activité physique pour lutter contre le surpoids et l'obésité) doit être mis en place avec tous les acteurs, au-delà des seuls professionnels de santé : éducation nationale, URPS, Daaf, collectivités locales, associations. Il sera rédigé par les services de l'État.

La mortalité des jeunes est souvent liée à des causes externes (surtout des accidents) et à des maladies infectieuses (surtout le VIH) et parasitaires. La Guyane est le département le plus touché de France par le sida.

L'ARS prévoit de :

- relancer, avec la caisse générale de la sécurité sociale, l'accès aux tests de dépistage rapide du VIH en médecine de ville pour une prise en charge plus rapide;
- poursuivre et renforcer la démarche globale de prévention de l'ensemble des risques liés à la sexualité.

# UNE NOUVELLE GOUVERNANCE LOCALE POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE JEUNESSE À L'ÉCHELLE DES QPV

La précarité des jeunes dans le domaine du logement et de l'emploi demeure forte dans les quartiers prioritaires.

## Des dispositifs nationaux ayant peu d'impact sur le parcours des jeunes des quartiers prioritaires

La baisse de 3 % des demandeurs d'emploi de catégorie A en 2017 sur le territoire national n'estompe pas l'augmentation de 24 % des demandeurs de catégorie D, principalement les jeunes de moins de 25 ans.

Les « Emplois d'avenir » peuvent provoquer une frustration chez les jeunes et les employeurs. Les diplômés doivent demander des mesures dérogatoires pour bénéficier de ces postes, car ce dispositif concerne seulement les jeunes non qualifiés. Les entreprises et groupements d'employeurs d'insertion et de qualification (GEIQ) qui recrutent des jeunes qualifiés ayant déjà bénéficié des plans régionaux de formation sont privés de la possibilité de recruter des jeunes en emploi d'avenir.

Du fait du peu de contrôle des agréments, les services civiques recrutés dans le milieu associatif concurrencent parfois directement les recrutements d'emplois aidés. Les PEDT ont le plus souvent été signés par les élus locaux pour obtenir les fonds de soutien liés à la réforme des rythmes scolaires. Leur contenu opérationnel se limite souvent au seul encadrement des élèves de primaire durant les nouveaux temps périscolaires. Il n'existe pas de recensement ou de coordination des acteurs du périscolaire pour les collégiens et lycéens. Les PEDT et leur cellule de coordination départementale n'ont pas généré la dynamique de pilotage global attendue, ni permis l'élaboration d'une réelle cartographie des acteurs pour la jeunesse à l'échelon territorial.

L'État local peine à articuler les politiques de droit commun avec les dispositifs de la politique de la ville en faveur de la jeunesse. Les emplois aidés pour les jeunes non qualifiés rendent moins attractives les filières locales de formation et les études en général. Il pourrait donc être judicieux de rénover ces dispositifs au plan national pour flécher les aides à l'embauche vers des programmes qualifiants : contrats de professionnalisation ou contrats d'apprentissage en tenant compte des secteurs en tension pour l'embauche : services à la personne, hôtellerie/restauration, filières numériques...

Les dispositifs nationaux du plan « priorité jeunesse » qui émanent de plusieurs ministères se déclinent en silos à l'échelon territorial. Ils entrent en concurrence (service civique/emplois aidés; PEDT/Schéma départemental de service aux familles...).

Le cumul de dispositifs isolés tient lieu de stratégie locale. Une vraie politique intégrée au contrat de ville impliquerait une vision commune à long terme de tous les acteurs d'un territoire et des objectifs partagés.

## L'insertion professionnelle de la jeunesse guyanaise

En 2016, le taux de chômage s'élève à 22 % de la population. Les actifs de 15 à 25 ans sont les plus touchés, 45 % sont demandeurs d'emploi, dont une large majorité de femmes.

Plus de la moitié de la population en âge de travailler n'a aucun diplôme. Six jeunes sur 10 de 16 à 25 ans sont sortis du système scolaire sans diplôme. Le taux de sortie précoce est de 54 % contre 18 % sur la France entière. Les jeunes femmes sortant du système scolaire sans diplôme sont beaucoup plus nombreuses, certaines d'entre elles ayant dû arrêter leurs études du fait d'une grossesse.

Les jeunes Guyanais effectuent des études plus courtes que la moyenne nationale. L'arrêt précoce des études conjugué à l'absence de qualification professionnelle rend difficile l'employabilité durable de ces jeunes.

*La déléguée du Gouvernement a mis en place des modules de préparation aux études supérieures dès la classe de seconde grâce à un partenariat avec l'Essec par le biais des Mooc<sup>5</sup>.*

En Guyane, les diplômes professionnels débouchent fréquemment sur un emploi précaire : 30 % des titulaires d'un CAP, BEP ont un emploi à durée déterminée et 24 % un emploi à durée indéterminée. Cela tient aussi à la fragilité du tissu économique et à la viabilité variable des entreprises.

Un tiers des jeunes en emploi occupent un poste dans la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière. Le secteur public est le premier employeur des jeunes en Guyane.

## Des outils pour une politique locale efficace en faveur de la jeunesse

Dans la plupart des communes, la logique de silo est très présente et les politiques en faveur de la jeunesse sont scindées entre des services différents : jeunesse, éducation, sports et culture. Ceux-ci sont également séparés des équipes de la politique de la ville.

Le contrat de ville peut permettre de désigner un porteur commun chargé d'établir et de piloter une politique transversale à l'échelle d'un QPV.

Il doit aussi définir un objectif commun à tous les acteurs. Par exemple :

- l'accès des 15-18 ans à des offres sportives de 20h à 23h en semaine;
- la professionnalisation des intervenants des temps périscolaires au sein des associations de proximité;
- la mise en place d'une cartographie en ligne de l'offre de loisirs éducatifs pendant les vacances scolaires.

Il est indispensable d'accompagner les collectivités dans leurs projets d'internalisation des actions éducatives au profit de la jeunesse.

Celles-ci ne doivent pas se limiter à la mise en place d'accueils collectifs sans hébergement

5. MOOC : Massive Open Online Course

pour les 3-11 ans. Cette orientation a en effet contribué à faire disparaître l'offre des associations d'éducation populaire en semaine dans les villes moyennes pour les 11-17 ans. Dans cette configuration, ce public ne dispose pas de lieux d'accueil dédiés et intègre, en dernier recours, les centres sociaux. Le croisement de publics aux besoins très différents rend la mission complexe voire impossible.

Il est donc nécessaire d'inciter les collectivités à intégrer les associations dans la démarche car le diagnostic des acteurs de proximité est indispensable pour conduire un projet global et cohérent à long terme.

L'action des réseaux associatifs régionaux dédiés à la jeunesse (Crij/Crajep<sup>6</sup>) se limite trop souvent aux métropoles régionales. Ceux-ci doivent donc s'attacher à déployer leurs nombreuses actions dans tous les QPV.

## Des pistes de solutions pour la jeunesse de Guyane

Des potentialités de développement de l'économie guyanaise se dessinent autour des activités minière et halieutique, et de l'émergence de nouvelles filières comme les métiers du bois. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la collectivité territoriale de Guyane est compétente en matière de jeunesse, de formation et d'éducation. Celle-ci s'apprête à lancer une réflexion avec les partenaires locaux et nationaux avant de définir une politique globale.

Le marché de l'emploi actuel de la Guyane ne permet pas de trouver une solution pour cette population très importante de jeunes sans emploi et, le plus souvent, sans diplôme.

Le BTP, par exemple, emploie 30 000 jeunes mais la population scolaire est deux fois et demie plus importante.

*La déléguée du Gouvernement va proposer la mise en place des chantiers-écoles et des actions d'animation et de formation avec les entreprises du BTP.*

*Le régiment du Service militaire adapté<sup>7</sup> de **Saint-Laurent-du-Maroni** doit signer une convention avec le rectorat pour ouvrir ses ateliers de formation aux jeunes de cette commune. Frontalière avec le Suriname, celle-ci reçoit depuis peu un afflux d'immigrants d'origine haïtienne (5 000 sont arrivés illégalement dans la sous-préfecture au cours des trois derniers mois de 2016 et 11 000 à Cayenne).*

*700 jeunes sont concernés par ce dispositif qui permet aussi de lutter contre l'illettrisme mais aussi l'oisiveté, qui peut conduire à l'entrée dans la délinquance.*

6. Crij : Centre régional d'information jeunesse

Crajep : Comité régional des associations pour la jeunesse et l'éducation populaire

7. <http://www.le-sma.com/>





**SMA** Le service militaire adapté forme de nombreux jeunes en Guyane et dans l'ensemble de l'Outre-mer (ici, à La Réunion).

## La place des jeunes dans l'élaboration de la politique jeunesse

Les jeunes peuvent avoir une légitimité pour évaluer la pertinence des actions dont ils sont bénéficiaires. Ce postulat est acté dans le cadre national du plan « priorité jeunesse », mais il n'en va pas de même dans les territoires.

Les jeunes sont peu présents dans les conseils citoyens et ont du mal à trouver leur place. La dynamique d'un groupe de jeunes n'est pas la même que celle d'un jeune isolé dans un groupe d'adultes. Il semble indispensable de réfléchir, avec les collectivités, à la mise en place d'une commission ou d'un conseil citoyen autonome dédié aux jeunes à l'échelle d'un quartier prioritaire. Cette démarche doit s'inscrire dans une politique globale pour les jeunes qui peuvent ainsi contribuer au choix et au développement de l'offre de loisirs en semaine après 20h et à la programmation des manifestations culturelles dans le quartier.

## Quel rôle pour la déléguée du Gouvernement de Guyane en matière de politique jeunesse ?

Compte tenu de l'ampleur des problématiques de la jeunesse en Guyane, la déléguée du Gouvernement a été expressément missionnée sur les priorités éducation et jeunesse.

Associer la jeunesse à une autre thématique comme l'emploi, le logement, la santé n'a pas été envisagé sur les autres territoires. Deux raisons probables : la jeunesse est, de fait et implicitement, considérée comme une priorité transversale de l'ensemble des politiques locales ou alors, l'Éducation nationale s'occupant de la jeunesse, il n'est pas utile de réfléchir à un plan d'action plus large.

La déléguée du Gouvernement doit prendre en compte ces deux hypothèses pour accompagner un territoire prioritaire et tous ses acteurs, structurer une politique locale en faveur de la jeunesse au-delà de l'empilement de dispositifs et d'actions isolées, développer et adapter l'ingénierie locale en faveur de l'emploi, du logement ou de la santé spécifiquement au profit des jeunes des quartiers prioritaires.

Les priorités affichées déterminent le profil du délégué et la durée de sa mission (éducation, emploi, santé...).

## PRÉCONISATIONS POUR LA GUYANE

### PRÉCONISATION 1

Développer l'ingénierie locale de l'emploi. Expérimenter la création d'un service public pour l'emploi des jeunes (SPE-J) à Cayenne pour coordonner des parcours innovants d'insertion dans l'emploi.

### PRÉCONISATION 2

Développer des filières qualifiantes adaptées aux bassins d'emploi. Les contraintes de mobilité, les cultures très différentes d'un bassin à l'autre, la très grande précarité de la jeunesse et le très faible niveau de qualification imposent une offre de formation au plus près des territoires les plus isolés. Le développement de cette offre de formation doit s'accompagner de projets de transport et de logement.

### PRÉCONISATION 3

Recruter un nouveau délégué du gouvernement pour l'ouest du département. Les distances importantes sur ce territoire imposent la nomination d'un délégué du Gouvernement à Saint-Laurent-du-Maroni. Celui-ci pourrait être un spécialiste de l'emploi.



# 4 **Emploi**

- 50 L'emploi en quartier prioritaire : un enjeu majeur de la politique de la ville
- 51 Un pilotage territorial à redynamiser
- 53 Des réponses pour l'emploi à construire avec les entreprises
- 56 Les clauses d'insertion : un levier pour l'emploi insuffisamment utilisé
- 56 Formation et emploi : une difficile articulation
- 59 Préconisations

# L'EMPLOI EN QUARTIER PRIORITAIRE : UN ENJEU MAJEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont, plus que les autres, exposés aux risques de chômage et d'exclusion. À niveau de diplôme égal, le taux de chômage dans les quartiers est près de trois fois supérieur à celui des unités urbaines environnantes. Dans les quartiers en politique de la ville<sup>1</sup>, le chômage est encore plus marqué chez les femmes (plus d'une sur deux est en dehors du marché du travail) et chez les jeunes (près d'un jeune actif sur deux est au chômage).

Depuis plus de vingt ans, la politique de l'emploi intervient sur des catégories de « publics » : reconversion des salariés à la suite des restructurations industrielles, formation et insertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi, lutte contre l'exclusion professionnelle des chômeurs de longue durée, intégration des travailleurs handicapés...

La politique de l'emploi est scindée en trois volets :

- accompagnement des mutations et restructurations économiques ;
- intervention sur le marché du travail ;
- politique de promotion de l'emploi.

La déclinaison de la politique nationale au niveau territorial, *a fortiori* à l'échelle des QPV, doit nécessairement tenir compte des spécificités des territoires : hétérogénéité des publics, niveau de développement économique, diversité des marchés locaux du travail...

Or les services centraux du ministère du Travail, de Pôle emploi et des partenaires sociaux considèrent que le territoire est seulement un espace administratif de mise en œuvre des politiques nationales.

Le service public de l'emploi (SPE)<sup>2</sup> a pour objectif de mettre en synergie les actions du ministère de l'Emploi, de Pôle emploi, des partenaires sociaux et des élus locaux : or ces institutions ont des cultures professionnelles et des logiques institutionnelles différentes. Leur mise en cohérence nécessite un pilotage serré.



1. Rapport « emploi et territoire » CGET – 12/2016.

2. SPE : instruction du 15 juillet 2014 du ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, relative à l'organisation du SPE dans les territoires.

# UN PILOTAGE TERRITORIAL À REDYNAMISER

Le service public de l'emploi local (SPE-L) a été créé il y a trente ans pour déployer l'action de l'État en matière d'emploi sur les territoires et veiller à l'articulation de l'offre de service de tous les partenaires. Il a connu plusieurs évolutions (mise en veille, abandon des SPE de proximité au profit des SPE départementaux...) qui ont conduit peu à peu à un affaiblissement de la présence et du rôle de l'État dans le pilotage de la structure.

L'État est trop souvent dans un rôle d'observateur. Le SPE se limite souvent à un commentaire collectif des indicateurs du chômage et, plus particulièrement, du nombre de demandeurs d'emploi de la catégorie A. Faire baisser une catégorie de chômeurs est bien insuffisant pour modifier durablement la vie des habitants des quartiers populaires, qui restent, de fait, dans une situation précaire.

Le renforcement de la décentralisation, notamment la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe »<sup>3</sup>, confie aux régions et aux intercommunalités de nouvelles et importantes responsabilités en matière d'emploi.

L'élaboration et la signature des contrats de ville 2015-2020 sont intervenues dans un calendrier très contraint. Les nouvelles intercommunalités ont été mises en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ces facteurs ont limité, voire empêché, la tenue d'instances de pilotage opérationnel des contrats de ville.

Chaque opérateur de la politique de l'emploi propose, en parfaite autonomie et sans tenir compte de ce que font les autres acteurs, sa déclinaison locale des dispositifs nationaux (contrats aidés, alternance/apprentissage, Garantie jeune, Pôle emploi, mission locale, école de la 2<sup>e</sup> chance...). Seuls une dynamique collective locale et un travail en transversalité, encore à initier, pourraient produire des résultats. La mise en œuvre locale de la politique de l'emploi reste résolument et malheureusement ancrée dans une logique de « tuyaux d'orgue ».

La tenue de SPE départementaux « statistiques » et l'absence de SPE de proximité (SPE-P) privent les QPV d'une instance de pilotage, d'animation et de coordination du pilier « emploi » des contrats de ville. Plusieurs éléments renforcent ce constat : multiplicité des structures et des dispositifs, recomposition des intercommunalités, absence ou réunion épisodique du SPE, disparition des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et Maisons de l'emploi sur certains territoires (Yvelines, par exemple...).

Ce contexte territorial rend particulièrement complexe la mise en cohérence et l'opérationnalité des dispositifs au bénéfice des publics des QPV (Garantie jeunes, Plan alternance, plan 500 000 formations, programmation du pilier « emploi/développement économique » du territoire...).

3. Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

Pourtant, l'instance du SPE et du SPE-P est primordiale pour :

- **animer, suivre et évaluer la mise en œuvre locale des dispositifs d'insertion** : Garantie jeunes, Initiative européenne pour la jeunesse, Insertion par l'activité économique, Parrainage pour l'emploi...;
- **accompagner les projets de recrutement des entreprises** et les projets de développement économique du territoire;
- **adapter l'offre de formation des publics** et suivre le déploiement local du plan « 500 000 formations supplémentaires »;
- **analyser les données locales du marché du travail** : principales caractéristiques de la demande et de l'offre d'emploi locales;
- **définir et mettre en place des actions complémentaires et locales** en direction des publics cibles, et notamment les jeunes des QPV;
- **animer, suivre et évaluer la mise en œuvre des contrats aidés** (contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats initiative emploi, emplois d'avenir, contrats en alternance).

Les réunions du service public de l'emploi (SPE) doivent être complétées localement par la création et la mobilisation du service public de l'emploi de proximité (SPE-P). La circulaire interministérielle du 25 mars 2015, prise à la suite du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, préconise d'ailleurs la constitution d'un SPE-P dans le cadre des contrats de ville.

Ces instances peuvent produire et partager une analyse plus fine des besoins et des actions à conduire localement avec une très grande réactivité. C'est à ce niveau que les crédits de la politique de la ville peuvent jouer un rôle déterminant dans l'ingénierie de projets d'accompagnement vers l'emploi. Le SPE-P devrait être une instance obligatoire des contrats de ville et constituer la cellule opérationnelle de mise en œuvre et de suivi du pilier « emploi/développement économique ».

# DES RÉPONSES POUR L'EMPLOI À CONSTRUIRE AVEC LES ENTREPRISES

Malgré des initiatives isolées, le partenariat avec les entreprises et les acteurs économiques demeure un point faible. Le pilier « emploi-développement économique » des contrats de ville et les actions d'accompagnement et d'accès à l'emploi, d'appui au développement économique et de partenariats avec les entreprises en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont peu développés. Les liens entre les délégués du préfet, les unités territoriales des Direccte et les entreprises du territoire ne sont pas assez resserrés. Le partenariat est difficile à impulser par méconnaissance des cultures réciproques. Les mondes s'ignorent.

La charte « Entreprises et quartiers »<sup>4</sup> permet aux entreprises signataires de devenir actrices de la cohésion sociale et de l'emploi dans les QPV. C'est un levier très important qui a fait ses preuves pour initier et développer une dynamique locale en faveur de l'emploi et du développement économique. Il faut pour cela mobiliser le réseau national des entreprises signataires mais également associer les entreprises et PME locales. Il s'agit de développer une dynamique territoriale de la charte. Au niveau local, c'est au quotidien que celle-ci doit être pilotée et animée par l'État, avec le soutien des réseaux et clubs d'entreprises.

Les délégués du Gouvernement ont pu jouer un rôle fédérateur pour lancer la démarche et l'animer sur tous les territoires.

*Dans les **Yvelines**, la déclinaison de la charte « Entreprises et quartiers » était en réflexion depuis 2015. Le délégué du Gouvernement a engagé et piloté la démarche dès sa prise de fonctions en juillet 2016.*



**PRÉFECTURE DES YVELINES** Autour du préfet des Yvelines, Serge Morvan, de la sous-préfète des Yvelines, secrétaire générale adjointe M<sup>me</sup> Kihal-Flégeau, de la préfète Sylvie Feucher, coordinatrice nationale des délégués du Gouvernement, et du délégué du Gouvernement Halim Abdellatif, 17 grandes entreprises et PME s'engagent pour l'emploi des habitants des quartiers de la politique de la ville des Yvelines lors de la séance de signature de la charte « Entreprise et quartiers », le 2 décembre 2016.

4. Charte nationale « Entreprises et quartiers » signée par le ministre délégué à la Ville François Lamy, le 20 juin 2013.



Cela s'est traduit par :

- la mobilisation des principaux acteurs et lancement opérationnel de la démarche avec un comité d'animation et de suivi local (communes et intercommunalités, services de l'État et SPE, les trois réseaux d'appui Crepi, Face et IMS...);
- la définition des orientations de la charte départementale et de sa déclinaison pour l'ensemble des QPV du département;
- la définition des engagements avec les entreprises signataires nationales;
- l'implication dans la démarche d'entreprises et de PME du département.

Le 2 décembre 2016, la charte « Entreprises et quartiers » Yvelines a été signée avec 17 premières entreprises et PME. La démarche se poursuit en 2017, avec de nouveaux partenaires.

Dans le **Vaucluse**, le délégué du Gouvernement a relancé l'animation des chartes locales et élaboré un nouveau plan pour 2017. Celui-ci prévoit d'évaluer l'action des entreprises à partir de 11 critères communs et de démontrer leur rôle central dans l'accès à l'emploi, le soutien à l'éducation ou la vie associative locale. Les entreprises peuvent ainsi signer les contrats de ville locaux et prendre part activement à la construction des projets de leur territoire.

Pour la **Somme**, la démarche engagée avec l'appui du délégué du Gouvernement a abouti à la signature, en janvier 2017, d'une première charte avec une société de maroquinerie d'Abbeville. Le 21 mars 2017, une quarantaine d'entreprises ont signé la charte « Entreprises et Quartiers » à la préfecture d'Amiens.

Les dispositifs d'accompagnement à l'emploi sont globalement présents sur les différents territoires. Mais ceux qui préparent et socialisent les publics en difficulté (insertion et accompagnement social et linguistique, connaissance et maîtrise des « codes » et comportements...), préalable indispensable à l'engagement de démarche et d'accompagnement à l'insertion professionnelle et à l'accès à l'emploi, ne sont pas suffisants au regard des besoins d'une population de demandeurs d'emploi très fragile. La formation linguistique est aujourd'hui quasi exclusivement réservée aux primo-arrivants. Elle est pourtant essentielle pour un public en insertion sociale et professionnelle. L'offre de formation et les financements ne couvrent pas les besoins auxquels sont confrontés les opérateurs (collectivités, associations et organismes de formation...).



À **Avignon**, le délégué du Gouvernement, dans le cadre du lien entre éducation, formation professionnelle et emploi a porté le développement d'une application pour smartphone, D'CLIC STAGE, qui a pour objectif de faciliter la découverte du monde de l'entreprise pour les jeunes des quartiers populaires qui ne bénéficient d'aucun réseau.

Cette action innovante, locale et transversale, est intégrée comme un indicateur d'engagement pour les entreprises signataires de la charte « Entreprises et quartiers » dans le

Vaucluse : nombre d'offres proposées par les entreprises, nombre de tuteurs mobilisés, nombre d'offres acceptées...

La coordinatrice nationale a engagé une action pilote avec les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et du commerce sur l'ensemble des sites des délégués du Gouvernement pour faciliter l'intégration des publics issus des quartiers sensibles dans leurs formations.

Cette action articule la mise en place de formations préalables à l'entrée en emploi ou formation sur la base du savoir-être comportemental et de la connaissance de l'exercice des emplois, et le déploiement d'actions de formation validées par des certifications de branches. Le Fafih (OPCA des métiers du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration et des activités de loisirs) et le Forco (OPCA du commerce et de la distribution), interviendront pour le cofinancement des actions de formation ainsi que pour la mobilisation des entreprises sur les territoires concernés.

À **Amiens**, le délégué du Gouvernement, en partenariat avec le Fafih, a participé au recrutement d'une dizaine de jeunes des QPV pour les intégrer à une formation pour obtenir un certificat de qualification professionnelle (CQP) de commis de cuisine. Des sessions de recrutement auront lieu tout au long de l'année.

En lien avec Pôle emploi Ile-de-France, une action de préparation opérationnelle à l'emploi (POE) est en cours de montage pour trois sites : Mantes-la-Jolie, Trappes et Grigny. Une action similaire pourra être envisagée avec l'ensemble des branches professionnelles après expérimentation.

Le travail de pilotage des actions sur la réussite éducative en lien avec l'insertion professionnelle a permis au délégué du Gouvernement d'Amiens de lancer d'autres projets connexes, en particulier sur l'emploi et le développement économique. Ainsi, des propositions d'ouverture de sociétés franchisées dans le quartier d'Amiens nord ont été faites via le fonds d'investissement « Impact-Partenaires » : Carrefour Market, Pizza Hut, Burger King... La démarche est également engagée avec ce fonds d'investissement sur les Yvelines pour repérer les projets de création d'activité et d'entreprises à « fort impact social » et les porteurs de projets de création des commerces en franchise, en lien avec les partenaires locaux de la création entreprises, les collectivités et les services de l'État. C'est aussi le cas à Vénissieux.

## LES CLAUSES D'INSERTION : UN LEVIER POUR L'EMPLOI INSUFFISAMMENT UTILISÉ

En adoptant dès 2005, et pour la première fois en France, une charte qui fixe des objectifs d'insertion dans ses chantiers<sup>5</sup>, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) a joué un rôle moteur pour imposer l'utilisation des clauses sociales dans la commande publique. Dans le cadre du Nouveau Programme national de renouvellement urbain<sup>6</sup> (NPNRU), cet organisme a adopté une nouvelle charte nationale pour favoriser l'insertion professionnelle des habitants des QPV. Les clauses d'insertion prévues dans les programmes de renouvellement urbain et les marchés publics (État, collectivités...) sont un vrai levier en faveur de l'emploi des habitants de ces quartiers. Cependant, d'un territoire à un autre, les orientations et organisations locales sont très disparates (pilotage au titre du contrat de ville ou du NPNRU, implication ou non du SPE, intervention des Plie, des Maisons de l'emploi, des collectivités, chef de file départemental, local, pas de chef de file...) ce qui nuit à l'efficacité de la mesure.

Seule la mise en place de cellules locales dédiées permet un développement et un suivi des clauses d'insertion dont l'efficacité est largement démontrée<sup>7</sup>. Il faut favoriser la généralisation et le développement de ces clauses sociales d'insertion dans les marchés publics, au profit des habitants des QPV. Cependant, les articles 14, 15, 30 et 53 du code des marchés publics ne permettent pas, hors NPNRU, de retenir spécifiquement comme bénéficiaires les habitants des QPV. Le travail de ces cellules locales doit être fortement soutenu par l'État pour engager tous les acteurs (commanditaires et prestataires).

La généralisation de plateformes d'accompagnement des clauses d'insertion départementales ou intercommunales (comme dans les Yvelines ou le Vaucluse) permettra d'optimiser les résultats attendus, notamment des grands chantiers, et d'accroître leur impact sur l'emploi local.

## FORMATION ET EMPLOI : UNE DIFFICILE ARTICULATION

Les acteurs de la formation professionnelle sont bien implantés dans les quartiers prioritaires (Afp, Greta, Écoles de la 2<sup>e</sup> chance...), mais la construction et le financement des parcours restent incohérents. Les offres de formation ne correspondent pas aux besoins des bassins d'emploi.

De plus, même si les conseils régionaux participent à tous les contrats de ville de leur territoire, leur engagement et leur stratégie en matière de formation professionnelle ne sont pas toujours suffisamment clairs.

5. Charte nationale d'insertion ANRU – loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003.

6. Nouveau Programme national de renouvellement urbain – décret 2015-299 du 16 mars 2015.

7. Guide du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique « commande publique et d'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées » – octobre 2015.

Pourtant, les villes distantes des grands pôles urbains, au solde démographique tout juste positif, peinent à trouver la main-d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin. La formation, levier indispensable d'insertion dans l'emploi, leur manque aujourd'hui.

Le plan 500 000 formations a contribué à la diminution du nombre de demandeurs d'emploi dans la catégorie A<sup>8</sup> dont certains ont basculé dans la catégorie D<sup>9</sup>, catégorie de demandeurs non tenus d'effectuer une recherche active car insérés dans un plan de formation.

*À **Avignon**, le délégué du Gouvernement a développé un parcours partenarial dans les quartiers populaires. Ainsi l'action « Jobs services » prévoit et articule :*

- une expérience en service civique pour détecter les aptitudes et développer l'autonomie des jeunes ;*
- une formation qualifiante dans les services à la personne, en partenariat avec Pôle emploi et une association de professionnels du service ;*
- un accompagnement financier et pédagogique pour l'obtention du permis de conduire, en partenariat avec une auto-école du quartier prioritaire ;*
- des promesses d'embauche contractualisées avec les professionnels du secteur du service à la personne comme avec la structure d'Aide à domicile en milieu rural (ADMR) pour les jeunes s'engageant dans ce parcours.*

*Cette ingénierie locale dans le secteur du service à la personne s'est appuyée sur un diagnostic du SPE, sur le choix de développer la « silver économie » en priorisant le financement des formations qualifiantes et sur l'analyse des offres Pôle emploi en CDI non pourvues au premier semestre 2016.*

*Dans les **Yvelines**, cette approche territoriale et sectorielle a également été impulsée dans le secteur des services à la personne pour mettre en œuvre un plan d'action spécifique sur le territoire. Il s'agit de professionnaliser les entreprises du secteur en développant des actions de préqualification, de qualification et d'accompagnement à l'emploi (pôle d'orientation, job dating avec les entreprises qui recrutent, lancement d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification [GEIQ]...) pour les habitants des QPV concernés.*

La Garantie jeunes est issue du plan pluriannuel contre la pauvreté, adopté le 21 janvier 2013. Ce dispositif cible spécifiquement les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi, ne suivant ni formation, ni études et en situation de grande précarité. L'expérimentation, lancée initialement dans dix territoires, a été étendue en 2015 et généralisée depuis fin 2016.

*En cours de développement dans les **Yvelines** et le **Vaucluse**, ce dispositif est particulièrement adapté aux besoins des jeunes en QPV. Lancée à **Mantes-la-Jolie** depuis septembre 2016, la première cohorte comprend près de 50 % de jeunes des QPV.*

La contractualisation d'un parcours d'accompagnement sur un an, la dynamique collective et partenariale (mission locale, services de l'État, conseil départemental, associations...), la priorité donnée aux mises en situation professionnelle produisent de premiers résultats positifs.

8. Personne sans emploi, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat (CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier).

9. Personne sans emploi, qui n'est pas immédiatement disponible, non tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (demandeur d'emploi en formation, en maladie, etc.).

La montée en charge du dispositif prévue en 2017 devra être particulièrement suivie et accompagnée par les délégués du Gouvernement (mobilisation d'entreprises partenaires, appui aux prescripteurs...).

À **Avignon**, le délégué du Gouvernement a ainsi monté un groupe de travail présentant les caractéristiques d'un SPE-P du SPE départemental, au profit de quartiers prioritaires d'Avignon Sud. Le « Parcours vers l'emploi », d'une durée de douze mois, au profit de quarante habitants les plus en difficulté pour l'insertion dans l'emploi, est mis en place dans une seule structure.

Il combine :

- une mise à niveau socio-linguistique et une acquisition des codes de l'entreprise ;
- une période de travail saisonnier de 1 à 3 mois pour acquérir de l'expérience et financer une partie de son propre parcours ;
- l'obtention du permis de conduire dans le cadre d'un agrément d'auto-école sociale et solidaire ;
- un coaching individualisé pour la recherche active d'un emploi durable.

Ce dispositif associe la mission locale, Pôle emploi, une association de travail saisonnier, une auto-école sociale et solidaire. Il démontre qu'il est nécessaire et possible de développer une véritable ingénierie locale et d'optimiser l'utilisation de dispositifs nationaux au profit d'habitants en grande précarité.



# PRÉCONISATIONS

Six préconisations pour agir sur l'emploi au niveau des quartiers politiques de la ville peuvent être formulées à partir des expériences et pratiques développés sur les territoires par les délégués du Gouvernement du Haut-Rhin, des Yvelines, de la Somme, du Vaucluse et de l'Essonne.

## PRÉCONISATION 1

Mettre en place une gouvernance de l'emploi à l'échelle territoriale pilotée et animée par l'État soit dans le cadre du SPE de proximité, soit par un comité de pilotage spécifique du pilier « emploi/développement économique » du contrat de ville. L'objectif est d'articuler les dispositifs de droit commun et les projets et actions initiés au niveau local.

Il conviendra donc de rendre effective la constitution du SPE-P, telle que prévue par la circulaire du 25 mars 2015<sup>10</sup> et le placer sous le pilotage du délégué du Gouvernement lorsqu'il existe.

## PRÉCONISATION 2

S'assurer, par la mise en place d'indicateurs géolocalisés, du déploiement opérationnel des principaux dispositifs de la politique emploi (Garantie jeunes; plan 500 000 formations, accompagnement global des bénéficiaires du RSA Pole emploi-conseil départemental...) au profit des habitants des QPV.

## PRÉCONISATION 3

Repérer et analyser les besoins et attentes des acteurs économiques locaux et des habitants qui ne s'expriment pas faute d'instances présentes sur le territoire. À partir des besoins identifiés, constituer des « groupes projets » pour organiser des actions spécifiques (formation linguistique, socialisation, crèche d'insertion, plans d'action sectoriels...) et agir concrètement à l'échelle d'un quartier prioritaire en lien avec un bassin d'emploi identifié.

## PRÉCONISATION 4

Mobiliser les entreprises et les acteurs économiques en faveur de l'emploi dans les QPV (charte « Entreprises et quartiers », plans d'action sectoriels avec les réseaux et organisations professionnelles des entreprises, appui et professionnalisation des acteurs de l'emploi et de l'insertion sur la relation avec les entreprises...), les rendre acteurs et signataires des contrats de ville.

## PRÉCONISATION 5

Organiser un partage régulier d'informations et une animation des réseaux au plan local (SPE-P, intercommunalités, chambres consulaires, opérateurs, acteurs économiques...) sous le pilotage du délégué du Gouvernement lorsqu'il existe.

## PRÉCONISATION 6

Réserver une part plus importante des crédits du BOP 147 pour augmenter le nombre d'actions dédiées au développement économique et à l'accès à l'emploi.

10. Circulaire interministérielle n° CAB/2015/94 du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi.



# 5 Santé

- 62 La santé : une condition essentielle pour l'insertion
- 64 L'habitat : un facteur déterminant pour la santé
- 66 La prévention précoce : une nécessité
- 68 La santé : une condition première pour l'éducation.  
Quelle place pour la santé scolaire ?
- 71 Des réponses de proximité et participatives pour faciliter  
l'accès aux soins
- 73 De nouveaux éléments de mesure à intégrer :  
les critères de bien-être et de qualité de vie
- 74 Préconisations

*La thématique santé est considérée par la plupart des acteurs de la politique de la ville comme une thématique très technique et secondaire dans la priorisation des financements.*

*On trouve peu de spécialistes des questions de santé dans les équipes des préfets délégués à l'égalité des chances ou parmi les délégués du Préfet; les préfectures s'en remettent donc aux agences régionales de santé (ARS); celles-ci pilotent les politiques de droit commun en matière de santé, participent à l'instruction des programmations financières pour la mise en œuvre des contrats de ville pour un volant d'actions ciblées « santé » assez marginal (environ 4 % de l'enveloppe État de la programmation du BOP 147 (crédits « politique de la ville »). Les ARS coordonnent la mise en œuvre des contrats locaux de santé et contrats locaux de santé mentale le cas échéant, pilotent de fait les ateliers santé ville en s'appuyant sur les plans locaux de santé publique, qui permettent de rendre opérationnels le volet prévention du projet régional de santé.*

*La lutte contre les inégalités sociales et territoriales de santé fait partie des priorités des ARS. Elles déclinent donc la loi sur la modernisation du système de santé en parfaite cohérence avec les objectifs de la politique de la ville.*

## LA SANTÉ : UNE CONDITION ESSENTIELLE POUR L'INSERTION

Les écarts en matière d'inégalités sociales de santé restent très significatifs et sont amplifiés par la précarisation importante d'une partie de la population. Cela entraîne un effet direct sur des facteurs déterminants de santé : logement, situation sociale des familles, chômage, parcours scolaires chaotiques.

La négligence dans le suivi de santé ou l'absence de réponse adaptée pour l'accès aux soins génère une détérioration (qui s'accroît) des conditions de réussite scolaire et d'employabilité d'une partie importante de la jeunesse (addictions, obésité, troubles des apprentissages, souffrance psychique et troubles psychiatriques). Cette évolution peut faire craindre une spirale délétère dont les conséquences à moyen et long terme ne peuvent que s'aggraver.

Le constat des inégalités sociales de santé est commun à l'ensemble des quartiers politiques de la ville (QPV). À Marseille par exemple, si on compare les indices de mortalité prématurée (avant 65 ans) à ceux de la population française (indice 100), les écarts sont impressionnants notamment pour la population masculine. Pour les hommes : indice 210 dans le 3<sup>e</sup> arrondissement, 171 dans le 15<sup>e</sup>, 153 pour Marseille, 142 pour Paca.

*À Grigny, on note une espérance de vie inférieure à sa valeur régionale de 2,5 ans pour les hommes, et 3,7 ans pour les femmes, tandis que le taux de mortalité infantile est de 9,5 pour 1000 naissances contre 3,9 pour l'Île-de-France.*

*Les difficultés d'accès aux soins sont majorées par l'enclavement des quartiers et, en particulier à **Marseille**, la faiblesse du réseau des transports en commun. La présence prégnante du trafic de drogue entraîne de lourdes difficultés pour les visites à domicile ou les permanences de services sanitaires et sociaux, notamment la protection maternelle et infantile (PMI).*

Il faut souligner également une présence moins importante de professionnels de santé dans ces quartiers : à Grigny, le taux de médecins généralistes libéraux pour 10 000 habitants est de 3,2 pour 9,7 en France. Il n'y a ni gynécologue obstétricien, ni pédiatre, ni sage-femme alors que le taux de natalité y est particulièrement élevé.

Les organismes de protection sociale ont également bien identifié l'importance du phénomène de renoncement aux soins et des ruptures de droit. Le programme plate-forme d'intervention départementale pour l'accès aux soins et à la santé (Pfidass) est actuellement déployé par 21 caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) en France dont 18 ont participé en 2016 à l'exploitation d'un questionnaire précis sur le renoncement aux soins. À Marseille, le choix de tester ce programme sur le 3<sup>e</sup> arrondissement est hautement symbolique, car il s'agit d'un des quartiers au taux de précarité les plus importants en Europe.

Alors que le taux moyen de renoncement aux soins est de 26,5 % pour les 18 territoires examinés, le taux de 32 % sur le territoire du 3<sup>e</sup> arrondissement de Marseille fait partie des plus élevés.

De manière générale, ce diagnostic montre que ce phénomène de renoncement n'est pas marginal. L'articulation entre les obstacles très concrets à l'accès aux soins et les obstacles plus abstraits, est différente selon les territoires.

Ainsi à Grigny, 60 % des ménages ont des revenus qui sont situés sous le seuil donnant accès à l'aide pour la complémentaire santé (ACS) ce qui participe aux explications du non-recours. Par ailleurs on note que les échanges automatisés prévus pour faciliter l'ouverture des droits à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C)<sup>1</sup>, lors de l'attribution du revenu de solidarité active (RSA) ne fonctionnent pas correctement. La CPAM locale prévoit donc de se faire communiquer régulièrement les listes afin de mieux couvrir cette population.

C'est dans ce contexte que des réponses très pratiques ont été imaginées. Elles commencent à se déployer : à Marseille, deux agents de la CPAM appellent les assurés identifiés comme renonçant aux soins. Ils mettent en place une ingénierie financière : vérification des devis, mobilisation de fonds et du réseau des acteurs de soins essentiellement pour des soins dentaires, optiques, auditifs pouvant aller jusqu'à l'accompagnement de l'assuré. La question de l'extension progressive du dispositif se pose mais nécessiterait 18 postes dans les Bouches-du-Rhône. De même, la question de la délégation d'une partie des accompagnements par des médiateurs en santé pour fonctionner de manière plus efficiente doit aussi trouver une réponse. Aucune étude d'impact médico-économique sur le moyen terme n'a été entreprise à ce jour. Cela nécessiterait la mobilisation d'équipes de chercheurs au niveau national (type Institut de recherche et documentation en économie de la santé [Irdes]). En tout état de cause, l'engagement des équipes de la caisse primaire d'assurance maladie

1. La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) est une protection complémentaire santé gratuite. Elle est attribuée sous conditions de résidence et de ressources. Pour la demander, un dossier est à constituer (formulaires et justificatifs). Une fois attribuée, la CMU-C est accordée pour un an. Le renouvellement doit être demandé chaque année.



des Bouches-du-Rhône (CPAM13) dans ce programme est une véritable opportunité pour une recherche-action coordonnée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. La CPAM a besoin de partenaires et de relais pour poursuivre son action et la décliner de façon très opérationnelle.

*La prochaine étape sera un déploiement dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de **Marseille** avec la mise en place de nouveaux partenariats.*

*Par ailleurs, la direction générale de la CPAM13 participera au laboratoire d'innovation territoriale que la déléguée du Gouvernement copilote avec la plate-forme modernisation du Secrétariat général pour les affaires régionales (Sgar).*

## L'HABITAT : UN FACTEUR DÉTERMINANT POUR LA SANTÉ

Les dispositifs de renouvellement urbain, couplés à la lutte contre l'habitat indigne, sont loin d'être finalisés dans des métropoles comme Marseille mais constituent cependant le cadre de base de l'accès à la santé. Les urbanistes doivent être sensibilisés aux enjeux pour la santé dans les stratégies de construction ou de rénovation de logement et les évaluations d'impact en santé intégrées systématiquement dans les prises de décisions publiques.

Le secteur de la santé ne détient pas tous les leviers d'action puisque la plupart des déterminants de la santé sont influencés par les décisions prises dans d'autres secteurs comme celui du transport, de l'urbanisme, de l'éducation, de l'agriculture, du travail...

L'évaluation impact santé (EIS) est une démarche appropriée qui permet de mesurer ces impacts. Dans des domaines qui n'ont pas la santé comme objectif premier, celle-ci vise à éclairer la décision publique pour éviter les répercussions négatives sur la santé et à maximiser les effets positifs.

Il s'agit d'un processus holistique qui met en œuvre un ensemble de méthodes d'analyse objectives. Les résultats sont confrontés au point de vue des citoyens, usagers, ou décideurs, c'est-à-dire, ceux qui auront à vivre avec les conséquences de l'implantation de la politique ou du projet.

Ce n'est pas seulement une analyse de risques mais aussi une démarche reconnue, combinant des méthodes qualitatives et quantitatives, un outil de promotion de la santé qui favorise la réduction des inégalités sociales de santé.

Celle-ci s'appuie sur les principes suivants : la démocratie, au travers de l'expression des citoyens, l'équité, au travers de la prise en compte des effets différenciés selon les groupes d'une même société, le développement durable, l'utilisation éthique des connaissances et la transparence dans l'égal accès à l'information tout au long de la démarche. Celle-ci, sans entraver la mise en œuvre des politiques, doit intervenir suffisamment tôt pour enrichir le déroulement des projets.

L'intérêt croissant pour cette méthode s'explique par les bénéfices potentiels pour toutes les parties prenantes : décideurs, citoyens, acteurs des autres secteurs que celui de la santé et acteurs de santé eux-mêmes. En France, la démarche en est à ses débuts et les premières EIS ont été réalisées dans le domaine de l'aménagement urbain. Ainsi, le projet de gare Saint-Denis-Pleyel et du futur métro Grand Paris Express a pu bénéficier d'une EIS qui a permis de réaliser une collaboration intersectorielle pour l'actualisation du plan local de déplacement, de responsabiliser les parties prenantes autour d'une vision large de la santé et de débiter un processus « d'empowerment » auprès de publics très éloignés de la parole publique.

*Dans les **Bouches-du-Rhône**, deux EIS sont actuellement intégrées dans les programmes de rénovation urbaine en cours et, sur proposition de la déléguée du Gouvernement, le protocole de préfiguration du deuxième plan national de rénovation urbaine (PNRU 2) intégrera la nécessité de disposer de ce type d'étude pour les programmes à venir. Une proposition de formation est faite aux équipes du groupement d'intérêt public Marseille rénovation urbaine (GIP MRU)<sup>2</sup>.*

La revalorisation du cadre de vie passe par le croisement des approches environnementales de développement durable et de diversification des espaces urbains. Ceci doit aussi permettre un accès pour tous, en circuit court, à des produits alimentaires de qualité qui pourraient être fournis par le développement de jardins partagés et de l'agronomie urbaine.

*Sur proposition de la déléguée du gouvernement, une coordination se met en place entre les services de l'État (Agriculture, ARS), les services de la métropole et de la ville de **Marseille**. Il s'agit d'instruire conjointement et de faire converger les soutiens à ce type de projet à l'articulation de plusieurs politiques publiques.*

Toutefois, une partie des populations les plus démunies ne bénéficie pas des politiques de droit commun et de la politique de la ville : migrants, populations vivant dans des bidonvilles, femmes, hommes, enfants sans domicile stable, nombreux à Marseille sans que les autorités publiques soient en capacité de préciser leur nombre. La santé de ces populations et leurs possibilités d'insertion reposent sur l'élaboration d'un plan ambitieux de résorption des bidonvilles et de lutte contre le « sans-abrisme » et les logements indignes.

Dans les quartiers, on trouve également d'autres « invisibles » qui ne sont pas dans le cœur de cible du plan local de santé publique. Citons les personnes âgées et handicapées très isolées dans les cités les plus pauvres, mais aussi les mères et très jeunes enfants, non priorisés actuellement dans le contrat local de santé sur Marseille. Pour ces populations, ce sont plutôt les actions de soutien à la parentalité, portées par la Caf, qui forment l'ossature d'intervention, mais cette offre de service n'est pas toujours saisie par les publics ciblés.

2. Le groupement d'intérêt public (GIP) Marseille rénovation urbaine est un partenariat public créé en 2003. Il rassemble l'État, la ville de Marseille, la communauté urbaine MPM, le conseil départemental, le conseil régional, la ville de Septèmes-les-Vallons, l'association régionale des organismes HLM et la Caisse des dépôts et consignations.

Il remplit trois missions :

- le pilotage stratégique des projets de renouvellement urbain,
- la mutualisation des financements pour les projets soutenus par l'Anru à Marseille,
- le management des projets et la coordination des maîtres d'ouvrage, collectivités, bailleurs et promoteurs.

# LA PRÉVENTION PRÉCOCE : UNE NÉCESSITÉ

S'agissant de l'accompagnement du développement des très jeunes enfants, il y a, pour l'instant, un paradoxe entre la priorisation au niveau régional par l'ARS de la santé périnatale, le manque d'outils d'intervention précoce et de coordination effective sur les territoires. Sur le territoire national, les Caf et les conseils départementaux peuvent porter une politique commune qu'elles construisent essentiellement autour du schéma de services aux familles. Pour aller plus loin, il serait intéressant de la coordonner avec la prise en charge hospitalière des suivis de grossesse et de repérage dès la période anténatale des publics les plus vulnérables. Les bilans réalisés par les professionnels hospitaliers et de PMI montrent que les dépistages sont aujourd'hui encore trop tardifs (postérieurs au 5e mois de grossesse).

Il faut également noter :

- l'importance de la malnutrition sur les territoires des QPV en dépit de la priorisation des actions de prévention ;
- l'insuffisance de réponse coordonnée sur la prise en charge des troubles des apprentissages et des souffrances psychiques des enfants. Le délai d'accès à des prises en charge est très long (environ 10 mois dans les quartiers nord de Marseille) ;
- le fort impact des carences dans l'hygiène de vie et le suivi de santé des jeunes sur leur accès à l'emploi (addictions, sommeil, surpoids, hygiène bucco-dentaire).

*À **Marseille** et à **Toulouse**, les délégués du Gouvernement ont dû mobiliser majoritairement les enveloppes financières dont elle a pu disposer fin 2016 sur le soutien aux actions de prévention destinées aux jeunes en mobilisant des centres sociaux et des points d'accueil « écoute jeune » (PAEJ). Cela concerne notamment la réponse aux problématiques des addictions et souffrances psychiques des jeunes : action de coordination des professionnels sur la cité de la Castellane, extension du PAEJ sur la cité de la Bricarde, Reynerie-Bellefontaine, ouverture d'une antenne de la maison des adolescents, accompagnement aux soins des jeunes en mission locale, déploiement du dispositif travail alternatif payé à la journée (Tapaj)<sup>3</sup> dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Marseille.*

3. Le dispositif d'insertion sociale et professionnelle Tapaj (travail alternatif payé à la journée) a été expérimenté à partir de 2013 par le comité d'études et d'information sur la drogue de Bordeaux.

Il cible les publics jeunes en errance âgés de moins de 25 ans, ne pouvant prétendre au RSA, afin de faciliter leur entrée dans les dispositifs d'insertion de droit commun qui ne leur sont pas accessibles directement, compte tenu de leur mode de vie et de l'usage de substances psycho-actives. Tapaj est une adaptation française d'un projet déjà expérimenté au Québec.





**MARSEILLE** Quartiers nord : quand les « guetteurs\* » endossent les habits du « travail alternatif payé à la journée », l'horizon séclaircit.

\* Guetteurs liés au trafic de drogue

**MARSEILLE** Faire un travail ensemble d'utilité collective pour sortir du trafic de drogue.

# LA SANTÉ : UNE CONDITION PREMIÈRE POUR L'ÉDUCATION. QUELLE PLACE POUR LA SANTÉ SCOLAIRE ?

Les moyens semblent actuellement concentrés sur des publics de 6 à 25 ans, suivis dans un cadre organisé : scolarité, centres sociaux, mission locale...

Cependant, parmi environ 1 000 jeunes par an accueillis pour un bilan au sein du centre de santé de l'Assurance maladie à Marseille (jeunes orientés notamment par la mission locale) :

- un sur deux souffre de problèmes dentaires non traités ;
- un sur cinq a un problème de vision non traité ;
- un sur trois est en surpoids ;
- un sur deux a une addiction au tabac ou/et autre produit ;
- un sur trois n'est pas à jour dans ses droits à la sécurité sociale et parmi les deux tiers restant, un sur deux seulement dispose d'un médecin traitant.

Face aux enjeux de santé publique, à moyen et long terme, le cadre d'intervention au sein duquel on peut toucher le maximum de bénéficiaires, à savoir l'école publique, ne paraît pas optimisé : carence de médecins scolaires et défaut d'organisation et de suivi des centres de santé scolaire, gestion séparée des infirmières scolaires et manque de fiabilité et d'optimisation de leur système d'information, politique hétérogène selon les établissements scolaires, pas de coordination des projets de santé dans les établissements, catalogue d'intervention dans les écoles, conçu par le département sans concertation avec les autres partenaires, cloisonnement au sein des services du conseil départemental...

Les missions du service médical de l'éducation nationale ont été accrues par les instructions de 2015. Toutefois, selon les professionnels rencontrés, les moyens restent sous-dimensionnés. Actuellement, dans les Bouches-du-Rhône, 7 postes sur 45 sont vacants et 26 postes de vacataires ont été supprimés au cours des 10 dernières années.

Une priorité est clairement donnée à l'éducation prioritaire. Pour ne pas risquer des échecs d'intégration, ni mettre en difficulté les équipes et les familles, on ne peut positionner sur ces missions que des personnels de santé scolaire volontaires et expérimentés, en capacité de faire efficacement du lien.

Dans ces zones d'éducation prioritaire, les conditions de travail sont ardues car certains quartiers sont difficiles d'accès. On constate un manque de centres médico-scolaires dans un certain nombre de quartiers prioritaires. Les équipes sont donc mobiles entre établissements scolaires mais ne disposent ni d'adresse postale, ni de téléphone mobile ni de mail pour une communication fluide avec les structures et les familles. Les ordinateurs mis à disposition sont fixes. Il serait urgent d'équiper les médecins, qui partagent leur activité entre plusieurs établissements et quartiers, d'ordinateurs portables adaptés.



De même, dans le premier degré, les infirmiers n'ont pas accès à un ordinateur. Ils doivent retranscrire leurs informations à partir du cahier de l'infirmier, pratique qui met en cause la fiabilité des statistiques.

Les difficultés de mise en œuvre de la mission santé de l'éducation nationale semblent également renforcées par les cloisonnements internes qui ne peuvent que surprendre tout observateur extérieur :

- difficulté d'articulation entre niveau académique et départemental sur le rôle de chacun ;
- étanchéité totale de ce ministère (jusqu'au niveau local) entre les missions des médecins de santé scolaire et les missions du service infirmier de l'éducation nationale. Dans les établissements scolaires, le travail en commun reste possible mais dépend de la bonne volonté des personnes. Sur le plan managérial, il n'est pas conçu dans une dynamique d'équipe projet.

En effet les médecins de santé scolaire ne travaillent pas sur l'éducation à la santé, domaine réservé aux infirmières scolaires. Le travail en équipe avec les enseignants, sur la promotion de la santé, reste donc dépendant des rapports interpersonnels et n'est pas évalué. On peut regretter l'absence de supervision et d'analyse de pratique, des personnels soignants dans les établissements scolaires en prise avec des situations sociales complexes.

Le rattachement administratif des psychologues scolaires n'est pas clarifié alors que ces derniers pourraient être des éléments précieux pour ces équipes.

Il s'agit aussi de renforcer la coordination avec le service social et de développer la liaison entre les équipes du premier et du second degré (pour la première fois cette année, du temps sera attribué à la mise en œuvre de ce lien).

Au niveau académique et départemental, il n'existe pas encore systématiquement de coordination des volets santé des projets des établissements scolaires avec des objectifs partagés. L'absence d'impulsion académique sur ce sujet ne permet pas la mise en valeur des projets et des actions innovantes.

Par ailleurs, en élémentaire, la non-exploitation de données statistiques (suivi possible de cohortes complètes d'enfants scolarisés sur plusieurs années) est préjudiciable. Celles-ci pourraient être partagées et utilisées pour alimenter les diagnostics santé sur le territoire et permettre un retour vers les professionnels de terrain.

Aucun croisement d'informations sur l'état de santé des enfants n'est actuellement mis en œuvre avec la CPAM et l'ARS. À partir de la rentrée, le logiciel Esculape sera mis à disposition des équipes médicales du service de santé scolaire mais sans connexion possible avec la PMI ou le logiciel Sagesse des infirmières scolaires.

Il faut pourtant souligner la sensibilisation et l'engagement d'une majorité d'enseignants, de directeurs d'école et de chefs d'établissements qui sont des atouts potentiels pour soutenir les services de santé de premier niveau.

*Sur proposition de la déléguée du Gouvernement, un projet expérimental est en cours de construction entre plusieurs écoles du 15<sup>e</sup> arrondissement de à **Marseille**, les équipes de l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM) et d'un réseau d'intervention sur les troubles des apprentissages.*

*Par ailleurs, un partenariat a été noué entre l'espace santé de l'AP-HM qui dessert les quartiers nord et le GIP « programme de réussite éducative »<sup>4</sup>. Il vise à réduire les délais de dépistage prioritairement pour les enfants du PRE.*

La scolarité obligatoire pourrait constituer un formidable levier pour l'amélioration de la santé d'une population. Il y a urgence à dépasser les contraintes actuelles de l'éducation nationale et à investir massivement sur la santé dans le cadre scolaire. Ceci permettrait de prendre en charge tous les enfants à partir de deux ans, en modifiant, si nécessaire, le planning d'accueil pour ne pas réduire le temps scolaire consacré aux apprentissages.

Par ailleurs, l'amélioration de l'accès aux soins des enfants repose sur un service de santé scolaire renforcé et sur l'autorisation pour les médecins scolaires de prescrire les bilans complémentaires, par exemple d'orthophonie (confirmation en attente de la part de la Caisse nationale d'assurance maladie).

Depuis la rentrée 2016, un dossier informatique individuel, appelé Folios, est mis en place. Il s'agit d'une application qui permet à l'élève et à sa famille de suivre son parcours depuis la maternelle. Le volet éducation à la santé suscite de nombreux espoirs pour améliorer la coordination du parcours éducatif en santé des enfants.

Selon les professionnels de l'Éducation nationale, la priorité devrait clairement être mise sur le premier degré où un travail reste possible avec les familles. Il créerait un lien précoce et aiderait à la mise en place de meilleures pratiques d'hygiène de vie sur la nutrition et le sommeil, par exemple, qui sont des facteurs déterminants de la réussite scolaire.

Outre les problèmes de nutrition et de sommeil, les infirmières scolaires relèvent la nécessité de prévenir, dès le CM2, les addictions et d'informer sur les bases de la santé sexuelle (connaître son corps et les fondamentaux de respect individuel). Le soutien des compétences psycho-sociales des enfants, c'est-à-dire d'affirmation et d'estime de soi est alors un outil précieux pour ce type de problématique.

Issu des expérimentations nord-américaines, le programme de développement affectif et social (Prodas)<sup>5</sup>, programme spécifique au développement des compétences psycho-sociales des enfants a été déployé au sein des écoles REP+ (Réseaux d'éducation prioritaire renforcés)<sup>6</sup>. Il a été évalué par les équipes de santé publique et son intérêt a été souligné par les acteurs des ateliers santé ville. Il est retenu comme priorité par l'ARS qui l'a intégré

4. Le programme de réussite éducative de Marseille (PRE) est porté par le groupement d'intérêt public (GIP) pour la gestion de la politique de la ville de Marseille. Le PRE s'inscrit dans le cadre de la Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (dernière modification le 1<sup>er</sup> janvier 2015).

5. Le Prodas peut se définir comme une méthodologie éducative et préventive de développement de la personne, basée sur l'expression des ressentis. Il est conçu pour aider les jeunes à se comprendre et se respecter eux-mêmes pour ensuite comprendre et respecter les autres. Il vise à favoriser l'autonomisation et la responsabilisation des enfants.

6. Si l'établissement est en REP+, les enseignants bénéficieront d'heures libérées pour travailler en petits groupes avec les élèves et rencontrer régulièrement les parents. Les moyens accordés à un établissement classé en REP concernent aussi les enseignants. Des primes augmentées pour attirer et garder les profs dans les établissements les plus difficiles sont prévues.

dans les dispositifs de droit commun. Il s'agit de favoriser, dès la maternelle, des compétences d'estime de soi et de capacité de lien avec les autres. Cela permet de développer des facteurs protecteurs vis-à-vis des comportements à risques.

Les responsables de l'Éducation nationale soulignent le coût important de ce programme en temps de formation des enseignants et la difficulté d'autonomiser les équipes, en raison de leur rotation.

Le développement des compétences psycho-sociales commence par les méthodes pédagogiques employées à l'école et doit se poursuivre dans la participation des citoyens aux projets concernant leur santé.

## DES RÉPONSES DE PROXIMITÉ ET PARTICIPATIVES POUR FACILITER L'ACCÈS AUX SOINS

L'ARS tente de promouvoir la démocratie sanitaire et associe élus et professionnels à ses travaux dans le cadre d'une concertation sur la mise en œuvre du projet régional de santé sur des territoires assez vastes (approche par département en Paca).

L'un des enjeux pour la promotion de la santé est d'associer les habitants d'un territoire plus réduit, par exemple, le périmètre d'un atelier santé ville. Ceci permettrait une mobilisation opérationnelle sur les facteurs déterminants pour la santé. C'est seulement à cette échelle qu'on pourra parler de démocratie sanitaire.

Le déploiement (expérimental pour l'instant) de centres de santé communautaires sur un modèle développé au Canada<sup>7</sup> (associant dans un même lieu des prestations de soins, de prévention et de services sociaux) doit pouvoir participer également à la réduction des inégalités sociales de santé. Il doit conduire à une mobilisation du lien social autour d'un équipement central de quartier.

Ces lieux consacrés à la santé permettent une approche transversale. Pour ce faire, ils doivent intégrer la prévention et disposer de moyens pour assurer des actions de médiation, de facilitation de l'accès aux droits et aux soins pour les publics isolés et vulnérables.

Ceci implique également une évolution des pratiques de professionnels de santé, libéraux et hospitaliers, qui doivent modifier leurs représentations pour mieux collaborer avec les acteurs du champ social.

L'augmentation de l'offre de soins ne suffit pas à améliorer le recours aux soins. La médiation santé constitue une passerelle nécessaire pour faciliter le dialogue et la compréhension réciproque entre soignants et soignés.

7. Centre de santé communautaire (exemple du Canada); c'est est un organisme local qui possède son propre conseil administratif. Chaque centre détermine la gamme de services qu'il compte offrir à la clientèle sur son territoire en faisant participer les habitants aux décisions.

Selon les conclusions des coordonnateurs des ateliers santé ville (ASV), la démarche « d'aller vers » les publics les plus éloignés du système de santé, pour faciliter le lien vers les services de prévention et de soins est une réponse très pertinente. Cependant, en l'absence d'une formation reconnue, plusieurs déclinaisons sont possibles.

Selon leur historique et le contexte des structures porteuses, le décalage entre les équipes de médiateurs a tendance à s'accroître. La création d'outils communs et une supervision des pratiques permettraient sans doute de progresser vers une plus grande professionnalisation. Celle-ci passera aussi par une reconnaissance statutaire de ce métier et par un diplôme. Il ne faudra toutefois pas négliger la reconnaissance des savoirs issus de l'expérience, des capacités de médiation culturelle et de maîtrise des codes que seuls les agents issus des communautés peuvent développer. Il sera intéressant de mixer ces deux sources de recrutement.

Cela doit être mis en parallèle avec la nécessité, pour les acteurs traditionnels du soin notamment en secteur hospitalier, de s'orienter vers de nouveaux modes de communication, sans écrits ni langage complexes et de se former aux réalités de la grande précarité.



À **Marseille**, la déléguée du Gouvernement apporte son soutien à la mise en place d'un centre de santé communautaire dans une des cités les plus pauvres de la ville (Kalliste) et finance par ailleurs une action d'auto-médiatisation dans des ateliers de femmes pour documenter la parole des habitantes et permettre sa confrontation avec les représentations des professionnels (élaboration d'un film par « Moderniser sans exclure », en partenariat avec la délégation aux droits des femmes).



**MARSEILLE** Dans une des cités les plus pauvres du 15<sup>e</sup> arrondissement, une villa abandonnée va être transformée en centre de santé communautaire.



## DE NOUVEAUX ÉLÉMENTS DE MESURE À INTÉGRER : LES CRITÈRES DE BIEN-ÊTRE ET DE QUALITÉ DE VIE

Si les questions relatives à l'organisation des parcours de soins relèvent d'un pilotage technique de l'ARS, les actions sur l'habitat, le cadre de vie, le développement du lien social, l'éducation ou l'emploi, bien que relevant d'autres politiques publiques, sont également porteuses de résultats directs sur l'état de santé des populations.

Invoquer la santé en transversal reste clivant même si l'OMS en a donné une définition large.

Il pourrait être pertinent de mesurer l'impact de ces politiques avec des indicateurs relatifs au bien-être et à la qualité de vie des populations. Cela permettrait de trouver un sens commun et un cadre contractuel. La définition d'une mission ou finalité commune à toutes ces politiques, « favoriser la qualité de vie des populations », pourrait servir de base à une bonne coordination des politiques publiques.

Ce terme de qualité de vie (sentiment de sécurité matérielle, sociale et mentale) paraît plus compréhensible que « politique de la ville » ou « égalité des chances ». Il est surtout plus facile, pour les citoyens et habitants des quartiers urbains, comme des zones rurales, de se l'approprier pour devenir acteurs des conditions de leur développement. Il leur permet de définir, avec leurs concitoyens, les modalités à mettre en place pour obtenir le niveau de qualité de vie attendu, plutôt que d'être stigmatisé par des écarts à la moyenne qui ne font que s'amplifier.

*La méthode déclinée par les délégués du gouvernement peut permettre de soutenir la coordination des politiques publiques sur les territoires les plus en difficulté :*

- écoute active des besoins venant des acteurs locaux (responsables institutionnels, associations, élus, professionnels, habitants...) et valorisation des initiatives existantes;
- mise en lien entre les acteurs pour faciliter les résolutions de problèmes et améliorer les circuits : « pollinisation » ;
- accompagnement financier et méthodologique de projets ciblés sur des recherches actions permettant d'élaborer des solutions évaluables et transférables;
- création d'espace d'innovation, à Marseille, sur les ruptures de droit en lien avec la plateforme modernisation du Sgar, associant les différentes institutions et les associations (réponse à l'appel à projet SGMAP sur les laboratoires d'innovation publique).



# PRÉCONISATIONS

## PRÉCONISATION 1

Intégrer un volet santé dans les programmes de réussite éducative comme dans les actions d'accès à l'emploi ou au logement pour ne pas négliger les freins importants que constituent les inégalités sociales de santé.

Ceci implique de ne pas cantonner les ateliers santé ville à une approche prévention et accès aux soins, mais de coordonner les autres volets des contrats de ville avec le contrat local de santé et de faire appel aux compétences des coordonnateurs ateliers santé ville ou des ARS également sur les dossiers éducation, logement et emploi.

## PRÉCONISATION 2

Susciter la mise en œuvre d'actions de prévention et promotion de la santé le plus précocement possible en recherchant des interfaces avec le travail des réseaux de périnatalité, les actions précoces d'appui à la parentalité, les interventions en crèches et en écoles maternelles, en lien avec la CAF et la PMI.

## PRÉCONISATION 3

Coconstruire des actions convergentes avec l'Éducation nationale. Accentuer la formation des enseignants et favoriser la recherche pour adapter les méthodes pédagogiques au développement des compétences psycho-sociales, au repérage des troubles des apprentissages et à la prévention de leurs conséquences.

Points à améliorer en matière de santé scolaire :

- l'animation et l'évaluation de projets pluriprofessionnels (médecins, infirmiers, psychologues, assistants sociaux, enseignants) et leur coordination au niveau départemental;
- la fiabilisation, le partage et l'exploitation des données relatives à la santé des élèves;
- le soutien humain et matériel aux équipes du premier degré confrontées à des enjeux majeurs de prévention;
- l'autorisation de prescription des bilans de dépistage des troubles des apprentissages, par les médecins de santé scolaire, afin de fluidifier le parcours de santé des enfants.

## PRÉCONISATION 4

Soutenir des réponses de proximité pour l'accès aux soins qui associent les habitants (modèle des centres de santé communautaire) et qui favorisent des démarches d'« aller vers » en donnant plus de reconnaissance et de contenu professionnel à la médiation en santé.

## PRÉCONISATION 5

Faire adopter par toutes administrations publiques les indicateurs supplémentaires de « bien-être et qualité de vie », les inclure comme critères partagés d'évaluation des politiques publiques et pivot méthodologique pour leur coordination. Intégrer en priorité ces notions dans les politiques relatives au renouvellement urbain et à l'habitat en vulgarisant les notions de santé environnementale.

# 6

## Prévention de la radicalisation

- 76 La prévention primaire de la radicalisation : une nouvelle politique publique
- 77 Un partage indispensable des données du territoire
- 78 Une politique publique qui repose sur un partenariat élargi
- 79 La prévention primaire de la radicalisation, une politique en construction
  - > L'élargissement du réseau d'acteurs et le renforcement de sa compétence par la formation
  - > L'élaboration d'un plan d'action annexé au contrat de ville
  - > Le développement d'actions directes vers les populations
  - > La mobilisation des dispositifs nationaux
- 83 Préconisations

# LA PRÉVENTION PRIMAIRE DE LA RADICALISATION : UNE NOUVELLE POLITIQUE PUBLIQUE

La prévention et la lutte contre la radicalisation se sont organisées progressivement depuis 2014. Le plan de lutte contre la radicalisation violente du 23 avril 2014 a créé les cellules de suivi des mesures individuelles dans les préfetures.

Le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 26 octobre 2015 a acté un certain nombre de mesures afin de « *prévenir les phénomènes de repli et de radicalisation* ». La circulaire conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports du 2 décembre 2015 a inscrit la prévention de la radicalisation dans la politique de la ville.

La circulaire du Premier ministre du 11 mars 2016 aux préfets concernés a précisé le rôle des délégués du gouvernement : « *Le délégué du Gouvernement devra porter une attention particulière à la prévention de la radicalisation dans le cadre des cellules de suivi et d'accompagnement et contribuera à l'élaboration du plan d'action à annexer au contrat de ville* ».

Le rapport Athena de mars 2016 remis au ministre de l'Intérieur a permis de distinguer trois types de prévention<sup>1</sup> :

- 1. la prévention primaire<sup>2</sup>**, générale et collective, qui intervient avant le basculement, à travers des dispositifs qui n'ont pas nécessairement comme finalité première de lutter contre la radicalisation mais qui peuvent utilement y concourir. L'éducation, la formation de l'esprit critique, l'accès aux valeurs du sport ou à la culture en font partie ;
- 2. la prévention secondaire**, ciblée en direction des personnes repérées comme en voie ou en situation de radicalisation, qui s'exerce à travers un accompagnement individualisé dans la durée ;
- 3. la prévention tertiaire** correspond à la prévention de la réitération ou de la récidive. Elle relève principalement de l'autorité judiciaire, dans un parcours de réparation, d'amendement, de repentance.

Le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme du 9 mai 2016<sup>3</sup> organise la prévention autour de ces trois axes.

1. Rapport de l'alliance Athena, « *Recherches sur les radicalisations, les formes de violence qui en résultent et la manière dont les sociétés les préviennent et s'en protègent* », mars 2016.

2. Cf. tableau de synthèse des indicateurs de basculement du 26 novembre 2015 du Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CSG-CIPDR) au ministère de l'Intérieur.

3. Dans le cadre d'un comité interministériel du 9 mai 2016 présidé par le Premier ministre, le Gouvernement a adopté un nouveau plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (Part) qui se substitue au précédent et comporte 80 mesures dont 50 nouvelles.

L'évolution permanente<sup>4</sup> du contenu de cette nouvelle politique publique a amené des décalages dans la mise en œuvre des deux axes de prévention de la radicalisation (primaire et secondaire), confiés à deux ministères différents (ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et ministère de l'Intérieur). Cela peut générer des difficultés de coordination et de pilotage y compris dans la gestion des crédits dédiés (FIPD/BOP 147).

## UN PARTAGE INDISPENSABLE DES DONNÉES DU TERRITOIRE

Les délégués du Gouvernement chargés de la prévention primaire n'ont pas accès aux éléments chiffrés et géolocalisés du territoire (nombre de signalements, mesures judiciaires, fiches S) détenus par le cabinet du préfet dans le cadre de la prévention secondaire. Or, seule une exploitation de ces données permettrait de concentrer les moyens de la prévention là où les difficultés sont les plus importantes.

Dans le cadre du contrat de ville, cette carence de données utiles nuit à la qualité du diagnostic et du dialogue avec les collectivités. Les plans d'actions spécifiques (annexes prévention de la radicalisation) risquent ainsi de perdre de leur pertinence.

*À Avignon, les collectivités territoriales n'ont pas manqué de souligner cette incohérence.*

La mobilisation des référents locaux des services de l'État reste perfectible. Les chargés de mission « lutte contre la radicalisation » ne connaissent pas la mesure des délégués du Gouvernement et ont du mal à s'inscrire dans la coconstruction d'une démarche prévention avec les collectivités. Dans certains territoires, ils ont même été un frein à l'intervention du délégué du Gouvernement.

Les référents « radicalisation » et/ou « laïcité » : caisse d'allocations familiales, Éducation nationale, conseil départemental et villes diffusent les directives ministérielles dans leur seule administration et transmettent les signalements à la cellule préfectorale. Mais le recueil des signaux faibles n'est pas organisé.

*À Toulouse, une bonne pratique a été observée en matière de partage d'informations : les renseignements territoriaux participent à la réunion hebdomadaire des délégués du préfet, en présence du délégué du Gouvernement, pour échanger des informations de terrain, notamment liées à la délinquance voire la radicalisation : climat global du quartier et, ponctuellement, situations individuelles.*

*Sur ce même territoire, la création d'un observatoire des signaux faibles des replis communautaristes est inscrite dans le plan d'action du délégué du Gouvernement. Inspiré de l'observatoire équivalent de la préfecture de l'Hérault installé le 1<sup>er</sup> avril 2016, il a pour*

4. Circulaire du 2 décembre 2015 déjà citée (implication des collectivités locales, participation des délégués du préfet, diverses mesures de citoyenneté, éducative et de médiation), instruction du Premier ministre du 13 mai 2016 diffusant le cadre de référence du plan d'action de prévention de la radicalisation à annexer au contrat de ville, instruction du SG-CIPDR du 22 novembre 2016 apportant une dotation complémentaire au FIPD dédiée à la prévention de la radicalisation et destinée aux contrats de ville.

*mission de recenser les faits considérés comme préoccupants par les acteurs du quartier pour faire évoluer la politique publique. Cette démarche permettra notamment de réaliser des cartographies des actions par territoire pour observer l'impact sur le nombre de signalements.*

Le retour d'expérience des délégués du Gouvernement montre qu'il est indispensable de répartir clairement les compétences entre les services du cabinet et de la politique de la ville. Seule une instance de pilotage commune réunissant le cabinet et les services politiques de la ville permettrait de confronter les approches et d'exploiter les informations des réseaux respectifs.

Sans cette démarche concertée, le diagnostic est incomplet et le plan d'actions empirique. Or, il faut être en capacité de montrer la cohérence d'ensemble et de mesurer l'incidence des actions de prévention sur la radicalisation en observant notamment l'évolution du nombre d'individus repérés.

## UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI REPOSE SUR UN PARTENARIAT ÉLARGI

La prévention primaire de la radicalisation se construit avec la société civile mais il est parfois difficile d'évaluer le professionnalisme des associations sur ce sujet nouveau. De plus, toutes les structures n'émargent pas aux financements publics (clubs sportifs non affiliés, associations culturelles...) et ne sont donc pas répertoriées de manière exhaustive. Or certaines d'entre elles pourraient jouer un rôle essentiel dans le repérage d'individus à risques.

Le maire ou ses représentants ne sont pas systématiquement invités dans les cellules de suivi en sous-préfecture dont l'existence est pourtant évoquée dans le guide interministériel de prévention de la radicalisation de mars 2016.<sup>5</sup>

Certaines collectivités ont mobilisé les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) pour mettre en œuvre des groupes opérationnels de prévention dans les contrats de ville qui mobilisent d'ailleurs davantage les acteurs de la sécurité publique que ceux du champ éducatif et social. Les politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation ne sont pas suffisamment coordonnées. Il est urgent de réunir l'ensemble de ces partenaires et de mettre du lien entre eux pour améliorer la cohérence des actions menées dans les quartiers.

5. La cellule de suivi est animée par le préfet ou son représentant. Chacune des réunions fait l'objet d'un compte rendu qui peut être diffusé aux participants; En lien avec les cellules préfectorales, ces cellules sous-préfectorales visent à coordonner le suivi par les maires et des acteurs infradépartementaux.



# LA PRÉVENTION PRIMAIRE DE LA RADICALISATION, UNE POLITIQUE EN CONSTRUCTION

Les délégués du Gouvernement ont élargi et renforcé la compétence du réseau d'acteurs, participé à la rédaction de l'annexe du contrat de ville, développé des actions directes auprès de la population, et mobilisé fortement les dispositifs nationaux.

## L'élargissement du réseau d'acteurs et le renforcement de sa compétence par la formation

Les acteurs locaux se sentent démunis pour répondre à certains usagers et sont à la recherche d'outils que la formation permet d'apporter :

- formations du CGET : valeurs de la République et laïcité, enjeux de la radicalisation islamiste;
- formations du SG-CIPDR<sup>6</sup> : mise en œuvre des signalements individuels;
- formations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : colloques thématiques organisés avec la participation du CGET.

Les administrations déploient aussi des formations en interne : Caf, PJJ, ARS, Éducation nationale, départements...

*À Avignon, le délégué du Gouvernement a développé des outils locaux pour former les acteurs de terrain des QPV :*

- « Comprendre et appréhender le fait religieux dans sa pratique professionnelle auprès des jeunes adolescents »;
- « Animer un groupe de parole avec les adolescents pour prévenir les risques de radicalisation ».

La cohérence des contenus de ces différentes formations mériterait d'être interrogée.

6. <http://www.interieur.gouv.fr/SG-CIPDR/Prevenir-la-radicalisation/Prevenir-la-radicalisation/Formation>.



**TOULOUSE** Formation du centre Devereux « Valeurs de la République et laïcité » avec Tobie Nathan et Catherine Grandsard (94 participants), mise en place à l'initiative du délégué du Gouvernement, Frédéric Vion.

Une formation à la prévention de la radicalisation des acteurs en contact avec les habitants a été réalisée dans les cinq sites des délégués du Gouvernement<sup>7</sup>. Proposée aux administrateurs et équipes de direction des associations et organismes parapublics, elle a été complétée par un autre module : « les enjeux de la radicalisation ». Cette action a permis de faire émerger des demandes complémentaires auxquelles il faudra répondre : procédure de signalement d'un fait de radicalisation, présence de l'islam dans la société française d'aujourd'hui, enjeux de la diplomatie française envers les pays arabes...



**TRAPPES** 150 jeunes de Trappes et leur famille accueillis à France Télévisions pour la projection du film *Ne m'abandonne pas*, suivi d'un débat avec le réalisateur Xavier Durringer, Latifa Ibn Ziaten et Rachid Benzine.

Un travail avec France Télévisions a permis d'aborder le thème du décryptage de l'information. Le cinéma-débat dans les classes en présence de journalistes de renom constituera un autre vecteur de dialogue sur les questions de société. En 2017, 70 actions seront engagées avec France Télévisions en Île-de-France. La formation est un axe fondamental de la prévention de la radicalisation. La demande est forte et permet de recenser les besoins des acteurs et des territoires.

<sup>7</sup> Formation SG-CIPDR centre Georges-Devereux animée par le professeur Tobie Nathan, ethnopsychiatre.

## L'élaboration d'un plan d'action annexé<sup>8</sup> au contrat de ville

La nature partenariale du contrat de ville permet d'impliquer tous les acteurs. Le pilotage de la rédaction de cette annexe par l'État est impératif car il permet de coordonner localement la prévention et la lutte contre la radicalisation. Pourtant, dans certains territoires, la rédaction de ce plan a été confiée aux communautés d'agglomération qui ne sont pas outillées pour réaliser un diagnostic précis.

*À Avignon, le délégué du Gouvernement, missionné par le préfet, a accompagné la rédaction de l'annexe dont la mise en œuvre est effective depuis fin décembre 2016.*

*La répartition des compétences a été clarifiée :*

*• pilotage politique de la ville : mise en œuvre d'actions collectives (formation, tables rondes de quartiers, groupes de parole d'adolescents...), animation des groupes locaux de sensibilisation et de formation en lien étroit avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)<sup>9</sup> et les communes ;*

*• pilotage cabinet du préfet : lutte contre la radicalisation (signalements, renseignements, mesures strictement individuelles en lien et/ou en lien avec le secteur judiciaire<sup>10</sup>).  
Le partage d'information entre les deux entités doit encore être amélioré.*

## Le développement d'actions directes vers les populations

Les habitants n'expriment pas spontanément une demande sur ce thème qui ne leur paraît pas essentiel par rapport à d'autres enjeux (trafic de drogue, par exemple). Mais l'emprise de la religion dans l'espace public<sup>11</sup> est tout de même un sujet de préoccupation sous-jacent. La place de la religion dans l'espace privé peut parfois être abordée : prosélytisme menaçant et incivilités dans les espaces communs des immeubles<sup>12</sup>. Les habitants rappellent avec nostalgie le temps où la mixité des habitants et des cultures existait dans le quartier.

L'ensemble des actions menées au titre des contrats de ville concourt à la prévention primaire de la radicalisation. Il faut remettre les valeurs de la République et la laïcité au cœur de l'espace public en organisant des actions qui favorisent le débat.

*À Toulouse, à partir de projets préexistants, en articulation avec les actions menées par les déléguées du préfet et les partenaires du quartier, un stand va être installé sur les deux marchés hebdomadaires du Mirail. Ils portent sur la participation des habitants aux projets du quartier (animation sociale, développement urbain, manifestations culturelles...), la laïcité et l'égalité femmes-hommes. En complément, une communication par panneaux d'affichage sera mise en place dans la rue et dans les halls d'immeuble.*

8. En 2016, chaque contrat de ville doit être complété par un plan d'action sur la prévention de la radicalisation.

9. Présidé par le maire, le CLSPD « constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes ».

10. Circulaire du 13 octobre 2016 relative à la prévention de la radicalisation violente : « Coordination de la réponse judiciaire et rôle du magistrat référent « terrorisme » – NOR : JUSD1629597C ».

11. Présence plus visible de femmes et de très jeunes filles voilées, prosélytisme de rue, présence massive des hommes dans les rues et les cafés, disparition de la diversité des commerces de proximité, menaces sur le vivre ensemble (intervention musclée pour empêcher la diffusion de musique lors d'une activité menée par un centre social par exemple).

12. Refus d'un homme de monter dans un ascenseur parce qu'il y a des femmes, menaces de mort de la part d'un jeune homme contre une professionnelle qui sermonne de jeunes garçons turbulents...

À **Toulouse** encore, le dialogue avec les instances religieuses, et notamment les imams, est engagé. Il a pour objectif de favoriser les échanges et de construire ensemble des actions pour les habitants autour du fait religieux.

À **Avignon**, un groupe de parole et d'échange d'environ 60 jeunes, âgés de 14 à 18 ans, doit être constitué. Le but est de travailler sur les valeurs de la République et les questions qui émergent autour de la radicalisation (théorie du complot, situation au Moyen-Orient, cyber-embrigadement...).

À **Grigny**, la création d'une Maison Marianne regroupant des institutions et des associations dans le quartier de la Grande Borne, a pour but de lutter contre le sentiment d'abandon ressenti par les habitants. Au-delà de la symbolique du lieu, il s'agit d'animer tout un réseau de partenaires institutionnels ou associatifs sur la question des valeurs de la République. Une charte Marianne sera élaborée conjointement.

## La mobilisation des dispositifs nationaux

En 2016, plusieurs conventions ont été renouvelées ou signées par l'État pour prévenir la radicalisation, par exemple :

- convention du 19 mai 2016 avec l'Association des maires de France ;
- convention du 23 novembre 2016 avec la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs ;
- convention du 23 novembre 2016 avec l'association nationale des Points accueil écoute jeunes (PAEJ).

**STOP-DJIHADISME.GOUV.FR**

**RADICALISATION**

**VIOLENTE,**

**ENRÔLEMENT**

**DJIHADISTE.**

**FAMILLES, AMIS : SOYEZ VIGILANTS**

Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation

**0 800 005 696** Service & appel gratuits

@stopjihadisme Stopjihadisme

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

La circulaire 5899 du Premier ministre du 28 novembre 2016 qui actualise le cahier des charges des maisons des adolescents a aussi identifié cet objectif. Les agences régionales de santé devront se mobiliser fortement sur ce thème en lien avec les autres acteurs.

À **Toulouse**, le plan d'action du délégué du Gouvernement comporte un axe « souffrance psychique des jeunes et prévention primaire de la radicalisation » qui s'appuie sur l'augmentation des PAEJ et l'ouverture d'une antenne de la maison des adolescents.

# PRÉCONISATIONS

---

## **PRÉCONISATION 1**

Mieux structurer la prévention primaire de la radicalisation : définition des rôles, gouvernance, objectifs poursuivis et évaluation globale.

## **PRÉCONISATION 2**

Créer une structure de pilotage de la prévention primaire, à l'échelon départemental, pour plus de cohérence dans l'action.

## **PRÉCONISATION 3**

Formaliser le partage des informations recueillies sur la prévention primaire et secondaire dans les préfetures.

## **PRÉCONISATION 4**

Définir un cadre clair de financement pour optimiser la répartition des subventions (calendriers FIPD/BOP 147).

## **PRÉCONISATION 5**

Repérer les modules de formation qui emportent l'adhésion des habitants et les mutualiser sur le site du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.







# COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

5 rue Pleyel  
93283 Saint-Denis Cedex  
01.85.58.60.00



Premier ministre

COMMISSARIAT  
GÉNÉRAL  
À L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES



Retrouvez-nous sur  
[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)  
 @CGET\_gouv  
 /CGETgouv