

Le territoire de la cité au service de l'emploi

Rapport au Premier Ministre

**Chantal Robin-Rodrigo
députée des Hautes-Pyrénées**

**Pierre Bourguignon
député de Seine-Maritime**

juin 1999

Paris, le 1^{er} juin 1999

Monsieur le Premier Ministre,

Nous avons l'honneur de vous faire part des réflexions et préconisations auxquelles nous a conduits la mission que vous avez bien voulu nous confier, relative *«au développement économique et à l'accès à l'emploi des habitants des quartiers en difficulté»*.

Les consultations larges que nous avons conduites - nous avons rencontré près de cinq cents personnes - nous confortent dans notre conviction qu'il n'y a pas, dans notre pays, de fatalité au déclin des quartiers de la périphérie de nos villes et agglomérations. Mieux encore : nous n'avons rencontré aucune forme de fatalisme de la part des acteurs locaux.

Le travail incessant de «tricotage social», pour reprendre l'expression utilisée par les opérateurs eux-mêmes, l'inventivité sociale et l'énergie d'ordre militant présents sur ces sites, nous laisse penser que, sous réserve d'un affermissement du cadre partenarial proposé par l'Etat, les solutions existent sur ces territoires d'un désenclavement urbain et social.

C'est de ce cadre partenarial dont il est pour l'essentiel question dans ce rapport.

Nous proposons de créer, dans le cadre des prochains contrats de ville qui couvriront la période 2000/2006, en redéployant les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi récemment confortés par la loi de lutte contre les exclusions, des contrats thématiques portant sur l'accès à l'emploi et la mise en économie des quartiers. Nous les nommons contrats de développement local urbain.

En effet, notre conviction est qu'il faut rompre avec cette césure intervenue dans la politique de la ville entre les programmes d'insertion et les dispositifs d'ordre économique : une approche globale et coordonnée doit permettre d'agir sur l'ensemble des potentialités d'un territoire.

Nous suggérons de mettre à profit la période qui sépare les contrats de ville des prochains contrats d'agglomération, introduits par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement durable et qui devront être engagés à l'horizon 2003, pour créer une dynamique de rapprochement et d'action entre les acteurs de la sphère économique et ceux, traditionnels, de la politique de la ville.

Ce changement de périmètre constitue une opportunité forte d'un changement de perspective et d'optique. C'est en tout cas ce que nous avons essayé de montrer en cherchant à décrire «la maturité» de la politique de la ville.

A ce titre, nous avons la conviction que le second souffle de la décentralisation dont il est parfois question tient également, au-delà des questions institutionnelles et de clarification des compétences, dans cette idée de contrat. Car le contrat génère des relations nouvelles, toujours innovantes entre les collectivités territoriales, les services de l'Etat et les représentants de la société civile.

«Faisons confiance à l'intelligence des territoires», telle est en quelque sorte la colonne vertébrale de ce rapport.

Relativement aux questions du développement de l'activité et de l'emploi, il ressort de nos rencontres, que ce ne sont pas tant des mesures nouvelles qu'attendent les acteurs locaux que davantage de souplesse dans l'application des dispositifs actuels et l'insertion des actions conduites dans un projet fédérateur.

C'est pourquoi nous proposons avant tout de toiletter certains des outils existants, de les repositionner, éventuellement d'en élargir le champ d'application.

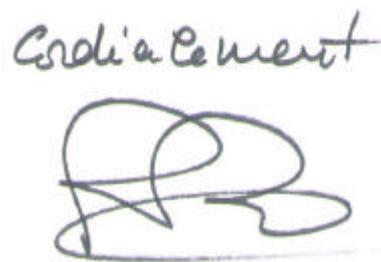
Il nous semble par ailleurs que l'argent existe dans notre pays qui pourrait être davantage mobilisé au profit de nos villes et banlieues, notamment pour permettre d'introduire dans nos quartiers, cette mixité urbaine qui fait défaut et pour y favoriser l'investissement.

Monsieur le Premier Ministre, laissez-nous vous faire part du grand plaisir que nous avons eu à conduire cette mission. Au terme de celle-ci, nous sommes confortés dans notre sentiment que «la nouvelle ambition pour les villes» que vous avez proposée au pays est largement partagée et constitue le cadre attendu d'une mobilisation de tous les acteurs locaux. Elle est l'expression d'un droit à la ville pour tous. Un droit à la défense duquel ce rapport essaie partiellement de répondre.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier Ministre, en l'expression de nos sentiments les plus respectueux.



Chantal Robin-Rodrigo
Députée des Hautes-Pyrénées



Pierre Bourguignon
Député de Seine-Maritime.

Remerciements

Une mission parlementaire n'est jamais une aventure personnelle. Ni même celle d'un «couple» de députés.

C'est pourquoi nous tenons, en exergue de ce rapport, à remercier l'ensemble des personnes qui, à un titre ou à un autre, ont bien voulu apporter leur contribution.

Merci aux personnes rencontrées lors de nos déplacements sur le terrain pour leur disponibilité, leur témoignage, leurs convictions et leur énergie.

A celles reçues en auditions, qui nous ont permis de croiser les points de vue, de les confronter et d'essayer d'en constituer un, le nôtre, que nous proposons ici.

Aux membres des cinq groupes de travail, qui nous ont prêté leur temps et leur réflexion à plusieurs reprises durant ces quelques semaines, bousculant leur agenda pour participer activement à ce travail.

Nos remerciements vont également, non pas à la garde, mais à l'équipe rapprochée qui nous a assistés, nous a permis de nous démultiplier et de mener à bien cette tâche :

Mathilde Allair, stagiaire DESS «politiques publiques locales», Djamel Boukaïs, chef du projet contrat de ville de Tarbes, Sophie Brocas, stagiaire de l'ENA à la Délégation Interministérielle à la Ville, Daniel Darmon, chargé de mission à la Direction du programme PME/Emploi à la Caisse des Dépôts et Consignations, Philippe Navarro, chargé de mission à l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, Bernard Simonin, directeur de recherche au Centre d'Etudes sur l'Emploi et Véronique Simon-Loudette, assistante parlementaire de Pierre Bourguignon.

Les parlementaires

«Combien coûte socialement dans des conditions par ailleurs définies, une vie individuelle médiocre ?
Combien coûterait socialement, dans des conditions également définies, une vie individuelle épanouie, cet épanouissement devenant norme ? »

Henri Lefebvre.
Critique de la vie quotidienne II
L'Arche Ed Paris 1961

Sommaire

Préambule p 13

Première partie : orientations et principes d'action
Du Développement social urbain au Développement local urbain p 18

I- Quartiers en difficulté au singulier:
de quelles difficultés au pluriel parle-t-on? p 23

I-1) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont avant tout des quartiers qui accueillent massivement la difficulté sociale

I-2) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont des quartiers où le taux de population étrangère ou d'origine étrangère est élevé au regard de la moyenne nationale

I-3) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont des quartiers dans lesquels la culture du travail a été supplantée par celle du chômage

I-4) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont des quartiers dans lesquels la présence des services publics est plus faible que sur le reste du territoire national

II- La maturité de la politique de la ville :
son introduction dans le droit commun par le projet de territoire p 32

II-1) Le désenclavement de la politique de la ville par l'action sur l'emploi et le développement économique

II-2) La politique de la ville doit substituer à la notion de développement social urbain celle de développement local urbain.

III-3) La puissance publique doit jouer un rôle de levier dans la mise en économie des quartiers

Deuxième partie : une maîtrise d'œuvre élargie
Du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi au Contrat de Développement Local Urbain p 40

I- Une maîtrise d'œuvre clairement identifiée p 44

I-1) Les principes de base d'une maîtrise d'œuvre sur le champ de l'emploi et du développement économique

I-2) Les facteurs favorables à la création et au bon fonctionnement d'une maîtrise d'œuvre élargie

- I-3) Les facteurs potentiels de blocage à la création d'une maîtrise d'œuvre élargie
- I-4) Les instances actuelles d'intervention sur l'emploi ne permettent pas de mettre en œuvre un projet de développement local urbain pour l'emploi et le développement économique

II - L'évolution des Plan Locaux pour l'Insertion et l'Emploi vers des Contrats de Développement Local Urbain p 51

III - Une politique de l'emploi, cohérente avec des démarches de territoire p 53

**Troisième partie : des outils pour l'action
Des pistes à conforter, des stratégies à renforcer** p 54

Garantir l'égalité d'accès aux services publics p 57

Elargir l'offre d'immobilier d'entreprise p 62

Développer des outils financiers pour faciliter l'investissement privé p 65

Soutenir la création d'activité et l'initiative des habitants p 72

Maintenir les activités existantes dans les quartiers p 79

Lutter contre les discriminations dans le monde du travail p 81

Accroître l'efficacité de l'action d'un service public élargi p 87

Préparer l'entrée des jeunes sur le marché du travail p 94

Harmoniser les parcours d'insertion p 99

Associer les entreprises aux processus d'insertion p 104

Ouvrir les nouveaux services aux habitants des quartiers p 109

Préambule

Sans cesse, la politique de la ville court derrière son objet. Elle est dans le même moment une politique en action, organisée autour de buts précis, et une interrogation en mouvement sur ses propres finalités.

Traitant de la difficulté de certains territoires urbains, de celle des individus qui y résident et de la conjugaison des deux, en définitive, elle interroge globalement la société, son mode d'organisation, de développement et de répartition de la richesse.

C'est ainsi qu'au fil de sa mise en œuvre, la politique de la ville a élargi le périmètre de son action - du quartier à la ville et de la ville à l'agglomération - et le champ de ses interventions - de l'habitat et de la vie sociale au développement social urbain - comme si elle était toujours trop à l'étroit dans une réalité circonscrite qui n'est rien d'autre que le produit d'une société tout entière.

C'est au regard de ce déplacement continu des frontières de la politique de la ville que nous avons interprété la mission que nous a confiée Monsieur le Premier Ministre.

Celle-ci est double : elle porte sur le développement économique équilibré des villes et agglomérations concernées et sur l'accès à l'emploi de la population des quartiers en difficulté.

Ce faisant, **elle nous conduit à établir des préconisations pour inscrire la politique publique de l'emploi dans la politique de la ville et à interroger les modalités de la solidarité urbaine au regard d'un développement économique mieux réparti sur les territoires urbains**, toutes choses qui ne vont pas de soi - nos consultations nous ont permis de le vérifier - et qui sont autant d'intrusions au-delà du champ supposé de la politique de la ville.

S'il entend, à travers ses réflexions et préconisations, opérer des déplacements entre les politiques de droit commun et celles spécifiques, initiées par la politique de la ville, ce rapport s'inscrit lui aussi dans un cadre en mouvement.

Certaines questions évoquées ont fait l'objet depuis le début de notre mission, de mesures décidées par le gouvernement.

Il en est ainsi de la lutte contre la discrimination à l'embauche, qui à la suite de la publication du rapport de Jean-Michel Belorgey, a donné lieu à une table ronde réunissant, autour de Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, l'ensemble des partenaires sociaux et qui, antérieurement, a fait l'objet, sous l'égide du ministère de l'Intérieur, de la mise en place de commissions départementales d'accès à la citoyenneté.

Il en est également ainsi de la réforme, dans le cadre de la réduction du temps de travail, des cotisations sociales patronales sur les bas salaires et de son incidence sur le coût du travail non-qualifié dans notre pays.

Il en est de même des négociations dites de l'Agenda 2000, concernant la réforme des fonds structurels européens et les capacités pour notre pays de mobiliser ces crédits pour les territoires urbains et les publics en difficulté.

Par ailleurs, à travers ce rapport, nous n'entendons pas approfondir certaines réflexions, qui font l'objet d'autres rapports à venir - nous pensons en particulier à la mission confiée par Madame Aubry à Alain Liepriez, relative au développement du champ de l'économie sociale dans notre pays.

Il est néanmoins évident que les propositions qui pourront être établies trouveront et devront trouver à être déployées sur les territoires urbains en crise. L'approche que nous retenons ici de l'économie sociale se veut donc avant tout un éclairage particulier et partiel.

Notre mission ne couvre pas le traitement que le gouvernement a annoncé vouloir réserver aux dispositions du Pacte de Relance pour la Ville.

Ces corrections et aménagements du Pacte de Relance pour la Ville ne font donc pas l'objet de préconisations dans ce rapport.

Toutefois, les mesures que le gouvernement sera amené à prendre devront s'inscrire clairement dans le volet global pour l'emploi et le développement économique de la politique de la ville.

Autre considération qui induit l'économie générale de ce document : la phase actuelle de préparation des contrats de ville du 12^{ème} plan.

Là encore, ce rapport se veut avant tout une contribution aux débats menés à tous les niveaux d'organisation territoriale et à la préparation active des contrats de ville.

Nous nous inscrivons pleinement dans la dynamique de consultation et de mobilisation des acteurs locaux, initiée par le ministère de la Ville, qui, dans le champ de l'économie et de l'emploi, donnera lieu à deux journées de rencontres et d'échanges les 28 et 29 juin prochains à Nantes.

Les modalités de travail que nous avons retenues, pour mener à bien cette mission, nous ont permis de rencontrer près de cinq cents acteurs locaux.

Nos visites sur sites nous ont conduit à Marseille, Strasbourg, Lyon, Saint-Fons, Chambéry, Lille, Roubaix, Tourcoing, Nantes, Saint-Herblain et Epinay-sur-Seine.

Les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont permis de recueillir l'avis d'un nombre important d'institutions, d'associations, de partenaires sociaux, d'élus nationaux et locaux.

Cinq groupes de travail ont été mis en place, qui ont nourri notre réflexion sur les thématiques suivantes :

- réamorcer les flux d'investissements productifs dans les quartiers en difficulté,
- favoriser la création d'activités,
- améliorer les moyens d'accès aux emplois disponibles,
- développer les possibilités d'insertion professionnelle pour les habitants confrontés à des risques de marginalisation,
- accélérer et organiser le développement des activités de proximité.

A travers ces thématiques, nous avons essayé de couvrir l'ensemble du champ de réflexion proposé par le Premier Ministre.

La mobilisation active des membres de ces groupes, venant d'horizons professionnels divers, nous a permis de vérifier que «la culture du développement urbain» progresse dans notre pays et qu'un certain nombre d'intervenants, notamment de la sphère économique, sont prêts à rejoindre «le premier cercle» des contractants de la politique de la ville.

*
* *

Le Premier Ministre a souligné l'enjeu de cette mission : *«doter les acteurs de la politique de la ville d'outils puissants et diversifiés»* pour l'emploi et le développement dans les quartiers en difficulté.

Ce rapport essaie de répondre à cet enjeu. **Non pas tant en inventant de nouvelles mesures - les intervenants locaux disposent pour l'essentiel «d'une boîte à outils» étoffée - mais plutôt en cherchant à améliorer l'efficacité des mesures existantes.**

Cette recherche d'efficacité passe, selon nous, par la mobilisation et la coordination des dispositifs existants dans le cadre de projets de territoire, négociés et réellement partenariaux, c'est-à-dire engageant la responsabilité et les moyens propres de chaque intervenant local.

Il s'agit là d'ailleurs de tout l'enjeu de la politique de la ville pour les années à venir et d'une modalité forte de mise en œuvre de la loi contre les exclusions.

Cette recherche d'efficacité passe également - c'est à nos yeux un des enseignements majeurs de notre mission - par une mise en perspective politique forte des actions conduites localement et par la nécessité exprimée

d'une manière toute aussi forte par les acteurs locaux d'une insertion de leur action dans un projet fédérateur.

*
* *

Lors de l'un des déplacements sur site, que nous avons réalisés au cours de notre mission, un chef de projet - c'était à Lille - nous disait d'une manière pour le moins raccourcie mais éclairante : *«La politique de la ville a commencé par l'action sur le bâti et le socio-culturel. Puis est venu le sport. Elle doit aujourd'hui aborder l'emploi»*. Il ajoutait : *«Et après, il n'y a plus rien»*.

Le présent rapport part de là, de cette attente dans le pays que le retour de la croissance engagé depuis près de deux ans n'exclue pas et n'exclue pas davantage encore les poches de pauvreté et de précarité qui mitent le territoire national.

* * * * *

Première partie

Orientations et principes d'action.

**Du développement social urbain
au développement local urbain.**

Les éléments de diagnostics en notre possession sont anciens. Ils datent du recensement de 1990 et l'outillage est faible, voire même inexistant pour connaître précisément l'évolution de la situation des quartiers au regard du niveau de chômage qui est le leur.

Les résultats du recensement général de la population, réalisé au printemps dernier par l'INSEE, devraient permettre, si l'on veut bien s'en donner les moyens, de disposer de données actualisées et d'établir des cartographies précises des quartiers éligibles à la politique de la ville et des évolutions intervenues au cours de la décennie écoulée.

Pour autant, et en l'absence même de données statistiques nouvelles, tous les observateurs de terrain s'accordent à souligner :

- **l'exacerbation des tensions** produites par le sentiment des populations d'être confinées dans des espaces hors la marche de la société et de ne pas bénéficier globalement et collectivement de l'amélioration de la conjoncture de l'emploi,

- **l'accroissement des écarts** intervenus au sein des zones urbaines, y compris entre quartiers éligibles à la politique de la ville,

- **le glissement de certains quartiers**, notamment au sein des villes moyennes, vers des situations proches de celles généralement qualifiées de caractéristiques des banlieues ou de certains quartiers de grandes villes.

Cette exacerbation des tensions s'entend tout particulièrement pour le public jeune de ces quartiers.

Ainsi, on peut, sans se tromper, diagnostiquer une **aggravation des difficultés** auxquelles est confrontée une partie des habitants par :

- l'importance croissante d'un public plus jeune, très déstructuré, ayant de moins en moins la maîtrise d'un minimum d'acquis et une représentation adéquate du monde du travail,

- la montée des ruptures familiales se traduisant par une absence complète de ressources et de solutions de logement,

- la prolongation des périodes de grande précarité au-delà de vingt-cinq ans entraînant une forte demande de dispositifs publics.

Ces difficultés objectives se doublent d'une **méfiance croissante envers les dispositifs d'insertion qui sont proposés**. Cette méfiance est souvent liée à des expériences passées, vécues comme des échecs ou n'ayant pas correspondu aux attentes initiales, notamment celle d'une reconnaissance sociale à part entière.

Elle débouche sur un rejet de plus en plus prononcé envers des mesures perçues comme des «sous-produits», à vocation occupationnelle et non pas d'intégration économique.

La faible part «des jeunes des quartiers», admis en particulier dans les programmes «nouveaux services, emplois-jeunes», considérés comme les plus proches de la norme salariale véhiculée par la société, est également un élément qui renforce les difficultés objectives.

Ceci est vécu le plus souvent comme la preuve de comportements discriminatoires et se traduit par la montée des attitudes agressives.

Ainsi et pour reprendre le terme du Premier Ministre, nous assistons à une accentuation de *«la frustration des habitants»*.

S'ajoute à «cette frustration», un fort ressentiment à l'égard des autorités publiques et de toutes les institutions qui incarnent un intérêt général duquel une partie de la population se sent exclue.

C'est dans ce contexte que se pose la question de la place de l'emploi dans la politique de la ville.

*
* *

En 1993, en préface aux travaux du groupe ville préparatoire au 11^{ème} plan, François Geindre écrivait : *«Puisque l'exclusion est d'abord économique, il faut faire porter un effort exceptionnel sur ce domaine»*.

La conjoncture économique et budgétaire de l'époque et les aléas politiques qui ont caractérisé la mise en œuvre des contrats de ville du 11^{ème} plan, n'ont pas permis de réellement développer cette priorité.

Aujourd'hui, la période de croissance que connaît notre pays représente une opportunité forte de réduire les îlots de concentration de chômage et d'insécurité économique que constituent les quartiers populaires et de mettre en œuvre au sein de la politique de la ville cette priorité donnée à la lutte contre le chômage et la précarité.

Les marges de manoeuvre nouvelles offertes par la période de détente observée sur le marché de l'emploi - la première depuis les années 1987-1990 - doivent, nous semble-il, être mise à profit pour contribuer à conduire ces quartiers dans la marche commune de la société.

La loi de lutte contre les exclusions ouvre, par ailleurs, des possibilités nouvelles de conjugaison des politiques publiques de l'emploi et de la politique de la ville.

L'incompréhension politique et sociale serait grande si une telle mobilisation n'était pas mise en œuvre, alors même que la prospérité revient pour certains et nourrit une partie du territoire national.

Il y va de la validité du pacte républicain dans certaines cités, notamment celles où se développent des modèles parallèles d'organisation sociale, bâties autour d'économies de type délictueux, voire mafieux.

L'enjeu est là, qui dépasse d'ailleurs la seule sphère de l'intervention publique mais concerne l'ensemble des intervenants sociaux et économiques et, au-delà, l'ensemble des citoyens.

Certaines analyses, qui tablent sur un retournement structurel du marché du travail à l'horizon 2005/2006, années à partir desquelles notre pays sera confronté, dans certains secteurs d'activité, à une pénurie de main d'œuvre du fait de départs massifs en retraite, pourraient conduire à parier sur une «résolution démographique» du problème actuel du chômage de masse dans notre pays et partant à une diminution des tensions dans les quartiers dits en difficultés.

Ce pari, nous ne l'acceptons pas. Ses termes nous semblent erronés et dangereux. Erronés car ils réduisent à la seule dimension économique un problème aux causes structurelles multiples et ne prennent pas en considération les dysfonctionnements urbains et plus généralement la question urbaine, qui est majeure pour notre pays. Dangereux car ils prendraient acte de la déshérence actuelle de toute une partie de la population, essayant au mieux de «*ramener le calme*».

*

* *

Après vingt ans de politiques partielles, circonscrites pour l'essentiel à la géographie des quartiers, la question aujourd'hui posée est plus large et renvoie directement au modèle de société de notre pays.

Les quartiers ne peuvent plus être considérés comme «des verrues urbanistiques» ou des erreurs des années soixante et soixante-dix, qu'il s'agirait, si ce n'est d'effacer - certains y songent - du moins de corriger. Ce type d'approche a montré ces limites au cours des années passées.

La question posée au politique et à la société tout entière relève de la recherche d'une meilleure adéquation entre l'adaptation de notre pays aux changements de modes de production et de création de richesse et la maîtrise politique de son urbanisation.

Dans ce cadre, et comme l'a exprimé Jean-Pierre Sueur dans son rapport «*Demain, la ville*», l'objectif même de la politique de la ville ne peut plus être uniquement réparateur.

La politique de la ville, comprise comme instrument interministériel d'action sur le tissu urbain et comme lieu de négociation et d'élaboration de projets entre partenaires locaux, doit donc se déployer pour aborder globalement la question de la ville et de l'urbain.

Notre sentiment est que nous arrivons à ce titre à une sorte de maturité de la politique de la ville.

Celle-ci peut constituer le levier de l'ensemble des politiques publiques pour éviter «la balkanisation» du territoire national et le développement d'une société éclatée.

Elle est en soi le lieu de constitution et d'expression du projet politique attendu par l'ensemble des acteurs locaux.

Les orientations décidées par le gouvernement, lors du Conseil Interministériel des Villes et du développement social urbain du 30 juin dernier, dessinent ce nouveau cours de la politique de la ville, en préconisant à la fois :

- de sortir du «quartîrisme» pour tendre au niveau des agglomérations à un meilleur équilibre du développement urbain,
- d'expérimenter de nouvelles modalités de gouvernance urbaine, précisément là où les systèmes traditionnels de médiation politique et sociale sont inopérants,
- de développer de nouveaux services pour l'ensemble de la société,
- de garantir à chaque habitant de ce pays des prestations urbaines de proximité de qualité identique.

Ainsi, pour établir cette priorité de la lutte contre le chômage et sa concentration dans les quartiers populaires, certaines idées qui constituent «la trame de base» de la politique de la ville et celle des politiques publiques de l'emploi doivent être rappelées.

I - Quartiers en difficulté au singulier : de quelles difficultés au pluriel parle-t-on ?

Un des enjeux premiers de la politique de la ville - qui peut d'ailleurs s'entendre comme un paradoxe à lever - est de développer une action pour sortir, ou en tout cas tenter de sortir collectivement, de ce mode globalisant d'approche qui getthoïse et occulte des questions plus précises pour resituer les politiques menées, les affermir et les placer dans des dynamiques dont nous pouvons espérer qu'elles produisent des effets tangibles au sein même des quartiers.

En effet, au-delà du zonage lui-même, qui est facteur de stigmatisation, le vocabulaire dans lequel sont consignés les quartiers et les habitants de ces quartiers est également stigmatisant. Même les mots utilisés enferment les individus dans une réalité globalisante, aux caractéristiques présentées comme génériques.

Nous-mêmes d'ailleurs n'arrivons pas, par l'énoncé même de la mission qui nous a été confiée et par l'utilisation d'un vocabulaire de confort et de commodité, à dépasser «cette manière de voir».

Ainsi, les identités parallèles qui se développent parfois - une sorte de patriotisme défensif de quartier - trouvent d'une certaine manière leur source dans l'image renvoyée par l'ensemble de la société à ces espaces urbains.

I-1) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont avant tout des quartiers qui accueillent massivement la difficulté sociale.

Par leur conception initiale mono-fonctionnelle de concentration du parc d'habitat social ou leur évolution vers la constitution d'un parc social de fait, due à la désindustrialisation de certains bassins d'emploi et à la paupérisation des villes qui s'en est suivie, ces quartiers ne disposent pas en eux-mêmes des ressources permettant une mise en économie «naturelle».

Ils se caractérisent par :

- une situation hors développement et l'absence de ressources foncières directement accessibles pour «injecter» de l'activité économique,
- une charge non partagée ou faiblement partagée par l'ensemble du territoire urbain de la fonction nationale de logement social.

Cela nous ramène à notre constat initial qui consiste à établir que ces zones urbaines ne profitent pas du retour de la croissance.

Au mieux - de nombreux élus locaux et gestionnaires de logements sociaux le vérifient - certains habitants, «assignés à résidence» jusqu'alors, reprennent, à l'occasion de leur retour à l'emploi, un parcours résidentiel classique et quittent le quartier.

Aucun recensement global n'a, à notre connaissance, été réalisé qui puisse mesurer l'ampleur de «ces départs par reprise d'emploi», ce qui permettrait pourtant de

mieux juger, en une période donnée, de la situation des habitants de ces quartiers par rapport au marché du travail.

En 1990, une étude portant sur les quartiers en convention DSQ (Développement Social des Quartiers), réalisée dans le cadre de la préparation du 11^{ème} plan, établissait que la proportion des locataires vivant en HLM y était de 55.3 % contre 14.6% dans le reste des quartiers.

Il ne s'agit que d'un indice d'une réalité plus large et plus complexe mais cette réalité a des incidences fortes sur les politiques qui peuvent être conduites pour répondre à l'objectif d'une mise en économie des quartiers.

L'erreur de conception du pacte de relance pour la ville le prouve d'une certaine manière.

La philosophie, qui anime ce dispositif tend à désigner les quartiers - «*les zones urbaines sensibles, de revitalisation urbaine et franches*» - non pas comme étant hors développement mais comme des territoires en retard de développement qu'une action volontariste de l'Etat, visant à réintroduire le marché en le libérant de tout ou partie des contributions fiscales et sociales, permettrait de rendre attractifs au-delà de leurs handicaps d'origine. Une politique dérogatoire aboutie était ainsi proposée qui, sortant du droit commun, devait permettre d'y retourner au terme d'une période de rattrapage.

Un bilan a été réalisé par l'IGAS, l'IGF, l'IGA concernant les premiers effets de la mise en œuvre de cette orientation. Nous l'avons dit : il ne nous appartient pas d'en tirer les enseignements.

Il apparaît néanmoins que le bilan des zones franches urbaines est faible en terme de créations nettes d'emplois au regard du coût budgétaire de la mesure. De même, l'absence de toute conditionnalité dans l'octroi des exonérations n'a pas permis de développer de réels projets de développement.

Compte tenu des spécificités urbaines de ces quartiers, leur mise en économie implique une action volontaire pour élargir l'offre foncière et favoriser l'investissement au sein même des quartiers.

Il nous semble important que l'objectif de mixité urbaine soit fortement présent dans la prochaine génération de contrats de ville et que les opérations de constructions-démolitions envisagées intègrent la nécessité de développer la mobilité foncière.

Accueillir en masse des populations à faible pouvoir d'achat et potentiel fiscal mais fortement consommatrice de services sociaux, revient d'une certaine manière à faire de ces quartiers des dépositaires, pour l'ensemble des aires urbaines, d'une sorte de délégation de la fonction nationale de logement social et d'accompagnement des résidents confrontés à des difficultés sociales.

Cet état de fait interroge, non seulement les mécanismes de la solidarité nationale, qui valent pour chaque individu vivant dans notre pays mais

également les mécanismes de la solidarité urbaine qui n'est que faiblement prise en compte dans le débat national et dans l'action des différentes institutions ou des collectivités territoriales.

Cette nécessité d'un renforcement des mécanismes de solidarité urbaine est prise en compte par le gouvernement à travers notamment :

- l'augmentation de la Dotation de Solidarité Urbaine
- la concertation en cours relative à la réforme à venir des contingents communaux d'aide sociale qui, en l'état actuel de leur détermination, pénalisent les communes accueillant le plus grand nombre de personnes en difficulté,
- les incitations données au développement de l'intercommunalité urbaine, développant le régime de la taxe professionnelle unique.

A travers une plus grande participation des conseils régionaux et généraux aux contrats de ville du 12^{ème} plan, des rééquilibrages en faveur de ces territoires urbains devront être réalisés afin de prendre davantage en compte ces fonctions d'accueil et de logement des personnes en difficultés.

Cet état de fait interroge également les solidarités développées au sein même d'une agglomération, voire d'une ville dans ses frontières communales.

En effet, le développement et le renforcement des logiques d'agglomérations ne constituent pas a priori une garantie d'une meilleure prise en compte des problèmes spécifiques des quartiers.

C'est pourquoi, il nous paraît important que, dans le cadre de la négociation des prochains contrats de ville et en préfiguration des prochains contrats d'agglomération, l'Etat remplisse sa fonction de garant des impératifs de solidarité urbaine en refusant d'engager sa signature lorsqu'il estimera que ceux-ci ne sont pas suffisamment mis en œuvre.

Cette préconisation n'est pas à nos yeux de pure forme mais concerne directement la lisibilité de la politique de la ville et son impact réel sur la transformation des quartiers.

Les mécanismes financiers de solidarité urbaine sont insuffisants malgré les augmentations intervenues dans la loi de finances pour 1999. Les dotations de solidarité urbaine ne sont pas soumises, au nom du principe de libre administration des collectivités locales, à une obligation d'affectation à des objectifs relevant de la politique de la ville.

Au-delà des mécanismes nationaux ou régionaux de péréquation, l'Etat doit donc se mettre en situation de faire respecter, dans l'ensemble des procédures contractuelles qu'il engage, un cahier des charges de solidarité urbaine.

L'investissement politique de l'Etat en matière urbaine est, à ce titre, tout aussi important que son investissement financier. La dérive vers des logiques

de guichet et une réalité de «saupoudrage» des contrats de ville tiennent aussi en l'absence de projet politique de territoire porté par l'Etat.

I-2) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont des quartiers où le taux de population étrangère ou d'origine étrangère est élevé au regard de la moyenne nationale.

L'étude précitée, réalisée en 1990 portant sur les quartiers en convention DSQ (Développement Social des Quartiers) établissait que la part des étrangers atteignait dans ces zones urbaines 18.3% contre 6.3% dans la population nationale. Parmi eux, la proportion des étrangers en provenance de pays tiers de l'Union Européenne avoisinait les 81%.

Les premières générations de travailleurs étrangers accueillies dans notre pays à l'époque des trente glorieuses, période pendant laquelle le besoin de main d'œuvre était abondant, ont subi de plein fouet la crise économique et les restructurations industrielles engagées dans les années quatre-vingt.

Aujourd'hui, leur taux de chômage est trois fois supérieur à la moyenne nationale.

Les jeunes issus de ces générations de travailleurs étrangers se trouvent à leur tour massivement confrontés au chômage et aux difficultés d'accès au marché du travail. Le taux de chômage atteignait les 50% pour les moins de vingt-cinq ans.

Ainsi à la différence de leurs aînés, qui ont trouvé en une période de leur vie une intégration économique, les nouvelles générations disposent de la citoyenneté politique mais n'accèdent pas à la citoyenneté économique.

Cet état de fait développe chez les jeunes un fort ressentiment et une perception de rejet par l'ensemble d'une société, dont ils font intégralement partie et qui est pleinement la leur.

Ce ressentiment provient de phénomènes de discrimination de tous ordres : dans le milieu du travail mais aussi sur les lieux de vie et de divertissement. Le repli sur le quartier, lieu de brassage et d'identification, s'explique pour une part par cette perception de rejet.

Les initiatives prises par le gouvernement pour lutter contre toutes les formes de discrimination - la création des Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté par le ministère de l'Intérieur et les suites données au rapport de Jean-Michel Belorgey par Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité - constituent une dimension importante d'une politique de l'emploi et du développement économique dans les quartiers de la politique de la ville.

A ce titre, il est nécessaire qu'une coordination voit le jour pour animer ces dispositifs et que l'Etat et ses services affirment en ce domaine une action forte et visible.

Par ailleurs, il convient d'aller plus avant dans la lutte contre ces phénomènes de discrimination de type raciste par une action volontaire pour construire des services publics à l'image de la société et de la place qu'y occupent les jeunes issus de l'immigration.

I-3) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont des quartiers dans lesquels la culture du travail a été supplantée par celle du chômage.

Au regard de leur taux d'activité, les quartiers de la politique de la ville sont constitués - et c'est heureux - pour majorité de personnes qui ont un emploi. Pourtant, la prégnance du chômage, de l'inactivité et de l'ennui marque profondément *«leur ambiance»*.

Les mutations économiques et les ruptures du marché de l'emploi ont pris de plein fouet les populations fragilisées des lieux d'habitat social, constituées pour une large part de personnes à bas niveau de qualification.

Les taux de chômage importants, notamment celui des jeunes de moins de vingt-cinq ans, le nombre important d'allocataires des minima sociaux, font de ces parties du territoire national des zones considérées comme «hors travail» et «hors mobilité».

Cette situation est préoccupante concernant les jeunes. En effet, pour les nouvelles générations, le travail ne constitue pas la norme sociale dominante et structurante de la position de chacun dans la société.

Nous ne reprendrons pas ici les analyses nombreuses qui traitent de ces phénomènes d'intégration parallèle des jeunes.

Contrairement à leurs aînés, les nouvelles générations n'ont pas, naturellement, par l'exemple et le mode de vie de leurs parents et de leur entourage immédiat, de représentations établies du travail, de l'exercice, d'un métier et des contraintes qui s'y rattachent.

Ce constat a débouché sur des procédures visant à développer l'employabilité de ces publics, notamment à travers des parcours d'insertion, qui prennent en compte cette méconnaissance de la réalité de l'emploi.

L'émergence de générations ne disposant pas de repères concernant le travail pose un problème nouveau à la société et aux pouvoirs publics.

Ceux-ci se doivent de prendre en compte, y compris pendant les périodes de scolarisation, la fonction de construction de systèmes de représentation et de connaissance du monde du travail.

Ceci étant, il nous semblerait inopérant de vouloir considérer cette absence de connaissances et d'expérience du monde du travail comme le lot de l'ensemble des jeunes résidant dans ces quartiers.

En effet, si des démarches visant à renforcer l'employabilité de certains publics sont nécessaires, elles ne sauraient être proposées d'une manière indifférenciée à l'ensemble des jeunes des quartiers.

Cela nous conduit à chercher à repositionner les dispositifs d'insertion, qui tendent trop souvent à être l'entrée exclusive de la politique de la ville pour développer l'accès à l'emploi.

A cet égard, nous partageons l'analyse selon laquelle : l'insertion ne se définit pas comme un accompagnement social des mesures de l'emploi mais comme un élément inscrit dans une approche plus globale qui permet d'envisager conjointement la personne, la structure de travail et l'organisation de l'entreprise.

Cette définition élargie de l'insertion doit conduire à diversifier les modalités d'accès à l'emploi.

La place des adultes dans ces quartiers nous semble également constituer une préoccupation majeure.

L'importance du chômage des jeunes ne doit pas en effet masquer le rôle social qui doit être celui des adultes dans le fonctionnement d'une cité. Et par exemple, les appels répétés à l'autorité parentale, doivent, selon nous, déboucher sur des mesures nouvelles en faveur des personnes sans emploi.

A ce titre, les nouveaux métiers de la ville qui se développent à travers le programme «nouveaux métiers, emplois-jeunes» devraient mixer les générations et permettre aux adultes de trouver, à travers notamment les métiers de la médiation sociale, un travail et une fonction sociale revalorisée au cœur des quartiers.

S'ils sont marqués par une certaine culture de l'inactivité, culture de l'inactivité que nous nous empresserons de qualifier de subie, les quartiers sont par ailleurs des lieux d'invention sociale majeurs.

Des formes innovantes de travail et de systèmes d'entraide se sont développées, dans les interstices laissés par le marché et les transferts sociaux, qui mobilisent un nombre important de personnes et constituent des formes de revenus ou de prestations annexes.

Des réseaux de proximité se développent et s'organisent, y compris au niveau national, qui tendent à améliorer la vie quotidienne des populations paupérisées et permettre à la reconstruction des personnes.

Notre pays accueille ainsi des formes que l'on peut qualifier «d'économie tiers-mondiste» ou «d'économie solidaire», selon la charge idéologique que l'on veut donner à ces termes.

Le fait est que des initiatives citoyennes voient le jour, qui prennent en compte les phénomènes diffus de pauvreté et de paupérisation. Il est important que les pouvoirs publics reconnaissent ces actions et créent un cadre d'expression et d'action approprié.

I-4) Les quartiers que l'on nomme en difficulté sont des quartiers dans lesquels la présence des services publics est plus faible que sur le reste du territoire national.

Des visites sur sites que nous avons réalisées, nous retirons en particulier que là où le service public est présent sous toutes ses formes, «l'ambiance» du quartier diffère. Nous ne sommes plus dans des zones d'habitat social concentré mais dans «des morceaux de ville», parfois éloignés du «centre» mais disposant d'un certain nombre d'attraits et de possibilités qu'offre la ville dans son acception la plus courante.

La présence des services publics est donc constitutive d'un projet urbain et peut être considérée comme un préalable au développement économique d'un quartier.

Le rapport de Jean-Pierre Sueur, qui établit avec précision l'état des lieux des différents services publics dans les zones urbaines sensibles, opère un renversement de tendance dans l'approche de la place du service public.

La politique de la ville a jusqu'alors développé trois types d'action :

La première consiste à mettre en œuvre une politique dite de discrimination positive à la fois en faveur des usagers mais aussi en faveur des personnels exerçant dans ces quartiers, confrontés à des conditions de travail difficiles et particulières : il s'agit, en tout cas dans les intentions, dans le même mouvement de faire plus là où il y a moins et de bonifier la carrière des agents confrontés à des conditions difficiles d'exercice de leur métier.

La deuxième tient en la création de modalités spéciales de présence du service public et d'accès pour les habitants des quartiers, au nom de la spécificité des publics et de la difficulté à répondre à leur demande : il s'agit des expériences de plates-formes ou de maisons de services publics.

Une troisième mode d'intervention s'est développé au sein de la politique de la ville qui consiste en une délégation de fait au secteur associatif de pans entiers du service public.

Ces modes de présence et d'intervention des services publics dans les quartiers ne sont pas en soit à rejeter mais doivent être resitués.

En effet, ils conduisent de facto à minorer la fonction structurante de la présence des services publics dans un projet de développement de quartier.

La délégation aux associations conduit par ailleurs à supprimer toute fonction d'interface entre les populations et les institutions et obère la création d'espace d'intermédiation.

Nous considérons que la présence visible, tangible et commune des services publics - «une politique d'enseignes» - est, au nom du principe d'égalité républicaine, constitutive de l'appartenance à la communauté nationale et, au nom du principe de proximité d'accès, facteur de lutte contre le sentiment d'abandon exprimé par les populations.

Ces modes d'approche spécifiques, initiés par la politique de la ville, ne doivent pas de surcroît occulter :

- l'inégalité qui existe actuellement en terme de services rendus, au détriment des habitants des quartiers,
- les difficultés d'adaptation et de motivation des principaux services publics vis-à-vis des habitants de ces quartiers,
- le recours aux emplois jeunes pour des facilités de gestion des ressources humaines et pour résoudre les vacances de postes titulaires.

L'échec du redéploiement territorial des effectifs de police et de gendarmerie témoigne, si besoin était, des difficultés à mettre en œuvre le principe d'égalité républicaine des citoyens et des hésitations de notre pays à rendre des arbitrages favorables au milieu urbain.

Les limites de ces expériences particulières d'introduction du service public témoignent des difficultés à sortir de la norme et de la règle - attributs de la garantie d'équité des services et prestations - pour s'inscrire dans la demande et le spécifique.

Or, les tendances de notre société débouchent sur une demande forte d'individualisation des services et prestations.

Ces expériences peuvent donc être envisagées - non pas par défaut pour combler le vide des formes traditionnelles du service public - mais comme des tentatives de modernisation de l'action des services publics, modernisation axée sur la recherche d'une meilleure accessibilité et qualité de service.

La mise en réseau des services publics nous semble, à ce titre, une voie forte qui devra être explorée avec le soutien de la politique de la ville.

Cette mise en réseau, qui peut se matérialiser par un lieu unique, doit éviter à l'utilisateur de porter lui-même la complexité des prestations mais de faire prendre en charge cette complexité par le service public lui-même.

Par exemple, La Poste, dont les services financiers accueillent les personnes en difficulté, pourrait envisager des conventions avec les Caisses d'Allocations Familiales, pour faciliter la gestion de trésorerie de ces personnes et simplifier leur vie quotidienne.

II - La maturité de la politique de la ville : son introduction dans le droit commun par le projet de territoire.

La politique de la ville souffre d'une certaine manière «*d'un vice de forme*» originel.

En effet, la prise en compte de l'emploi et du développement économique a souvent été le parent pauvre des différents dispositifs initiés sous ce vocable, alors même que les territoires de la géographie d'intervention de la politique de la ville se caractérisent, par définition, par un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et à celle du bassin d'emploi dans lequel ils sont situés.

Le rapport Praderie en 1991 a permis de conforter les pratiques d'insertion par l'économique et de distiller la culture de la politique de la ville auprès des acteurs économiques.

Le pacte de relance pour la ville a, lui, mis un accent fort sur le développement économique des quartiers mais avec l'erreur de conception initiale que nous avons rapidement mentionnée.

Aujourd'hui, la question de l'emploi et du développement économique doit être systématiquement présente dans les prochains contrats de ville qui couvriront la période 2000 / 2006.

Non seulement parce qu'il s'agit d'une préoccupation forte de nos concitoyens - ce qui va de soi - mais également parce que nous considérons que **l'action sur l'économique est une des voies majeures pour sortir les quartiers de leur spécificité et de leur situation en marge de la réalité urbaine de notre pays.**

Il nous semble par ailleurs que les collectivités locales et territoriales - les communes en particulier et bien que cela ne rentre pas dans leurs compétences formelles - se sont depuis une dizaine d'années fortement outillées pour traiter des questions d'emploi et de développement.

L'évolution de la conjoncture de l'emploi et les programmes développés par l'Etat vers des publics particuliers sont également des éléments porteurs d'un contexte nouveau qui peut permettre de sortir des logiques de gestion sociale du chômage pour conduire des politiques en faveur de l'emploi.

Dans ce cadre, il paraît important de redéfinir «la valeur ajoutée» que peut représenter l'introduction d'un volet emploi et développement économique, plus ambitieux et mieux charpenté, dans la prochaine génération de contrats de ville.

II-1) Le désenclavement de la politique de la ville par l'action sur l'emploi et le développement économique.

En l'état, la politique de la ville n'a pas articulé - nous venons de le mentionner - ses préoccupations sociales avec des dispositifs opérationnels d'ordre économique ou de développement et d'accès à l'emploi.

Plusieurs raisons à cela :

La politique de la ville a privilégié une assise trop étroite.

Tous les partenaires en conviennent : la géographie prioritaire qui était celle de la politique de la ville durant le 11^{ème} plan - malgré les intentions initiales - n'est pas l'échelle pertinente pour aborder les questions de l'emploi.

Trop étroite lorsqu'elle se cantonne au périmètre du quartier, elle n'est pas parvenue à exploiter les potentiels d'emplois et d'activités économiques situés à l'échelle du bassin d'emploi.

D'où la volonté des pouvoirs publics d'inciter les collectivités locales, à travers des formules telles que le contrat d'agglomération et la communauté d'agglomération, à définir ensemble un projet global d'agglomération. C'est dans cet espace socialement et économiquement cohérent que pourront se déployer des mécanismes efficaces de solidarité urbaine entre zones riches et zones pauvres ainsi que des politiques de logement, de transport et d'emploi structurantes.

Une fois ce projet global défini, débattu et accepté, les contrats de ville devraient s'emboîter comme des poupées russes pour décliner, quartier en difficulté par quartier en difficulté, les actions stratégiques cohérentes avec le plan d'ensemble.

La politique de la ville et les politiques de l'emploi s'articulent mal.

La politique de la ville et les politiques de l'emploi souffrent d'un déficit patent d'articulation. Alors que la première raisonne par territoire, les organismes en charge de l'emploi raisonnent en terme de publics cibles et non de zones géographiques.

La politique de la ville n'est pas davantage comprise par les entreprises qui ne recrutent pas en fonction des appartenances territoriales. Ces deux cultures doivent se rapprocher. Aux politiques de l'emploi d'apprendre à s'adapter aux spécificités d'un territoire, à la politique de la ville d'élargir son regard au bassin d'emploi.

La politique de la ville sur-valorise le volet social à l'échelle du quartier.

Le volet emploi des contrats de ville qui s'achèvent est le plus souvent réduit à sa portion congrue.

Lorsqu'il est présent, il déconnecte généralement la dimension économique et la dimension emploi-insertion.

Parmi les actions les plus fréquemment actées par les contrats de ville, comme le montrent les évaluations conduites notamment par la préfecture de région d'Ile-de-France, il faut citer le développement des Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation, des partenariats avec l'Agence Nationale pour l'Emploi, la création de Plans Locaux d'Insertion par l'Economique, des actions sur l'adéquation entre offre et demande d'emploi.

L'action publique dans les territoires de la politique de la ville évolue en marge du cadre contractuel de la politique de la ville.

Si l'on fait exception des dispositions du pacte de relance pour la ville, notamment en ce qui concerne les zones franches urbaines, l'action des collectivités locales en faveur du développement économique se développe souvent hors du cadre contractuel de la politique de la ville, notamment à travers la mise en place de structures d'accueil et de conseils aux entreprises, la création de zones d'activités et la recherche d'une fiscalité attractive et compétitive au sein du bassin d'emploi concerné.

Il y a donc de fait, aujourd'hui encore, **une sorte de partition qui s'est opérée entre d'une part la politique de la ville, qui renvoie au social et à la gestion sociale du non-travail, et le développement économique qui participe de la marche globale d'une collectivité.**

L'origine professionnelle des personnels en charge de ces différents volets de l'action publique, personnels très marqués par leur expérience sociale, comme la lecture des organigrammes des mairies, souligne davantage encore cette césure. Dans la plupart des communes en effet, les services économiques sont disjoints des services emploi sur lesquels les dispositifs d'insertion exercent une forte attraction.

Un des enjeux de la prochaine génération des contrats de ville est de rompre avec cet état de fait, notamment en mixant les équipes de maîtrise d'œuvre, comme nous le verrons dans la deuxième partie de ce rapport, et en assurant une interaction entre le volet emploi-insertion et le volet développement économique des prochains contrats.

L'architecture des contrats du 12^{ème} plan optimise les possibilités de réduire cette césure et d'introduire un important volet emploi-développement économique.

En effet, le cadre de construction et de négociation des contrats de ville proposé par l'Etat aux différents partenaires de la politique de la ville opère un changement d'échelle - du quartier à l'agglomération - qui offre une plus grande pertinence au périmètre d'intervention de la politique de la ville.

Le décalage dans le temps entre la signature des contrats de ville et celle des contrats d'agglomération qui interviendra en 2003, doit à ce titre générer une dynamique de rapprochement entre les différents intervenants et encourager l'élaboration d'engagements partagés, y compris par les milieux économiques et les représentants des entreprises.

Plusieurs éléments poussent d'ailleurs dans ce sens. Parce que le gouvernement a fait connaître le prix qu'il attache à la question urbaine, les esquisses des futurs contrats de plan Etat-Région concentrent la moitié des moyens du volet territorial sur la politique de la ville.

Parce que pour la première fois, l'élaboration des contrats de plan coïncide avec celle des documents de programmation négociés avec l'Union européenne, les fonds mobilisables devraient converger vers les mêmes objectifs et éviter la pratique «du saupoudrage».

L'adoption du nouveau statut de communauté d'agglomération qui inscrit dans ses missions obligatoires la politique de la ville comme le développement économique et fournit, en guise d'incitation, de nouveaux mécanismes financiers - la taxe professionnelle unique et une dotation globale de fonctionnement majorée - constitue un nouvel indice de cette prise de conscience du fait urbain.

II-2) La politique de la ville doit substituer à la notion de développement social urbain celle de développement local urbain.

La crise urbaine qui se manifeste dans les quartiers éligibles à la politique de la ville est globale. Elle tient - nous l'avons dit - à l'absence de mixité urbaine, à la concentration de personnes en difficultés sociales et aux modalités d'intégration des personnes situées dans une sphère hors travail.

Pour embrasser dans un même cadre - celui des contrats de ville - l'ensemble des causes de la crise urbaine et coordonner et renforcer les politiques conduites pour les réduire, **la politique de la ville doit devenir le lieu «d'une intelligence collective du territoire».**

En effet, les questions qu'elle doit résoudre sont celles de savoir :

- comment, sous son impulsion, les services de l'Etat, les collectivités locales, les entreprises, les associations et les habitants eux-mêmes peuvent-ils définir ensemble un projet de territoire permettant de sortir un quartier de la spirale de la paupérisation et de dévalorisation urbaine ?
- comment ce projet de territoire produit-il de la solidarité urbaine ?
- comment «faire de la ville», c'est-à-dire, introduire du renouvellement urbain et de la mobilité d'usage dans les quartiers ?

A ces questions, il n'existe pas de réponse toute faite, hors du contexte particulier d'un territoire et de l'engagement des acteurs concernés.

En ce sens, ce que propose la politique de la ville aux partenaires locaux et ce qu'elle doit inciter les services déconcentrés de l'Etat à prendre en compte, est dans le même temps un objectif et une méthode :

- **un objectif : celui de la solidarité urbaine en lieu et place de l'action curative,**
- **une méthode : le contrat comme modalité de gouvernance urbaine**

De la conjugaison de cet objectif et de cette méthode résulte un projet de développement local urbain.

Les mécanismes nationaux de solidarité urbaine sont insuffisants pour permettre un développement équilibré des territoires et l'intégration de l'ensemble des groupes sociaux qui y résident.

Ces mécanismes sont insuffisants, non pas tant en volume financier, que par nature. En effet, même si elles sont nécessaires et que leur développement est à l'évidence souhaitable, les mesures nationales ou régionales de péréquation ne peuvent à elles seules assurer cette adéquation entre la solidarité nationale et sa déclinaison territoriale.

Le droit à la santé, au logement, à la sécurité, à l'éducation et à l'emploi se définissent comme égal pour chaque citoyen, quel que soit son lieu de résidence. Or, les disparités territoriales vident parfois ces droits formels de toute réalité.

Des mécanismes correcteurs doivent donc intervenir pour redonner sens et réalité à cette intégration de tous dans notre société et au respect pour chacun de ses droits élémentaires.

Il apparaît que ces mécanismes sont du ressort du territoire. En effet, la solidarité urbaine, au sens où nous l'entendons, ne peut être le monopole d'une seule institution. Au contraire, parce que personne ne sait la définir d'une façon univoque, elle doit être débattues, négociée et co-produite par les différents partenaires d'un territoire.

L'action engagée par l'Etat et les municipalités, en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance, dans le cadre des Contrats Locaux de Sécurité, est une illustration des modes d'intervention partenariaux, qui peuvent permettre de produire de la qualité de service et de garantir les droits élémentaires de chacun.

Ainsi, nous considérons que les prochains contrats de ville doivent constituer le cadre d'une co-production territoriale de solidarité urbaine.

Rapporté à l'objet de notre mission, qui est l'accès à l'emploi et le développement économique, cette production partagée de solidarité urbaine se situe au cœur d'un projet de développement local urbain.

Le premier bilan des Projets Pilotes Urbains (PPU), dispositif expérimental financé par la commission européenne comme du Pic Urban, permettent également de dessiner les contours d'une méthode d'élaboration de projet de développement local urbain.

Les PPU et le Pic Urban abordent en effet les territoires avec une approche intégrée et un projet global qui n'agit pas sur un seul secteur mais tente de combiner simultanément des actions économiques, sociales, d'aménagement et environnementales. Ils sont conçus et réalisés dans une perspective de développement urbain durable.

Dotés de moyens importants et concentrés sur quelques objectifs finement sélectionnés, ces projets reposent sur de larges partenariats et un engagement pluriannuel.

Les expériences les plus exemplaires font toujours l'objet d'un pilotage par un organe tiers indépendant des décideurs politiques. Ainsi, l'Union européenne, loin d'être «un simple tiroir caisse», fournit, dès la conception des projets, un apport méthodologique majeur.

II- 3) La puissance publique doit jouer un rôle de levier dans la mise en économie des quartiers.

La France est un pays urbain mais elle feint de ne pas le savoir. Aujourd'hui encore -alors que bientôt, près de 80% de la population vivra en ville - les arbitrages en faveur du monde urbain sont toujours difficiles et délicats à obtenir.

Pourtant, et l'actualité lancinante de «la question des banlieues» le prouve si besoin était, l'émergence et le développement de projets de développement local urbain dans les quartiers de la politique de la ville ne se fera pas sans une implication forte de la puissance publique à tous ses niveaux d'intervention.

Le gouvernement actuel a engagé ce mouvement de «réinvestissement» de l'Etat et de l'intérêt général dans les quartiers de la politique de la ville : par la réaffirmation des valeurs communes, des arbitrages financiers favorables et un renforcement des cadres contractuels d'intervention.

Ce mouvement doit être prolongé. C'est, à nos yeux, l'enjeu majeur des prochains contrats de ville.

Des modalités d'intervention soumises au projet de territoire.

Deux conceptions de la solidarité urbaine s'affrontent. Elles recourent le débat sur la place respective des mesures dérogatoires et des mesures de droit commun. En témoigne le mouvement de balancier, qui après avoir opté pour le «*tout dérogatoire*» dans le cadre du pacte de relance pour la ville pencherait désormais pour le «*tout droit commun*».

Nous estimons que ce débat est caricatural et enferme la politique de la ville dans un choix de principe qui ne renvoie pas aux réalités de terrain susceptibles de se révéler.

Concernant les zones franches urbaines, les rapports d'inspection et les rencontres que nous avons pu faire sur certains sites concernés, montrent que les effets des exonérations peuvent, sous certaines conditions, être tangibles, non pas tant en terme de créations importantes d'emplois qu'en terme de maintien d'activités et d'introduction de mixité urbaine.

Les rapports notent par ailleurs que cette mixité fonctionnelle a pu être enclenchée sur les territoires où la détermination d'une zone franche s'inscrivait dans un projet de développement urbain préexistant.

Pour notre part, nous retenons de l'exemple de ces zones franches que les modalités d'intervention de la puissance publique sont optimales lorsqu'elles sont conditionnées par l'existence d'un projet de territoire et non pas par un choix établi a priori.

A défaut de projet cohérent, les fonds publics se diluent dans des actions sans effet structurant. L'absence de projets explique d'ailleurs en partie la non-consommation des crédits disponibles, 35% pour les seuls crédits européens.

Il en va de même lorsque le pilotage est déficient. La critique la plus souvent formulée à l'égard des contrats de ville est leur dérive vers une logique de guichet, au détriment de leur vocation à conduire et piloter d'une manière partenariale des projets globaux d'intervention.

Les principes d'action de la puissance publique pour résoudre les problèmes posés par la crise urbaine doivent s'établir sur la base de projets de territoire et faire l'objet d'un engagement contractuel.

La dérogation au droit commun peut ainsi être envisagée pour faciliter dans tel ou tel quartier la prise en compte d'un problème spécifique.

Cette modalité d'intervention permet «de nourrir» les prochains contrats de ville, en «calibrant» par exemple les mesures nationales, l'Etat étant garant du principe d'équité par l'engagement de sa signature.

En d'autres termes, il faut considérer que la politique de la ville doit devenir, au niveau central et au niveau déconcentré, un instrument à la fois de mobilisation des politiques de droit commun et un instrument d'adaptation de ces politiques aux réalités locales et aux ambitions d'un projet partagé. Cela suppose un développement de la déconcentration des services de l'Etat.

Des ressources financières disponibles à mobiliser sur des projets de territoire.

La politique de la ville doit également être un instrument de mobilisation financière.

En effet, la mise en économie des quartiers ne se fera pas sans des ambitions fortes en ce domaine.

Il s'agit, en effet, à la fois :

- **de libérer du foncier**
- **de générer de l'investissement**
- **d'affermir et de renforcer les politiques d'accès à l'emploi**
- **de développer les activités et les métiers d'utilité sociale.**

Le cadre contractuel, proposé ici, devra couvrir l'ensemble du champ d'intervention permettant un développement économique global de ces quartiers.

C'est, en effet, par des interventions multiples que « le visage » et l'ambiance de ces sites pourront évoluer. Les actions partielles ont montré leurs limites et leur faible capacité d'entraînement. *«La nouvelle ambition pour les villes»*, proposée par le gouvernement, doit donc se comprendre par l'enclenchement d'un processus vertueux - car structurant - permettant aux quartiers de devenir des *«morceaux de ville»* à part entière. C'est ce que chaque élu souhaite pouvoir faire dans sa commune. C'est ce que la collectivité nationale doit à ces quartiers.

Pour ce faire, nous avons le sentiment que l'argent existe qui ne trouve pas toujours à s'employer.

C'est pourquoi - cela est développé dans la troisième partie de ce rapport - **nous proposons de mobiliser l'épargne populaire sur les projets de développement local urbain.**

Ainsi la puissance publique pourra pleinement jouer sa fonction de levier, en faveur des quartiers de nos villes et agglomérations pour que ceux-ci puissent entrer dans «la marche commune» de la société et de l'urbanité qui est celle de notre pays.

Deuxième partie

Une maîtrise d'œuvre élargie

**Du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
au Contrat de Développement Local Urbain.**

En introduisant dans les procédures contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales la création de contrats d'agglomération à l'horizon 2003, la loi relative à l'aménagement du territoire et au développement durable permet à la politique de la ville de s'insérer dans un territoire plus pertinent, relativement au champ de l'emploi et du développement économique. Cela constitue un atout important pour agir plus efficacement pour l'emploi et le développement dans les quartiers de la politique de la ville.

De plus, l'architecture proposée pour élaborer les prochains contrats de ville offre la possibilité de mieux affirmer une maîtrise d'ouvrage forte avec des maîtrises d'oeuvre thématique importantes.

A titre d'illustration, la création des contrats locaux de sécurité a permis - ou en tout cas semble permettre - une meilleure articulation et coordination entre les dispositifs de prévention et ceux de la sécurité. L'articulation entre les conseils communaux de prévention de la délinquance et les contrats locaux de sécurité dans le cadre des prochains contrats de ville permettra de conforter cette meilleure conjugaison et d'affermir les partenariats locaux.

C'est autour de ce type de construction que nous semble devoir se bâtir le volet emploi et développement économique des prochains contrats de ville, par **l'engagement d'un contrat portant sur l'ensemble des actions relevant du champ de l'insertion, de l'emploi et du développement économique.**

Pour développer un volet emploi/développement économique important, la politique de la ville doit en effet mettre en place **une maîtrise d'oeuvre thématique forte** qui soit capable d'articuler des outils nombreux et assez hétérogènes. Une maîtrise d'oeuvre qui soit distincte des opérateurs et capable de porter la logique de démarche contractuelle et innovante.

Tous les intervenants locaux que nous avons rencontrés se rejoignent pour estimer que beaucoup d'outils sont disponibles, "*qu'il y a du grain à moudre*" pour le volet emploi et développement économique des futurs contrats de ville, mais que la réussite de l'action dépendra grandement de la capacité des acteurs à bien la mettre en oeuvre.

La question de la méthode d'action est donc fondamentale. Il s'agit tout à la fois d'assurer :

- un pilotage clairement identifié des dispositifs et d'inscrire l'ensemble des actions entreprises dans une logique de projet,
- un diagnostic partagé sur la situation du territoire et sur l'attribution des rôles entre acteurs, définition d'objectifs précis, montage d'un système local et permanent de suivi et d'évaluation permettant de juger rapidement de la pertinence des actions engagées et de redéfinir, si nécessaire, des orientations.

Cet espace de concertation locale doit impliquer, peut-être à des degrés divers, beaucoup d'acteurs : les élus, les représentants de l'Etat et leurs services mais aussi les partenaires sociaux et les représentants du monde économique, les réseaux associatifs et les représentants des habitants et les opérateurs.

L'émergence d'un volet emploi et développement économique important dans les prochains contrats de ville dépend en effet de la capacité de l'Etat et des collectivités locales «à entraîner», dans les dispositifs de la politique de la ville des acteurs nouveaux globalement absents aujourd'hui et qui ont un rôle structurant dans la mise en économie des quartiers.

Pour que ce fonctionnement partenarial élargi soit viable, il nous semble indispensable de bien séparer les divers niveaux de régulation de l'action, ce qui n'est fait que très imparfaitement dans le domaine de l'emploi.

Un premier niveau est celui des orientations et des décisions politiques où doivent être définies et suivies les priorités d'action.

Il nous semble à cet égard important que soient associés à ce premier niveau de conception et d'orientation du schéma d'action pour le développement local urbain, des représentants du monde économique, des représentants sociaux et que soient définies les modalités de participation et d'implication des habitants des quartiers.

Un second niveau, qui semble très mal assuré aujourd'hui dans les politiques d'emploi, est celui du pilotage technique - de l'ingénierie - chargé de la traduction des orientations politiques en autant d'actions concrètes à programmer, à financer et à suivre très régulièrement pendant toute la durée du contrat de ville.

La multiplicité des intervenants, les difficultés actuelles - compte-tenu du partage des compétences entre Etat et Collectivités territoriales - à organiser des actions coordonnées nécessite que la relance de la politique de la ville soit précédée d'une remise à plat du rôle dévolu à chaque catégorie d'intervenants et des modes de coopération qui doivent s'instaurer entre eux.

Un réel pilotage politique des programmes locaux doit permettre de dépasser les controverses entre institutions. Trop souvent, en l'absence d'orientations politiques effectives, les structures techniques partenariales conçues pour assurer la mise en œuvre des actions cofinancées par les institutions (l'Etat et les collectivités territoriales principalement) en viennent à définir leur propre stratégie, s'institutionnalisent à leur tour et ont tendance à se faire concurrence.

On constate, par exemple, à propos des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), que la nature même du partenariat initial est un élément fondamental de l'appréciation portée par les acteurs du territoire quant à sa plus-value par rapport à l'existant.

En particulier, les procédures de choix des publics qui vont pouvoir entrer dans les dispositifs et bénéficier de l'allocation des moyens de chacun des partenaires, ne sont pas claires. Cette confusion renforce le risque que chacun soit tenté de privilégier «ses» publics.

Ce niveau du pilotage stratégique devra aussi avoir pour priorité d'établir avec les opérateurs un nouveau type de relations contractuelles fondées sur la confiance. Des garanties de financement durable devront être fournies lorsque les actions à développer ont un caractère pluriannuel, sous réserve qu'un suivi régulier des résultats de ces actions soit mis en place.

De plus, il paraît important de préserver et même d'étendre dans la politique de la ville une forte dimension d'expérimentation.

Cette dimension signifie une prise de risque indispensable, un droit à l'erreur qui doit être reconnu dans les relations entre les pilotes et les opérateurs et qui doit amener à des critères d'évaluation assez souples et diversifiés pour éviter que les opérateurs ne reproduisent que les types d'actions largement éprouvés et se désintéressent des personnes connaissant le plus de difficultés.

I - Une maîtrise d'œuvre clairement identifiée.

La déclinaison, à partir du contrat de ville, de contrats centrés sur une dimension importante de l'action de la politique de la ville paraît essentielle pour porter le projet global du territoire concerné et le mettre en œuvre à travers des actions concrètes.

Trop souvent, par l'éclatement des dispositifs, la faible lisibilité des actions entreprises, les contrats de ville ont minoré leur fonction transversale. L'émergence de contrats thématiques déclinant le projet global peut permettre d'éviter cet écueil et d'affermir les partenariats locaux.

I-1) Les principes de base d'une maîtrise d'œuvre dans le champ de l'emploi et du développement économique.

L'expérience du 11^{ème} plan l'a montré : la lisibilité du cadre contractuel de la politique de la ville souffre d'un glissement de la gestion opérationnelle du contrat vers un seul des contractants, le plus souvent la commune ou la structure intercommunale.

Une meilleure articulation des organisations suppose pourtant que les équipes techniques de pilotage de la politique de la ville ne se retrouvent pas progressivement sous l'influence d'un seul pouvoir.

Le premier principe de base d'une maîtrise d'œuvre dans le champ de l'emploi et du développement économique est la constitution d'un lieu neutre et réellement partenarial qui soit le reflet du partenariat politique porté par la maîtrise d'ouvrage.

Ce lieu suppose une structure juridique adaptée, qui permette de recruter une équipe pluridisciplinaire, de gérer des fonds de provenance diverse, qui puisse gérer des conventions avec les opérateurs et qui offre une grande souplesse d'utilisation et d'adaptation.

La maîtrise d'œuvre, qui est l'expression du partenariat, doit, en effet, disposer d'une structure adaptée et spécifique, sans laquelle le glissement vers la municipalisation de fait intervient au détriment d'un pilotage partagé par l'ensemble des contractants.

Différents statuts juridiques existants - GIP, établissement public... - méritent d'être revisités pour fournir un outil de gestion partenariale réactif, simple et souple.

Second principe de base : la maîtrise d'œuvre doit traiter ensemble l'emploi et le développement pour ne pas reproduire la coupure traditionnelle entre le social/insertion et l'économique/développement.

La politique de la ville a pour l'essentiel réduit son intervention à un soutien aux dispositifs d'insertion.

Or, une politique d'insertion pour les publics des quartiers ne peut pas être définie directement, sans faire au préalable un détour par un "projet plus large d'agglomération".

Il faut en effet d'abord chercher à définir les types de transformation que l'on souhaite promouvoir dans la vie quotidienne des habitants, les services à développer sur l'agglomération et les quartiers, pour examiner ensuite quelles vont être les possibilités d'insertion ouvertes par ce projet de transformation.

Ceci a pour conséquence la nécessité d'assurer le lien entre le développement de l'activité, dans sa dimension économique et sociale, et l'insertion, ce à quoi la politique de la ville ne semble pas être parvenue jusqu'à présent, à quelques exceptions près.

Les éléments d'évaluation disponibles montrent un relatif échec des contrats de ville précédents dans ce domaine.

L'évaluation réalisée en Ile-de-France, déjà citée, conclut "*au manque de lisibilité et à l'absence de transparence des crédits de la politique de la ville, à la complexité des circuits de financement, et à l'absence de pérennité et de suivi dénoncés par l'ensemble des acteurs*".

Elle souligne surtout que "*la politique de la ville n'est pas parvenue, sauf dans certaines ZFU à assurer le lien entre le développement économique et l'insertion, alors même qu'elle pourrait y prétendre par sa vocation transversale*": dispositifs d'insertion mobilisant peu ou pas du tout les entreprises, mauvaise connaissance de l'environnement économique, absence de stratégie concertée pour l'usage des mesures d'emploi prévoyant un passage en entreprise.

Il paraît essentiel de positionner ce type d'action au sein de la compétence «développement économique» ou «études stratégiques» dans l'organigramme des collectivités territoriales et non dans l'action sociale si l'on veut amplifier les rapports avec les entreprises, articuler ces actions avec les programmes de réhabilitation des quartiers et de développement économique.

Un troisième principe de base : la complexité des actions à organiser et leur ampleur nécessitent une équipe pluridisciplinaire étoffée rassemblant à la fois spécialistes de l'économie, de l'emploi, du social, de l'urbain.

La structure ne pourra pas jouer son rôle si elle ne dispose pas d'un personnel suffisant de haut niveau ayant des conditions d'emploi satisfaisantes et pérennes.

Il ne s'agit pas à nos yeux de créer des postes de chargés de mission «emploi et développement» au sein des équipes «projet de ville» mais de constituer une équipe complète, couvrant l'ensemble du champ du développement économique.

La création d'une maîtrise d'œuvre élargie supposera que les lieux actuels de coordination partielle, qui sont parfois aussi opérateurs, sur des territoires aux limites différentes de celles du contrat de ville et d'agglomération soient réorganisés et que leur fonction soit clarifiée.

La constitution de cette équipe peut être envisagée par mise à disposition de cadres du service public de l'emploi, de la fonction publique territoriale et des organismes publics ou privés.

Si la complexité des dispositifs a des inconvénients majeurs en termes de visibilité et de déperdition d'énergie, elle présente l'énorme avantage d'offrir une multiplicité de solutions adaptées.

Il n'est donc pas certain que l'appel à la simplification soit une bonne orientation car il en résulterait un appauvrissement des possibilités d'action. Il faut donc s'interroger sur la façon de mieux gérer la complexité.

Dans cette perspective, il semble qu'on peut résoudre de nombreux problèmes en amenant les politiques d'emploi à approfondir la décentralisation et la déconcentration et en réaffirmant les notions de droit commun.

Il faut aussi certainement renforcer les équipes chargées de mettre en œuvre cette stratégie et les doter d'une formation solide en ingénierie d'insertion mais aussi renforcer leurs connaissances économiques.

Ceci nécessite certainement la création de nouveaux lieux de formation initiale et continue spécialisés dans ce type de formation, ainsi que la prise en compte de l'économique dans les lieux ressources de la politique de la ville.

I-2) Les facteurs favorables à la création et au bon fonctionnement d'une maîtrise d'œuvre élargie :

Le rapprochement des philosophies d'action de toutes les politiques publiques est engagé.

D'un point de vue institutionnel, la capacité des acteurs publics locaux à définir les actions les plus pertinentes pour alimenter le volet économique des contrats de ville devrait être grandement améliorée par les réformes récentes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité en faveur de la territorialisation de la politique de l'emploi.

La comparaison des schémas d'organisation de la politique de la ville et de la politique de l'emploi fait apparaître une grande cohérence dans la définition des objectifs et dans la référence à la primauté du droit commun.

Des deux côtés, il y a une forte incitation à l'inter-institutionnalité.

Le modèle d'action valorisé se réfère aux mêmes principes : la décentralisation, la déconcentration, la non-duplication du modèle national, l'action publique

stratégique qui doit s'attaquer aux causes, mais doit savoir aussi réagir rapidement, l'importance primordiale de la qualité des démarches de diagnostic, de définition d'objectifs, de programmation, de suivi et d'évaluation.

Les compétences en matière d'ingénierie se développent dans les services.

Les démarches nouvelles de *Plan d'action territorial concerté pour l'emploi, la formation et l'insertion* mises progressivement en place au sein du Service public de l'Emploi pourraient être reprises pour l'élaboration et le suivi des programmes d'action de la politique de la ville.

Les méthodes d'élaboration des diagnostics partagés, de définition des objectifs, de suivi et d'évaluation, qui sont proposées dans ces documents sont proches de ce qu'il est nécessaire de faire pour la politique de la ville en ce que :

- elles cherchent bien à traiter ensemble les actions d'insertion, de développement local, de soutien aux activités de proximité,
- elles insistent sur la nécessité de partir de l'analyse des besoins des publics et des réponses existantes pour tenter de déterminer les potentiels d'insertion encore inexploités de l'économie locale,
- elles soulignent la nécessité absolue d'aboutir à une définition très précise des objectifs et à leur hiérarchisation,
- elles proposent des systèmes de suivi et d'évaluation qui croisent approches quantitatives et qualitatives et permettent aux acteurs d'obtenir des informations "chemin faisant".

I-3) Les facteurs de blocage potentiels à la création d'une maîtrise d'œuvre élargie.

Le mouvement actuel de déconcentration de la politique de l'emploi reste très focalisé sur les seuls objectifs de l'Etat en matière d'emploi.

Ce mouvement de déconcentration introduit une "révolution culturelle" dans les services qui demandera du temps pour aboutir pleinement.

Il apparaît que cette organisation nouvelle ne peut pas être une simple déclinaison, au niveau de l'agglomération, des formes de partenariat que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité met progressivement en place dans le cadre de la déconcentration de ses services pour traduire ses orientations nationales.

L'engagement de l'Etat et de ses services dans la politique de la ville en tant que garant du bon fonctionnement du contrat de ville est une nécessité que nous avons développée.

Dans le champ de l'emploi et à travers les services déconcentrés du ministère de l'Emploi, l'Etat ne doit pour autant être l'unique pilote de l'espace de régulation à mettre en place sur le territoire.

Il faut en effet donner les moyens aux acteurs locaux de se réappropriier les politiques structurelles par un partage plus ouvert des responsabilités et l'adoption d'un principe de réponse territoriale aux besoins des habitants. C'est l'esprit même et la principale modalité d'intervention de la politique de la ville.

La politique de la ville a un périmètre de concertation très large - l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les réseaux associatifs - et doit aboutir à une définition partagée d'objectifs, partant d'une analyse des problèmes locaux et des opportunités de terrain.

La stratégie locale pour la politique de l'emploi relève plutôt d'une adaptation aux réalités locales d'objectifs définis au niveau national.

Dans ce cadre, le partenariat ne peut s'agréger qu'autour du "noyau dur" constitué par le service public de l'emploi.

L'organisation de ce dernier permet une territorialisation de l'action, mais ne donne pas encore réellement aux services tous les moyens et les clefs d'entrée pour la mettre concrètement en œuvre.

Les découpages territoriaux relèvent d'échelles et de logiques différentes. Ils apparaissent plus flous pour la politique de l'emploi et ne coïncident jamais avec ceux de la politique de la ville.

Les services de l'Etat restent très marqués, malgré les réformes récentes visant à faciliter une territorialisation de leurs actions, par l'habitude d'une gestion de masse des mesures nationales.

Ce réflexe les rend encore peu aptes à fournir au bon moment l'accès aux instruments diversifiés existants, avec un réel souci d'adaptation aux besoins des habitants et en accordant a priori leur confiance aux opérateurs locaux.

On peut à ce titre diagnostiquer la persistance de difficultés institutionnelles fortes pour s'approprier une culture de la négociation contractuelle à la place d'une interprétation administrative d'objectifs définis nationalement.

Les instruments prévus pour un usage local - le parrainage par exemple - sont transformés en une sorte de mesure nationale, là où il faudrait avoir une exigence d'inscription dans un projet local .

La question de l'organisation du pilotage local du volet emploi et développement économique de la politique de la ville n'est donc pas résolue par ces convergences entre la philosophie d'action des divers segments de la politique publique.

I-4) Les instances actuelles d'intervention sur l'emploi ne permettent pas de mettre en œuvre un projet de développement local urbain pour l'emploi et le développement économique.

Actuellement, plusieurs type de structures concourent au traitement des questions de l'emploi et du développement économique sur le territoire des contrats de ville. Certaines sont de gestion et de coordination, d'autres combinent une fonction d'ingénierie et d'opérateur. Aucune ne nous semble en l'état mobilisable en tant que telle pour assurer la maîtrise d'œuvre élargie que nous préconisons.

Le Service public de l'emploi, s'il permet d'assurer une maîtrise directe de la plupart des outils de la politique de l'emploi et s'il offre une forte instrumentation pour réaliser les diagnostics et déterminer des plans d'action, demeure - nous l'avons mentionné - imprégné par les objectifs nationaux de la politique de l'emploi.

Le Conseil Départemental pour l'Insertion et l'Action pour l'Emploi ne dispose pas de moyens propres et relève, par sa composition, davantage d'une instance politique d'orientation que d'un instrument de maîtrise d'œuvre. Le champ de son intervention est restreint à l'insertion par l'activité économique avec une ouverture " emploi " peu claire dans les textes et une absence de référence au développement économique. Il évolue au niveau départemental.

Les comités de bassin d'emploi présentent l'avantage d'être des structures partenariales, associant emploi et développement économique. Ils sont néanmoins peu nombreux et ne disposent que de faibles moyens en ingénierie, ce qui les situe entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Les missions locales sont des structures par définition partenariales qui ont acquis leur légitimité et sont pleinement associées aux dispositifs de la politique de la ville. Le programme TRACE va leur permettre de développer leur fonction d'ingénierie. Elles sont néanmoins des structures organisées autour d'un seul public et privilégient leur fonction d'opérateur.

L'Agence Nationale pour l'Emploi a été renforcée, à travers son contrat de progrès et le Plan National d'Action pour l'Emploi, dans son rôle d'ingénierie et d'orientation de l'ensemble des publics vers les dispositifs existant. Elle possède une bonne connaissance du marché du travail. Ceci étant, elle n'est pas un lieu partenariale. De plus, elle est conduite à gérer des tâches lourdes en tant qu'opérateur.

Les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) sont des espaces de partenariat dotés d'équipes propres ayant à définir une stratégie d'insertion pour les publics qu'ils accompagnent.

Ils sont des lieux de mutualisation des financements où se croisent souvent les financements européens, régionaux, départementaux et locaux que la politique de la ville a l'ambition de mobiliser.

De nombreux PLIE ont déjà cherché à assurer des liens entre l'insertion et le monde économique.

La création d'un nombre important de nouveaux PLIE est prévue dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Ceci étant, le positionnement du PLIE reste très ambigu entre une fonction d'ingénierie et une fonction d'opérateur, qu'ils développent de front.

Les PLIE s'adressent par ailleurs, comme les textes le prévoient, exclusivement aux publics très en difficulté, même si de nombreux PLIE ont élargi leur action et développent une stratégie globale sur leur territoire.

* *
*

II - L'évolution des PLIE vers des contrats de développement local urbain.

Comme nous venons de le voir, il existe sur la plupart des territoires de structures partenariales qui jouent déjà un rôle partiel de maître d'œuvre.

C'est pourquoi, **il ne nous semble pas opportun de créer ex nihilo une nouvelle entité mais plutôt de chercher à utiliser la structure actuelle pouvant être réorientée vers cette fonction de maîtrise d'œuvre élargie**

Les exemples étrangers peuvent nous permettre d'établir la forme la plus pertinente de l'animation du projet de développement local urbain.

En effet, beaucoup de pays étrangers apparaissent plus avancés que la France dans leur capacité à organiser des actions territoriales complexes.

Partout, la question est de savoir comment traduire un objectif général de mobilisation et de démarche stratégique dans une forme organisationnelle.

Il est possible de repérer quatre types de modèles de coordination qui existent avec une cohabitation de la régulation institutionnelle et de la production de synergies :

- le modèle du réseau animé par une personne ayant déjà une fonction reconnue dans le champ d'action,
- le forum de concertation, à la fois, lieu, moment et espace où les différents acteurs se rencontrent pour agir ensemble,
- les structures multipartenariales du type "comité de pilotage" qui supervisent le diagnostic, le suivi, etc.
- les structures juridiques de type agence, pacte territorial : ce sont de vraies institutions assez autonomes qui vont pouvoir imposer un territoire unifié auquel tous les acteurs vont devoir se conformer.

Toutefois, quand nous analysons ces exemples étrangers, nous ne pouvons pas oublier le contexte général de ces pays, qui est celui d'une très forte déconcentration des services de l'Etat, avec souvent une gestion tripartite locale pouvant fonctionner comme une structure privée.

Ces structures locales tendent à devenir le noyau de ces partenariats.

La deuxième tendance est que parallèlement à la déconcentration, s'organise une privatisation, aboutissant à la suppression du monopole public, des services de l'emploi concurrents, à l'affirmation du principe de la «contestabilité» et à la séparation totale entre ceux qui conçoivent et financent les actions et ceux qui les produisent.

Compte tenu de la prédominance actuelle des politiques conduites par l'Etat s'appuyant sur des logiques nationales, le volet emploi-développement de la politique de la ville n'a de chance d'échapper à cette logique que s'il dispose d'une structure légitime et bien identifiée pour développer sa propre logique d'action partenariale.

Cela élimine a priori les deux premiers modèles et nous conduit à privilégier la solution d’une structure juridique propre.

Les PLIE, sous réserve de faire évoluer leurs missions et leurs fonctions, nous semblent les structures les plus facilement mobilisables pour occuper cette place dans le paysage de la politique de la ville.

Cela implique :

- une évolution de leurs missions vers l’ingénierie avec l’abandon programmé des fonctions d’opérateur,
- un renforcement de leurs équipes d’ingénierie,
- une capacité de contractualiser avec les opérateurs.
- une organisation les positionnant comme le relais opérationnel du CDIAE sur le territoire du contrat de ville et du Service Public de l’Emploi pour la construction du plan d’action territorial pour l’emploi et l’insertion et pour le volet emploi et développement du contrat de plan Etat-Région.

Cela suppose que :

- leur instance d’orientation soit issue de l’instance “ maîtrise d’ouvrage ”,
- leur équipe opérationnelle soit composée de salariés propres mais également de cadres mis à disposition par les services déconcentrés de l’Emploi, l’ANPE, l’AFPA, les missions locales, les services des communes, le conseil général et le conseil régional éventuellement, les instances économiques.
- leurs responsables deviennent des interlocuteurs importants des partenaires sociaux, des réseaux d’entreprises, des organismes consulaires, etc.

Nous proposons de nommer le PLIE, ainsi repositionné, Contrat de Développement Local Urbain.

* *
*

III - Une politique de l'emploi, cohérente avec des démarches de territoire.

Pour doter ce lieu d'ingénierie des moyens nécessaires à une action ambitieuse, la mise en place de dispositifs financiers adaptés s'impose.

Ainsi, il nous semble judicieux d'augmenter les crédits «libres d'emploi» de la politique de l'emploi.

Souples d'utilisation, ils doivent pouvoir être orientés vers les actions les plus pertinentes pour le territoire sans être entravés par un fléchage national trop rigide.

Les fonds européens du FSE objectif 3 dédiés à l'emploi seront eux-mêmes largement déconcentrés.

Cette tendance lourde impose, là encore, «un fléchage à mailles larges» pour donner au niveau local des marges de manoeuvre supplémentaires.

Ces crédits seraient constitués comme aujourd'hui des crédits spécifiques d'accompagnement (ligne du Ministère de l'Emploi affectée aux actions en faveur des publics en difficulté : environ 170 millions de francs en 1999) et des crédits d'intervention de l'ANPE (cofinancement du Fonds Social européen) pour financer ses prestations de services (internes ou le plus souvent sous-traitées) qui doivent connaître une augmentation très importante en liaison avec la montée en charge du plan national d'action pour l'emploi.

Sous réserve de la poursuite des financements européens, ils devraient passer de 452 millions en 1998 à 1077 millions en 1999, 1187 millions en 2000, 1447 millions en 2001, 1707 millions en 2002, soit un quadruplement en quatre ans

L'existence de l'instance partenariale d'ingénierie permettra d'optimiser l'utilisation de ces fonds.

De même, la stabilisation des mesures nationales est une condition indispensable - réclamée par l'ensemble des opérateurs - à une programmation pluriannuelle et au déploiement d'une stratégie partenariale d'intervention.

Notamment, le choix des publics orientés doit pouvoir être établi en tenant compte du projet de développement local urbain.

A ce titre, des possibilités de dérogation pour l'utilisation des mesures et dispositifs nationaux doivent être ouvertes.

* * * * *

Troisième partie

Des outils pour l'action

**Des pistes à conforter
Des stratégies à renforcer**

Nous l'avons entendu bien souvent tout au long de cette mission et notamment lors de nos visites sur site : *«Les mesures existent. Il suffirait parfois de pouvoir les tordre un peu pour que ça marche».*

La prise en compte de la dimension «économie et emploi» est relativement récente. Cependant les mesures qu'elle a inspirées et les initiatives qu'elle a suscitées constituent un ensemble de dispositifs et de pratiques sur lesquels il paraît nécessaire de porter un regard critique avant d'engager la nouvelle génération des contrats de ville.

Hiérarchiser les dispositifs à l'aune de leurs performances comparées, organiser la diffusion des bonnes pratiques, circonvier les effets pervers de certaines procédures, dépasser les facteurs de blocage résiduels, ouvrir de nouvelles pistes, détecter les partenariats productifs et ceux qui le sont moins, tout ceci constitue, en effet, l'essentiel de la démarche que nous avons engagée.

C'est pourquoi nous avons demandé aux groupes de travail, évoqués au début de ce document, de réfléchir sur différents thèmes découlant de 20 ans de politique de la ville. Ils nous ont permis de faire saillir les questions auxquelles pourrait répondre la mise en place de propositions concrètes susceptibles d'avoir des effets mesurables à court terme.

Comme l'a poétiquement dit un des membres de l'équipe qui a travaillé sur cette mission parlementaire : *«Il y a beaucoup d'étoiles dans le ciel, nous n'en avons regardé que quelques unes».*

Nous avons retenu les axes de propositions qui nous semblaient particulièrement structurants et adaptés à l'environnement, issus à la fois des groupes de travail et de notre vision du volet «emploi et développement économique» de la politique de la ville telle que nous venons de l'évoquer.

Nous avons résisté à la «tentation procédurale», celle qui consiste à empiler les dispositifs les uns sur les autres.

Nous avons surtout pu vérifier une hypothèse : le comment prime sur le quoi. Autrement dit, c'est le discernement avec lequel sont appliquées les procédures qui rend les dispositifs performants.

Sans doute faut-il tirer de la mauvaise application de bonnes idées une première leçon pour l'avenir : une marge de manoeuvre et d'appréciation doit être laissée aux utilisateurs locaux pour appliquer au mieux la boîte à outils des dispositifs nationaux.

La seconde leçon de l'expérience souligne la nécessité de professionnaliser et de qualifier les interventions des acteurs de terrain.

Offrir un service public de qualité, organiser un montage financier complexe dans un quartier, négocier avec les entreprises l'embauche de résidents, susciter

l'initiative, accompagner un porteur de projet ou un demandeur d'emploi au long d'un parcours d'insertion, tout ceci ne résultera pas de l'application «à la lettre» d'un décret mais nécessite un tour de main qualifié, un haut niveau de professionnalisme, voire une capacité à prendre ses distances avec les dispositifs existants.

Il reste que cette «intelligence» se paie au prix fort et que rien ne sert de mettre en place des dispositifs coûteux si, précisément, le coût de leur mise en œuvre n'est pas prévu.

Enfin, il paraît sage de se fixer des objectifs raisonnables.

La nature et la diversité des paramètres à maîtriser pour redonner un «sens» économique et social aux quartiers en difficulté obligent à rechercher une efficacité à moyen et long terme et à ne pas attendre une Rédemption spontanée, une réduction rapide de la fracture.

* * * * *

Garantir l'égalité d'accès aux services publics

On ne dispose pas des informations nécessaires pour dresser un bilan fiable, au niveau national, des activités de proximité existantes dans les quartiers, de leur importance relative par rapport à l'offre de services hors des quartiers, des actions réalisées par l'Etat, les collectivités territoriales, les réseaux associatifs et le secteur privé pour les organiser et soutenir leur développement.

Toute réflexion rigoureuse sur ce thème se heurte donc à *l'imprécision des bilans*.

Il existe néanmoins un consensus à peu près général sur une **insuffisance de l'offre par rapport aux besoins légitimes exprimés par la population**, qui permet d'imaginer de nombreux axes de déploiement de ces services.

Or, il s'agit là d'une *condition nécessaire* pour développer l'activité économique dans les quartiers en difficulté et favoriser l'accès à l'emploi des populations qui y résident.

Qu'il s'agisse de la sécurité des biens et des personnes, du stationnement, de la maintenance des espaces publics, des transports en commun, de l'éclairage ou de tout autre prestation urbaine, ces services doivent répondre à des règles très strictes de gestion ordinaire qui **assurent à ces quartiers des normes de qualité équivalentes aux autres quartiers et espaces urbains qui les environnent**.

L'existence du programme "*nouveaux services, emplois jeunes*" est incontestablement un *facteur d'ouverture*, un révélateur de la capacité pour une nouvelle offre de services à répondre de manière adéquate aux besoins des habitants. Il témoigne aussi de la nécessité de repenser, au sein des collectivités territoriales en particulier, l'organisation de l'offre de services (nouveaux lieux, nouveaux horaires) et le contenu des métiers existants.

La réflexion et les actions partenariales engagées, au titre de ce programme ou d'autres dispositifs, autour de la réorganisation de l'offre de services, de la création et de la reconnaissance de nouvelles fonctions, montrent qu'il est possible, dans certaines conditions, de construire une réponse adaptée aux attentes de la population.

Mais cette situation favorable est loin d'être mise à profit partout. De nombreux exemples prouvent que les pouvoirs publics et l'opinion ont du mal à accepter l'idée, à la base de bien des emplois de proximité, qu'il est utile **de transférer des activités de la sphère du travail domestique et des relations sociales entre habitants vers la sphère professionnelle**. Globalement, les dispositifs d'appui à l'émergence des métiers restent très pauvres.

Plus généralement, la prise en charge du développement des services de proximité dans les quartiers, leur professionnalisation et leur pérennisation, s'exposent à une série de problèmes qui concernent toutes les catégories d'offreurs de services : publics, associatifs ou privés.

La coordination de leurs actions dans ce domaine se heurte à la difficulté d'*articuler des logiques d'action et des objectifs* qui, sans être antagoniques, sont néanmoins souvent différents d'un organisme à l'autre.

Un développement satisfaisant des services publics suppose donc que les besoins soient repérés et que l'offre de services soit coordonnée entre les différents intervenants potentiels

*
* *

Propositions

Assurer la présence des services publics traditionnels

Le souci de rendre accessible aux habitants des quartiers de la politique de la ville une large gamme de services s'est parfois traduit par la création dans certaines agglomérations de «maisons de services publics», de plates-formes de services élargies où se retrouvent différents services (Etat, entreprises publiques, services municipaux et associations).

Il semble indispensable que ces plates-formes répondent aux mêmes exigences de qualité que les services publics installés dans d'autres points de l'agglomération avec du personnel formé, des équipes diversifiées et compétentes et un maillage renforcé.

Un des enseignements du programme *«nouveaux services, emplois jeunes»* est qu'il existe un risque important, en se focalisant sur le développement de nouveaux services de proximité dans les quartiers, d'oublier l'essentiel : **le déficit des services ordinaires**. A La Poste, dans la police, le travail social ou l'emploi, on déplore des postes vacants en permanence, des moyens de fonctionnement et d'intervention qui stagnent ou connaissent une progression encore insuffisante.

C'est l'Etat et les Collectivités territoriales qui sont chargés de rendre ces services de base à la population et les fonctions de médiation avec les habitants qui se multiplient aujourd'hui sont notoirement insuffisantes.

Si le socle des services n'est pas assuré, la réponse apportée par les services dits de proximité atteindra vite ses limites. Or on constate aujourd'hui qu'une partie des services publics ne propose guère que la création d'emplois jeunes comme réponse aux critiques sur la qualité des services qu'ils offrent dans les quartiers.

Ceux-ci deviennent alors le remède miracle pour assurer la réponse aux besoins dans les lieux et aux horaires non couverts par les services traditionnels.

Quelles que soient les qualités personnelles - et elles sont grandes - des jeunes qui occupent ces emplois, leur isolement par rapport aux structures en place et l'absence de réflexion approfondie sur les services qu'ils sont amenés à rendre, risquent de conduire dans les quartiers à un **“service public bas de gamme pour les pauvres”**, ce qu'il faut absolument éviter en faisant du programme l'aiguillon de la nécessaire réorganisation interne de l'offre de services publics.

De manière générale, l'Etat doit définir un plan de rattrapage et, par voie de **contractualisation avec les différents services publics**, assurer la **qualité du service dans les quartiers**.

Affirmer l'importance des diagnostics partagés

Un projet territorial Emploi-Formation-Insertion suppose la construction d'une politique locale qui réponde aux spécificités d'un territoire au regard de sa population, de l'activité économique et des potentiels de développement.

Pour cela, il est important que **l'idée de diagnostic soit portée par l'instance permanente qui aura à assurer le suivi du projet territorial**.

Sa démarche peut être reprise presque à l'identique dans tous les domaines d'activité : faire un bilan de l'existant à partir de données statistiques et qualitatives, analyser les demandes des habitants et l'adéquation des réponses proposées.

Dans le diagnostic, la fonction d'interpellation et la volonté de transparence sont primordiales : chacun des partenaires interpelle les autres sur la façon dont ils travaillent.

Une fois l'existant mis à plat, et même si chacun fait parfaitement le travail assigné par son institution, on peut constater que certains besoins restent non satisfaits du fait des logiques verticales et repérer ainsi les activités à promouvoir.

Dans cette dynamique où chacun prend conscience des priorités objectives, il est possible d'enclencher une action dans de bonnes conditions et en gardant à l'esprit la nécessité de trouver d'emblée une solution collective pour financer durablement celle-ci. Pour éviter les redondances dans la création des services, **il apparaît également indispensable d'établir le diagnostic et le plan d'action à l'échelle de l'agglomération**.

La régulation de l'activité pourrait s'appuyer aussi, à l'exemple de ce qui existe dans quelques agglomérations, sur une meilleure organisation d'un *“marché des services de proximité”* où des opérateurs associatifs ou publics organiseraient la rencontre de la demande et de l'offre de services.

Repérer les besoins et coordonner l'offre entre intervenants

Si l'arrivée du programme “ *nouveaux services, emplois jeunes* ” a mis la problématique de l'organisation territoriale de l'offre de services de proximité au centre de beaucoup de discours, il existe encore peu d'actions de grande ampleur auxquelles se rapporter pour spécifier les éléments sur lesquels pourrait se construire une organisation efficace.

De nombreux exemples nous montrent comment il est possible de mettre en place une méthode de travail entre les différents partenaires pour créer un espace de concertation, d'évaluation des besoins méthodologiques et de mise en œuvre du programme. C'est le cas par exemple à Roubaix, à Tourcoing, à Belfort, à Grenoble ou encore à Angoulême.

Cette méthode préconise un diagnostic partagé, une coordination de l'offre de services entre plusieurs types d'organismes, un souci immédiat de reconnaissance du nouveau métier par la formation, par l'encadrement, par l'information de tous les services et personnels concernés, par la création de lieux de communication où les jeunes exerçant ces activités dans des structures différentes peuvent échanger sur le contenu de leurs pratiques, par un travail en partenariat entre les divers employeurs sur les perspectives de pérennisation.

Cet exemple est d'autant plus utile que nous nous trouvons dans une période où il **faut repenser la notion de service public**, où le découplage entre fonction publique et services au public est de plus en plus manifeste, sans qu'il soit pour autant stabilisé.

Ce contexte incertain est facteur de tensions assez vives entre les divers organismes et institutions qui participent à la production de ces services.

Le panorama apparaît très éclaté avec une *multitude de structures qui se chevauchent*, ont leurs propres instruments de captage des attentes du public et qui fonctionnent sur des logiques hétérogènes. Il n'existe pas de lieu symbolique où pourrait être menée une réflexion collective sur ces questions au sein des espaces territoriaux.

Il y a nécessité de **renforcer la capacité d'animation du territoire sans occulter pour autant les dynamiques d'émergence hors institutions**.

Cela oblige à repenser la **professionnalité des agents dans les collectivités territoriales** qui auraient à gérer cette animation car elles ne savent pas, dans la plupart des cas, transformer des structures organisationnelles traditionnelles en structures d'appui au développement des services.

Ceci est **vrai aussi pour l'Etat qui a progressé dans sa capacité à coordonner l'action de ses services déconcentrés mais ne s'ouvre encore que très peu aux réseaux**. Les centres sociaux ont joué ce rôle tout en restant trop marqués par une logique d'intervention sociale alors qu'il faudrait ouvrir celle-ci à l'économie et à tous les éléments de la vie quotidienne.

* * * * *

Elargir l'offre d'immobilier d'entreprise

Attirer des entreprises dans les quartiers en difficulté suppose qu'un certain nombre de conditions préalables soient assurées. En l'absence de prise en considération de ces conditions, il n'est guère raisonnable d'espérer le démarrage d'investissements productifs, qu'ils soient générés par les entreprises déjà présentes sur ces sites ou impulsés par des acteurs externes, investisseurs ou exploitants.

Nous l'avons évoqué précédemment, il n'est pas pensable que les investissements privés puissent se substituer au nécessaire réinvestissement public ou même puissent générer des recettes de charges foncières conséquentes qui viendraient alléger le montant des dépenses publiques.

Les entreprises classiques du marché concurrentiel ne trouveront pas leur place dans ces quartiers, ou à leur périphérie, sans un important investissement public préalable destiné à en modifier l'intégration dans la trame urbaine, à introduire des améliorations de toutes natures pour assurer une meilleure accessibilité et un usage optimal des quartiers (par exemple, l'amélioration des équipements et espaces publics comme les parkings).

La gestion adaptée et renforcée des services publics, l'existence d'un environnement de service de qualité, particulièrement en matière de sécurité, sont des conditions déterminantes pour que des activités s'installent et restent dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les 200 zones à urbaniser en priorité (Z.U.P.), construites à la fin des années 50 et durant les années 60, les «grands ensembles» ont été érigés sur des terrains expropriés effaçant le parcellaire ancien et selon une organisation et un statut de la propriété foncière qui rend difficile, voire impossible, toute mutation ou évolution.

Le maintien des formes d'exceptionnalité publique ou parapublique dans la propriété et la gestion des espaces, des infrastructures et des superstructures de ces quartiers est contradictoire avec l'objectif d'une banalisation propice à une diversification sociale et urbaine.

Le but à atteindre est aisé à désigner : organiser dans ces quartiers un parcellaire classique permettant la construction nouvelle selon les règles ordinaires du permis de construire et du plan d'occupation des sols. Les voies et moyens pour atteindre cet objectif nécessitent une concertation locale entre l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs, des efforts d'imagination, du temps, de la conviction et des engagements financiers.

Cette question peut être prise en compte dans la préparation des prochains contrats de ville et surtout dans l'élaboration de la loi «urbanisme et construction».

Enfin, intervenir sur des périmètres bâtis et habités en conduisant des opérations nécessitant moins de viabilité et d'équipement et plus de gestion, plus de concertation entre des acteurs publics et privés et plus de coordination entre des procédures et des financements variés suppose de renforcer la fonction de gestion de projet et nécessite de faire appel à des qualifications rarement requises pour la mise en oeuvre de la politique de la ville (spécialistes des marchés immobiliers, commercialisateurs, juristes, financiers...)

Ces nouveaux champs de l'ingénierie de projet doivent trouver leur place dans le milieu professionnel «politique de la ville».

A titre d'exemple, la restructuration d'un centre commercial de quartier et son développement mobilisent, pour la conception, la négociation, la finalisation et la réalisation du projet un volume d'ingénierie qui représente environ 10% des investissements. Ce volume représente 2,5 fois les standards communément admis.

Sans moyens publics spécifiquement dédiés au financement de cette nouvelle ingénierie de projet, il est vraisemblable que l'objectif «développement économique des quartiers» ne restera, précisément, qu'un objectif.

*
* *

Proposition

Identifier l'offre immobilière et définir des stratégies d'implantation

Si l'on considère que les difficultés limitant l'implantation d'entreprises sont résolues - ou en voie de l'être - il s'agit alors de se poser la question de l'offre immobilière qu'il convient d'y développer.

Les conditions économiques actuelles (faible inflation, dynamisme des marchés financiers) rendent peu probable un réamorçage «spontané» du flux d'investissements privés.

Les investisseurs institutionnels recherchent des opérations de grande taille, à forte rentabilité, dans un petit nombre de quartiers des grandes villes françaises et dans les pôles d'affaires ou d'activités confirmées. Par ailleurs, les entreprises de taille significative ont, pour leur part, substitué l'approche financière à l'investissement patrimonial.

Dès lors, seules les PME/PMI, notamment les entreprises artisanales et commerciales, peuvent constituer une cible pour des investisseurs ou des promoteurs potentiels.

Plusieurs critères sont alors à considérer :

- l'activité de l'entreprise (secondaire ou tertiaire)
- le motif de la demande (création ou relocalisation)
- la nature de la demande (location ou acquisition)
- l'offre mobilisable ou à créer (transformation d'usage, immeuble de bureau, locaux d'activités, locaux mixtes)

Dans certains cas (relocalisation, extension), l'insertion d'activités économiques ne peut être envisagée qu'aux franges du quartier, sauf à entreprendre un remodelage morphologique du quartier passant par un processus de démolition/reconstruction, création de voies de dessertes reliées à la trame urbaine et affectation à l'activité d'une part significative du foncier ainsi libéré (opération de renouvellement urbain type GPU).

De fait, le «traitement» immobilier des quartiers peut obéir à deux schémas, correspondant, schématiquement, aux opérations se déroulant sur le terrain :

- l'option réhabilitation qui se caractérise, en matière de réinvestissement, essentiellement par la réfection des immeubles d'habitat social et le retraitement des espaces publics ;
- l'option «renouvellement urbain» plus ambitieuse qui suppose une restructuration plus lourde (démolition/reconstruction)

* * * * *

Développer des outils financiers pour faciliter l'investissement privé

Tous les quartiers ne présentent pas les mêmes opportunités pour opérer un retour effectif vers le marché et ne disposent pas, de façon égale, d'atouts valorisables dans une perspective de développement économique.

La «*remise sur le marché*» des quartiers sociaux ne se fera pas partout au même rythme ni au même coût.

Dès lors, il devient nécessaire **d'identifier les sites les mieux placés au regard des potentialités qu'ils offrent et des contraintes posées par le marché** afin d'y localiser les moyens disponibles et d'y focaliser l'intervention des outils financiers à mettre en place.

Pour procéder à cette identification, il apparaît nécessaire de clarifier les objectifs poursuivis et, pour ce faire, de distinguer deux types de politiques publiques habituellement confondues au sein de la politique de la ville : les actions qui sont **centrées sur l'appui aux populations** afin de faciliter leur insertion économique, et les actions **destinées à requalifier des territoires urbains** que sont les quartiers en difficulté.

On constate, en effet, à travers l'analyse des résultats des zones franches, la faible efficacité du lien obligé entre, d'une part, l'action de type économique tournée vers les entreprises et la revalorisation des territoires (défiscalisation) et, d'autre part, les actions destinées à faciliter l'emploi des populations (exonération de charges sociales et clauses d'embauche).

Il semble difficile, même s'il s'agit d'une ambition légitime, de vouloir répondre, de manière coordonnée et au même rythme, à ces enjeux qui sont de nature différente et qui ne font pas appel au même dispositif de soutien.

Afin de concrétiser, dans des délais raisonnables, des opérations de restructuration de quartiers impliquant le secteur privé, il s'agit d'abord de lever deux obstacles principaux.

Le premier obstacle concerne **le positionnement tardif des investisseurs qui cherchent ainsi à limiter leur risque.**

Dans la plupart des cas, les investisseurs ne prennent pas rang lors de la phase initiale du projet.

Compte tenu de l'image négative des sites considérés, de l'importance des travaux à réaliser, notamment en matière d'accessibilité et de désenclavement, les investisseurs n'interviendront que lorsque le projet sera très engagé et aura atteint un niveau significatif de mise en œuvre.

En clair, une intervention viendra sanctionner la réussite d'un projet, elle ne l'anticipera pas.

Le montage financier des projets nécessiterait pourtant leur positionnement beaucoup plus en amont.

A titre d'exemple, les recettes de cessions de terrains partiellement occupés par un immeuble d'HLM qui doit être démoli, conditionnent pour une part la faisabilité financière de cette démolition, et donc l'engagement de l'ensemble du processus de renouvellement. A ce niveau initial d'avancement d'un projet, aucun investisseur privé ne prendra le risque d'une telle acquisition.

Deuxième obstacle : **la rentabilité insuffisante des investissements** qui s'explique par deux raisons :

- le coût des immobilisations est, à surface égale, sensiblement plus élevé (+ 15 à 20%) en renouvellement urbain qu'en «extension urbaine» (contraintes plus lourdes, taille modeste des programmes)
- la location des surfaces se fera, au moins dans une première période, à des loyers positionnés en dessous (-30%) des loyers de marché.

Or, en l'absence des mécanismes permettant de rehausser la rentabilité de leurs investissements, les opérateurs choisiront naturellement d'autres sites.

Dans un passé récent, ces deux obstacles se sont révélés très prégnants. De nombreux exemples d'opérations de restructurations urbaines ont déjà abouti, en effet, à la reproduction des modèles de peuplement qui prévalaient auparavant.

L'impossibilité de trouver d'autres exutoires à l'offre foncière que celui du logement social et celui des équipements publics est à l'origine de ce mécanisme de reproduction.

Des marges de manoeuvre financières existent pour traiter ces obstacles :

- la première relève de la **capacité à mobiliser une épargne «éthique»** à l'instar de ce qu'on observe dans le champ de l'insertion ou du développement durable, dédiée à des investissements jouant un rôle dans le développement des quartiers en difficulté.
- la seconde résulte du **recyclage des dispositifs de défiscalisation existants**. 2002 est, en effet, l'année d'achèvement des dispositifs de la loi «Pons» et la première échéance des dispositifs mis en place dans les ZFU.

Le redéploiement des masses financières ainsi libérées permettrait, comme l'a souhaité le Premier Ministre, de doter les futurs contrats de ville de moyens budgétaires gagés concourant à la mise en place d'outils puissants portant sur le développement économique équilibré des villes et des agglomérations.

*
* *
*

Propositions

Réamorcer l'investissement productif dans les quartiers en difficulté passe par **l'élaboration d'une véritable stratégie urbaine et d'un système d'incitation fiscale**.

Nous avons plus particulièrement exploré deux possibilités, quant au choix du système à instaurer :

- la mise en place d'un *nouveau dispositif de captage de l'épargne* et de nouveaux opérateurs, spécifiquement dédiés à porter et valoriser de nouveaux investissements urbains,
- *l'élargissement des dispositifs existants* - fondés sur l'épargne populaire et en particulier le livret A - destinés à des prêts à la construction et à la réhabilitation vers des opérations d'investissements urbains dans le cadre de la politique de la ville.

Chacune de ces deux voies présente des avantages et des inconvénients dont il convient d'affiner l'évaluation, à l'aune des équilibres financiers et institutionnels actuels. Il s'agit également de s'interroger sur la meilleure utilisation possible, au regard de l'intérêt général, des moyens financiers ainsi rendus disponibles.

Mettre en place un nouveau système de financement de la politique de la ville

1- Une société d'investissement régional

Le niveau régional semble être le territoire pertinent pour agir au niveau de l'offre immobilière.

Ce niveau a l'avantage d'optimiser deux contraintes : surface financière suffisante pour équilibrer les risques entre les diverses opérations, lisibilité permettant d'établir un lien direct entre les structures et la matérialisation de leur intervention.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation des contrats de plan et des contrats de ville, *ces outils conjugueraient harmonieusement les missions des conseils régionaux en matière d'aménagement et de développement du territoire régional et les préoccupations de l'Etat et des collectivités locales en matière de solidarité.*

Une Société d'Investissement Régional (SIR) serait constituée en rassemblant des capitaux publics et parapublics.

Sa fonction consisterait à **intervenir sur la partie «grise» des opérations de renouvellement urbain**, c'est-à-dire sur la partie potentiellement dans le marché, cette potentialité ne se révélant cependant qu'à l'issue du processus de renouvellement urbain.

Cette intervention consisterait à :

- **se porter acquéreur des terrains** (ou des immeubles) dont disposent les organismes HLM et les collectivités locales destinée à accueillir des entreprises. Ces acquisitions doivent respecter les équilibres financiers des propriétaires, en particulier du mouvement HLM, à travers les prix de cession des actifs immobiliers «libérables».

Diverses hypothèses peuvent être évoquées : prix du marché, capitalisation des revenus locatifs, valeurs foncières actualisées, actualisation des dépenses de réinvestissement et des recettes locatives... Cette question, qui constitue en soi un frein au processus de renouvellement urbain, devrait faire l'objet d'un approfondissement avec les opérateurs concernés.

- **porter les toutes premières opérations immobilières qui auraient un effet déclencheur à l'égard des investisseurs privés.** On songe, ici, aux opérations qui correspondent à un marché, mais qui, pour autant, ne trouve pas d'investisseur parce que les conditions requises pour leur intervention ne sont pas encore réunies.

La SIR n'aurait pas vocation à porter durablement les investissements auxquels elle procéderait, sa fonction étant d'assumer une phase de transition.

Selon les situations locales et l'importance du projet, *il est possible d'estimer de 2 à 10 ans, la durée de la phase de transition.*

Le capital de la SIR serait réuni grâce à l'apport de fonds des collectivités régionales et départementales et d'un certain nombre d'entreprises, notamment des entreprises publiques.

Une telle société peut être constituée dans chacune des grandes régions urbaines.

Une alternative à ce schéma consisterait à mettre en place des établissements publics fonciers d'agglomération ayant le même objet et le même mode d'intervention que la SIR.

2- Une société financière pour le renouvellement urbain

Il s'agirait *d'adapter la méthode utilisée pour la production cinématographique (SOFICA) au renouvellement urbain (SOFIRU).*

L'objectif, en la matière, est d'organiser un système d'investissement pour des opérations ayant une rentabilité modérée (autour de 5%).

Le rôle de la SOFIRU serait de **pallier l'absence d'investisseur**, absence liée à la rentabilité insuffisante des programmes immobiliers.

Le rehaussement de la rentabilité des investissements se ferait en consolidant des avantages fiscaux et le rendement locatif des opérations.

Le recueil des fonds se ferait :

- **par souscription auprès des particuliers**, les sommes versées seraient déductibles du revenu selon des modalités qu'il reste à préciser (pourcentage de déduction des sommes investies, plafonnement ou non),

- **par souscription auprès d'entreprises**, celles-ci bénéficiant d'un amortissement exceptionnel du montant des sommes versées.

La durée du portage des titres par les particuliers et les entreprises serait de 5 à 10 ans pour pouvoir bénéficier pleinement de la défiscalisation.

Les fonds collectés serviraient aux interventions en fonds propres (cofinancement) dans des opérations d'immobilier d'activité :

- immeubles destinés à l'accueil des PME et de PMI,
- centres commerciaux,
- toute opération immobilière à usage professionnel présentant des perspectives de rentabilité inférieure à celles que l'on peut trouver sur le marché pour des produits analogues.

Les SOFIRU organiseraient une dynamique de collecte à vocation régionale afin de renforcer les solidarités de proximité.

3- L'investissement de renouvellement urbain

Cette nouvelle disposition législative serait destinée aux entreprises et entrepreneurs et **favoriserait l'implantation d'actifs productifs** dans les territoires de renouvellement urbain.

Les mesures d'exonérations fiscales actuellement en vigueur (taxe professionnelle, cotisations sociales, impôt sur les sociétés, droits de mutation, taxe foncière, amortissements exceptionnels) ne concernent que l'exploitation des entités localisées dans les zones franches.

Il s'agit donc *d'encourager l'acte d'investissement et de favoriser la protection d'investisseurs* qui décideraient de prendre le risque de promouvoir des activités dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

Une loi d'incitation à l'investissement urbain (LIIRU) favoriserait le montage d'opérations de promotion immobilière (locaux d'activités) et le montage en propriété d'activités productives, commerciales et artisanales se localisant ou se relocalisant, à l'occasion d'une extension par exemple, dans les quartiers considérés.

Le montage de l'avantage fiscal accordé serait fonction du risque encouru par les investisseurs.

L'intérêt de ce schéma à trois composantes serait de **faciliter la sortie progressive des actifs, d'une maîtrise publique vers une maîtrise privée.**

Il convient en effet de préserver l'activité de la société d'investissements régionale d'un risque d'engorgement qui la transformerait en société de portage actif difficilement commercialisable.

Recentrer l'usage de l'épargne populaire

Comme on vient de le voir, le réamorçage de l'investissement productif dans les quartiers, outre les préalables qu'il nécessite en terme de stratégie immobilière et de projet urbain, passe par la mise en place de nouveaux opérateurs (SIR, SOFIRU) et de nouvelles sources de financement captées au prix d'incitations fiscales pouvant être, tout ou partie, gagées par le redéploiement de dispositifs arrivant à échéance à l'horizon 2002.

L'économie du système présenté vise à assurer à chaque intervenant dans la filière (du propriétaire d'actifs fonciers et immobiliers à l'investisseur final) un niveau de sécurité, de rentabilité et de liquidité suffisant.

Pour autant, ce système contourne *des dispositifs existants dont les rigidités empêchent de les utiliser de façon efficace* en vue d'impulser un processus de réinvestissement au sein des quartiers de la politique de la ville.

C'est notamment le **cas des fonds d'épargne** - et en particulier du livret A - qui permettent de financer notamment, via la Caisse des Dépôts et Consignations et sous forme de prêts à long terme, la construction et la réhabilitation de logements sociaux locatifs.

Les masses financières sont considérables : les fonds d'épargne gérés par la Caisse des Dépôts s'élevaient à la fin de 1998 à plus de 1341 milliards de francs dont plus de 700 milliards de francs pour le seul livret A.

Ces sommes sont finalement peu utilisées compte tenu de l'orientation des investissements (davantage de réhabilitations que de constructions) et des taux de marché qui rendent la ressource moins attractive que dans le passé.

De sorte que la *liquidité de cette ressource excède largement les seuils imposés pour la gestion des risques* (à titre d'exemple, le ratio de liquidité du livret A se situe à près de 33%).

De même, on observe que *les flux de financements actuels* (de l'ordre de 30 milliards de francs) *sont à peu près couverts par les remboursements annuels des prêts*.

Il paraît donc possible **de recentrer et de réactiver l'utilisation de l'épargne populaire** en orientant une partie de cette épargne vers les investissements que nécessitent la politique de la ville.

En raison du niveau de risque encouru par les opérations engagées, on pourrait au besoin, **relever, pour la partie des fonds d'épargne qui y serait affectée, le ratio de liquidité** (par exemple à 30%) et compléter le dispositif prudentiel par la **création d'un fonds de réserve** alimenté au moyen de résultats bénéficiaires dégagés chaque année, nets des prélèvements de l'Etat au titre de la rémunération de la garantie.

Un tel recyclage d'une partie des fonds d'épargne permettrait de s'affranchir de la mise en place de nouveaux opérateurs et de réactiver le système d'intervention et d'intervenants existant dans le cadre renouvelé des futurs contrats de ville.

Cela suppose *une reprise des textes, tant réglementaires que législatifs*, sur les livrets d'épargne.

* * * * *

Soutenir la création d'activités et l'initiative des habitants

L'efficacité de la politique de la ville semble avoir beaucoup souffert jusqu'à présent de son *incapacité à répondre rapidement et de manière adéquate aux demandes de soutien* adressées par les habitants porteurs de projets.

Dans ces conditions, tout porteur de projet doit mettre en œuvre des qualités fortes, une connaissance fine des logiques institutionnelles, une capacité à mobiliser de nombreux acteurs pour trouver des financements, ce qui constitue pour beaucoup d'habitants des quartiers des obstacles insurmontables.

Toutefois, la création d'activités par les résidents des quartiers en difficulté ne doit être considérée, ni comme un palliatif social, ni comme le «yin et le yang» du développement économique des quartiers susceptibles *de résoudre à soi seul le problème du chômage* qui les affecte et de gommer les difficultés résultant de la vie dans les grands ensembles des années 60.

Le soutien à la création d'activités dans ces quartiers participe de la politique de développement économique et social de la France et, à ce titre, doit également concerner ces derniers.

En conséquence, il s'agit de **fixer des objectifs atteignables** au titre de la politique de la ville. Il est évidemment exclu d'imposer une quelconque norme en la matière et il convient donc d'évaluer les potentiels, site par site.

Pour autant, des enquêtes nationales indiquent que les porteurs de projets de création d'activité dans les quartiers ne dépasseraient pas quelques milliers par an.

Deux principes peuvent guider l'action :

- Le premier vise à placer le soutien à la création d'activités marchandes par les résidents des quartiers en difficulté **dans le cadre des dispositifs actuels** (ACCRE ou EDEN auxquels s'ajoutent les dispositions particulières concernant les ZFU et les ZRU), des financements spécifiques mis en place (prêts solidaires, prêts d'honneur...) et à créer, pour les résidents, les conditions d'accessibilité à cet ensemble d'actions.

Bien entendu, la prise en compte des spécificités des populations concernées, relativement à la création d'activités, doit conduire à *aller au-delà du simple accès au droit commun* et à porter une attention particulière à tout ce qui concerne l'accompagnement et le suivi des porteurs de projet.

Autrement dit, le soutien à la création d'activités ne procède pas d'une logique de *discrimination positive* mais d'une **action positive**, ne fut-ce que pour dégager au sein des quartiers en difficulté des «**leaders**» **eux-mêmes positifs**.

- Le second principe d'action vise à **élargir le soutien à l'ensemble des initiatives individuelles et collectives**, qu'elles se traduisent par la création d'une activité marchande ou non-marchande.

Il s'agit de **considérer toute initiative comme un acte positif à valoriser**, toute production dédiée à une demande solvable ou non (culture, loisir, sport, services de proximité...) comme un **élément de dynamisation de quartiers particulièrement atones aux plans économique et social**.

Inversement, il convient de ne pas considérer l'entreprise et l'emploi salarié à temps plein comme des dogmes immuables : 80% des créations d'entreprise se réalisent sans aucun salarié au démarrage et 75% sont des entreprises individuelles.

Il convient, par une orientation adaptée, de **traiter le plus tôt possible les projets d'entreprises en tant que tels**, c'est-à-dire à l'aune des conditions de leur viabilité économique et financière.

Pour un certain nombre d'entre eux, par exemple constitués sous forme associative, *l'équilibre d'exploitation peut être différé* à condition qu'il soit réellement atteignable à terme rapproché.

La création d'activités non-marchandes répond, quant à elle, à une *logique un peu différente*.

Il semble que l'amélioration de l'efficacité des actions publiques de soutien à ce type de projets, ne pouvant pas basculer rapidement sur le marché, passe par *une reconnaissance claire de leur légitimité* d'un quintuple point de vue :

- leur utilité sociale, qui est une question politique et idéologique majeure,
- le droit des habitants à définir leurs besoins,
- les effets positifs de ce type de projet pour les porteurs eux-mêmes, sur leurs capacités à retrouver par la suite un emploi salarié, la construction du projet étant un espace de formation de qualification et d'insertion sociale et professionnelle,
- leur effet d'entraînement sur les dynamiques sociales locales et donc la réduction des coûts sociaux qu'ils sont susceptibles de provoquer,
- l'utilité économique de ces formes d'économie parallèle, en ce qu'elles alimentent aussi la croissance de l'économie standard.

La mise en place éventuelle de procédures d'agrément visant à reconnaître la "*finalité sociale*" de l'activité économique à partir d'engagements du porteur de projet sur un cahier des charges et avec des formes de contrôle mixant contrôle public et autocontrôle par le milieu (création de modes de représentation des acteurs de ce secteur au plan local, moyens fournis pour l'aider à se structurer) pourrait permettre de lever bon nombre des difficultés actuelles et de donner un nouvel élan à la politique de la ville dans ce domaine.

*
* *

Propositions

Définir le territoire d'intervention

Du point de vue de la création d'activité, le soutien à organiser vise les résidents, indépendamment du fait que ceux-ci concrétiseront leurs projets dans le quartier ou non.

Il s'agit de distinguer nettement ce qui relève *du développement économique d'un territoire* de ce qui concerne le *traitement social des quartiers* en difficulté.

De façon plus explicite, **il ne s'agit pas de susciter la création d'entreprises au bas des immeubles où résident les porteurs de projets**, même s'il ne s'agit pas non plus de les en dissuader.

Le choix du site d'exploitation constitue un élément de l'économie du projet (accessibilité au marché) et de son équilibre financier (coût global d'installation et d'exploitation).

Dans ces conditions, s'agissant du soutien à apporter aux résidents, deux niveaux d'intervention sont à distinguer :

- le premier doit être traité «*in situ*», au plus près des habitants, de façon à être physiquement visible afin de susciter leur initiative.
- le second niveau d'intervention sera conçu *dans des territoires plus larges* (ville, agglomération, bassin d'emploi...), ce qui permettra de traiter aussi sous cet angle l'articulation du contrat de ville avec le contrat de plan.

Identifier un lieu d'accueil des porteurs de projets au sein même des quartiers

L'expérience des opérateurs du soutien à la création d'entreprises souligne la nécessité de renforcer l'effet d'offre par la **mise en réseau des opérateurs**.

Dans le cadre d'objectifs chiffrés résultant d'une analyse du potentiel d'un site, il convient d'accueillir 8 à 10 fois plus de porteurs que de projets réellement portés jusqu'à leur terme. Il faut donc susciter un nombre important de «vocations».

Ceci conduit à rendre **physiquement visible et accessible** l'offre des opérateurs par la mise en place d'un lieu unique au sein duquel un porteur de projet, quel qu'il soit, serait accueilli et informé.

Pour développer une activité clairement marchande, le porteur de projet sera *rapidement orienté*, par le responsable de ce lieu, vers un opérateur du réseau.

Les activités à vocation non-marchandes - au moins dans un premier temps - *seront accueillies dans le lieu* qui acceptera tout projet, pour en tester la faisabilité, pour l'orienter ensuite, vers les structures de soutien adaptées dont le savoir-faire et l'expérience répondent au mieux à la mise en œuvre de l'initiative.

Inspirés des “fonds d'initiatives locales”, des “fonds de participation des habitants” ou des dispositifs “Initiatives et citoyenneté” qui ont connu des destins variables, parfois heureux, ce lieu pourrait **être créé sur l'initiative du Contrat Local de Développement Urbain** et mutualiserait des services épars qui existent déjà dans de nombreuses communes.

Au-delà de la création de ce lieu unique, il convient d'organiser le recrutement de son responsable, indépendant de l'ensemble des opérateurs - y compris financiers de la place - mais retenu par eux et qui devra être formé par ces derniers.

Dans ces conditions, il est nécessaire qu'au cours de l'étude préalable d'évaluation du potentiel de chaque site, *l'ensemble des opérateurs présents au sein du territoire de référence du contrat de ville* soit identifié afin que leur mise en réseau puisse être organisée.

Adopter une démarche active pour dépister les porteurs de projets

On l'a dit, la structure d'accueil physiquement visible dans le quartier accueillera et orientera les porteurs de projet vers les structures d'accompagnement les mieux adaptées à leur demande.

Mais l'équipe animatrice de cette structure doit également avoir une démarche active en allant à la rencontre des habitants pour repérer les porteurs potentiels de projet.

Cette démarche active est particulièrement indispensable pour apporter un soutien efficace aux projets portés par les femmes dans les quartiers.

Les femmes, et notamment celles des quartiers les plus en difficulté, sont reconnues en effet comme d'importantes créatrices potentielles d'activités (marchandes ou non marchandes), seul moyen pour beaucoup d'entre elles de trouver ou retrouver un emploi, d'acquiescer une liberté et une indépendance.

Pourtant, la part des femmes dans la création d'entreprise se maintient autour de 27% depuis des années alors que leur part augmente dans la population active.

Par ailleurs, très peu de créatrices d'entreprise (environ 0,1%) bénéficient de l'appui du fonds de garantie créé par l'Etat en 1989 pour soutenir financièrement les projets des femmes (qu'elles soient de quartiers relevant de la politique de la ville ou non).

Il semble donc qu'un manque d'information persiste sur les possibilités offertes, qu'il s'agisse des femmes en particulier, ou des porteurs de projets en général.

Assurer les premières dépenses nécessaires au montage du projet

Soutenir la création d'activités et l'initiative des habitants des quartiers en difficulté vise à faire bénéficier le résident porteur d'une idée de projet du **financement nécessaire à l'élaboration d'un pré-projet** ; ceci dans la mesure où la vraisemblance est jugée suffisante par le responsable du lieu d'accueil.

Ce financement modeste (de l'ordre de quelques milliers de francs) serait utilisé, sur présentation de justificatifs, pour l'ensemble des dépenses qui concourent à l'élaboration du pré-projet : frais de documentation nécessaire, frais de déplacements engagés pour l'approfondissement de l'idée initiale...

Le lieu d'accueil n'ayant pas vocation à financer la création d'activités, *ce financement ne peut être délivré que sous forme de subventions.*

Le pré-projet ainsi élaboré constituera alors la base de ce qui sera ensuite présenté à l'opérateur proposé et retenu.

Soutenir la bancarisation du projet

La séquence d'accompagnement et de financement - plus classique au regard des dispositifs actuels - vise à accueillir les porteurs de projets présentés aux **opérateurs du réseau** par le responsable de la structure d'accueil.

Indépendamment des savoir-faire spécifiques développés par les opérateurs, il convient de rappeler la *nécessité de coupler le prêt d'honneur ou l'avance remboursable avec l'obtention d'un crédit bancaire* et l'ouverture d'un compte professionnel.

Par ailleurs, pour un nombre significatif de projets, le besoin de financement initial peut ne pas être important.

Cependant, si ce couplage ne peut être systématisé, la recherche de ce couplage doit l'être. En effet, la «sortie» d'un système dérogatoire et subventionnel constitue, le plus souvent, une période à haut risque pour les créateurs (trop) aidés.

La recherche de la bancarisation résulte de 3 constats :

- l'exclusion bancaire constitue un élément important de l'exclusion tout court,
- la sous-capitalisation est un point de fragilité objectivement constatée des entreprises, en particulier des PME, a fortiori des jeunes entreprises,

- enfin, comme en témoigne l'ensemble des enquêtes réalisées sur ce sujet, là où il y a accompagnement bancaire, il y a le plus souvent pérennité et développement de l'activité entreprise.

Ceci, indépendamment du fait que les dispositifs mis en place ne peuvent, ni juridiquement (loi bancaire), ni économiquement constituer des systèmes alternatifs au «droit commun» du financement bancaire, mais au contraire, doivent permettre *d'enclencher le processus «vertueux» du financement de l'économie par l'économie.*

Accompagner le démarrage de l'activité sur la durée

A ce stade du montage de son projet, le porteur rencontre deux problèmes : celui de son statut et celui d'un lieu d'accueil pour tester son activité en grandeur réelle.

Sur le premier thème, beaucoup de propositions ont déjà été formulées sans qu'aucune solution ait encore abouti. Il est urgent, en particulier pour les habitants des quartiers, d'inventer un statut qui assure au porteur de projet, pendant une durée assez longue, une continuité de sa vie personnelle.

En complément des dispositifs de soutien existants (comme ACCRE ou EDEN), il nous semble indispensable d'adapter la durée de versement des revenus sociaux en fonction du projet et du temps nécessaire à sa rentabilité.

De manière générale, en amont, les opérateurs soulignent *la nécessité d'une formation longue* des porteurs de projets.

De ce point de vue, il convient de souligner ici l'intérêt d'articuler des programmes de formation à des stages en entreprises et de proposer un **statut de stagiaire de la formation continue** aux porteurs de projets résidents des quartiers en difficulté et labellisés par l'un des opérateurs du réseau.

Par ailleurs, afin de permettre aux habitants des quartiers relevant de la politique de la ville de passer du projet à l'activité, ils doivent pouvoir accéder, notamment mais pas exclusivement sur le site, à une *offre immobilière accessible* (prix, surface, services).

A cette offre immobilière pourrait être adjointe une offre temporaire de locaux d'activités, par exemple constituée par les bailleurs sociaux des sites concernés ainsi que la garantie d'un revenu régulier le temps du démarrage de l'activité.

Dans ce cas, il ne s'agit pas uniquement de réunir dans un même lieu différentes activités en mutualisant les moyens de fonctionnement - comme c'est le cas dans les pépinières d'entreprise - mais de créer de véritables **«couveuses»** permettant aux créateurs de tester en vraie grandeur, durant une période de 12 mois, les conditions de viabilité de l'exploitation de leur projet.

Ces couveuses, inscrites dans le Contrat de Développement Local Urbain, pourraient fonctionner à la manière des *coopératives italiennes* : les créateurs dont l'activité accède vite à la rentabilité seraient **salariés de la couveuse**, ceux dont la

solvabilité de l'activité est plus lente à démarrer conserveraient leurs **prestations sociales**, continueraient à bénéficier du statut de stagiaire de la **formation continue** ou du contrat **emploi-jeune**, après agrément du projet et pour une durée à négocier.

Mettre en relation les porteurs de projets et les entreprises locales

Il s'agit d'organiser, avec les entreprises du territoire relevant du contrat de ville, un partenariat concernant le **parrainage des porteurs de projet**.

Sous l'impulsion des opérateurs du réseau, ces parrains accompagneront le porteur de projet au long du montage et dans les premiers temps de l'activité. Pour ce qui concerne les entreprises, elles seront lieu d'accueil des porteurs de projet, sous formes de stages tels qu'on les a évoqués précédemment.

On peut également imaginer que, **dans le cadre du Contrat Local de Développement Urbain, l'ensemble des forces vives du territoire** prêtes à s'engager dans cette voie (fondations de grandes entreprises, chefs d'entreprises locales, cadres en retraite...), **soient des relais locaux**.

* * * * *

Maintenir les activités existantes dans les quartiers

Si la création d'activités constitue un élément de dynamisation à la fois économique, social et psychologique du redémarrage des quartiers en difficulté, la question du maintien des activités et des entreprises existantes est également déterminante, tant pour ce qui concerne l'accessibilité des résidents à des services de proximité que pour ce qui concerne l'emploi, le lien social, la «qualité» et la densité de l'environnement de ceux-ci.

A bien des égards, il paraît au moins aussi important et, de surcroît aussi difficile, de développer une action pour maintenir les activités présentes dans les quartiers difficiles que pour en créer de nouvelles.

Il faut noter, en outre, que les commerçants et chefs d'entreprises installés dans les quartiers connaissent des difficultés particulières en matière d'assurance parce que leur contrat n'offre pas toutes les garanties en cas de sinistre ou que leur prime d'assurance est nettement supérieure à la moyenne nationale.

*
* *

Propositions

Faciliter l'accès au crédit bancaire

L'accès au crédit bancaire, bonifié ou non, que nécessite le développement, voire le simple maintien des activités, est limité par l'insolvabilité supposée ou réelle des bénéficiaires.

L'analyse du risque réalisée par les organismes financiers n'est pas, en général, très favorable aux commerces, a fortiori dans les quartiers en difficulté.

Une des réponses possibles consiste en la mise en place de fonds de garantie spécifiquement dédiés aux activités des quartiers à redynamiser, et selon une géographie définie par les responsables locaux dans le cadre du contrat de ville.

Ces fonds pourraient compléter les dispositifs existants en élargissant les quotités garanties ou s'y substituer.

La première voie est à la fois moins coûteuse (il s'agit d'un abondement complémentaire) et plus raisonnable (les dispositifs existent, autant les utiliser et ne pas les multiplier).

Ainsi, le dispositif mis en place par SOFARIS-Régions (CDC/BDPME) permet aux collectivités d'une même région d'abonder un fond régional en choisissant des cibles privilégiées.

La préparation des contrats de ville et leur articulation aux contrats de plan fournissent un cadre dans lequel peut être engagée l'action.

D'autres dispositifs existent, spécifiquement ou non, reliés à un réseau bancaire.

Lutter contre la vacance

Au-delà d'un accès facilité au crédit bancaire, le maintien des activités existantes passe également, et peut-être surtout, par le remplacement des entreprises défaillantes ou quittant les quartiers en difficulté.

En effet, l'effet psychologique de commerces qui ferment dans un quartier est désastreux et fait souvent «boule de neige». Il s'agit donc de mettre un accent particulier sur cet aspect du développement économique.

Deux dispositifs pourraient être mis à l'étude :

- le premier consiste à mettre en place une structure de défaisance permettant de reprendre toute entreprise ou tout local libéré afin d'organiser sa remise sur le marché.
- Le récent dispositif facilitant la location des sites ainsi libérés consiste à mettre en place un système de garantie de loyer.

Le Contrat Local de Développement Urbain peut également proposer le rachat par la ville ou par la structure de défaisance de locaux et éventuellement de baux commerciaux pour offrir à de nouveaux exploitants des loyers inférieurs à ceux du marché.

* * * * *

Lutter contre les discriminations dans le monde du travail

Le fort taux de chômage constaté dans les quartiers relevant de la politique de la ville est dû en partie à la composition socioprofessionnelle de la population (faible niveau de qualification et de diplôme en moyenne), mais cet élément structurel est loin d'expliquer toute la différence.

Dans beaucoup de quartiers, la part de la population d'origine étrangère est importante et celle-ci connaît, notamment parmi les jeunes, des taux de chômage très élevés. D'après les enquêtes annuelles sur l'emploi réalisées par l'INSEE, si les étrangers originaires de la CEE ont un taux de chômage de 10,2%, comparable à celui des Français (11,1%), les étrangers hors CEE connaissent un taux de chômage environ trois fois supérieur (31,4%). Ce chiffre atteint 47% en ce qui concerne les jeunes de moins de 25 ans et les femmes provenant de ces pays.

La raison majeure d'une telle situation semble relever d'un problème de mentalité, de représentation qui se traduit chez une bonne partie des employeurs par une **image très négative des habitants des quartiers**, qu'elle soit liée à l'origine géographique (mauvaise image des quartiers) ou ethnique (origine étrangère).

Il en résulte que les habitants des quartiers sont confrontés à des phénomènes indéniables de **discrimination à l'embauche et dans le travail** (déroulement de carrière) qui deviennent de plus en plus explicites et fréquents.

L'ampleur du phénomène de la discrimination dans le monde du travail reste cependant difficile à évaluer, notamment en raison du faible nombre de plaintes enregistrées en la matière et en l'absence de preuves tangibles.

Le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles souligne un triple phénomène qu'il juge fort inquiétant :

- une intensification des discriminations, dont la crise économique n'est pas le seul facteur,
- un degré de tolérance accru vis à vis de ces discriminations (en terme d'emploi mais aussi de logement d'accès à un lieu de culture ou de loisir),
- le *« creusement progressif d'un fossé séparant "victimes" et "société". Les premières, enfermées et tendant à s'enfermer dans la désillusion, qui peut devenir repli, violence ou fuite : socialement intégrés, ils sont rejetés, subissant de plein fouet la contradiction entre le discours républicain de promotion sociale et leur propre sort où les armes dont ils se croyaient dotés sont émoussées. Ni nationalité, ni diplôme, ni maîtrise des pratiques sociales ne suffisent à les intégrer. De l'autre côté, la société, aveugle, agressive sans même le savoir, cultivant des fantasmes, projetant ses peurs, sans trouver les*

moyens de penser la volonté de censurer ou les façons d'apaiser les discriminations.»

Les comportements des employeurs ne relèvent pas nécessairement du racisme. Ils sont souvent induits par la *crainte* de recruter du personnel ne partageant pas leurs valeurs, ne se référant pas aux mêmes codes qu'eux, ou par une *pression du personnel* en place pour favoriser l'embauche de proches, ou encore, dans le secteur public notamment, par l'*interdiction* d'occuper certaines catégories de postes.

Face au développement de ces comportements, les intermédiaires sur le marché du travail et les institutions (partenaires sociaux, syndicats professionnels, etc.) apparaissent très mal à l'aise et adoptent des attitudes hétérogènes, allant de l'*anticipation* (parfois non fondée) de ces pratiques discriminatoires à des *tentatives de renouvellement de leurs modes de négociation avec les employeurs* pour essayer de les contrecarrer. C'est le cas notamment à l'ANPE mais aussi dans les autres structures d'appui à l'insertion sociale et professionnelle (Missions locales et PAIO, organismes de formation, associations...).

Il y a donc très peu d'actions concertées des opérateurs sur le marché du travail pour adopter une position commune face aux discriminations à l'embauche repérées. Les services de l'emploi ne disposent, de fait, d'aucune stratégie et d'aucun argumentaire capables de sensibiliser les employeurs au recrutement des chômeurs d'origine étrangère ou habitant les quartiers de la politique de la ville.

Par ailleurs, les employeurs, notamment parmi les PME, qui mettent en place des actions intéressantes dans ce domaine ou font preuve de comportements exemplaires agissent souvent de manière cachée et ne savent pas comment valoriser ces actions, craignant parfois des réactions hostiles de leur milieu.

*
* *

Propositions

Soutenir et accompagner l'action engagée par le gouvernement dans la lutte contre les discriminations dans le monde du travail

Les pratiques discriminatoires, pendant longtemps sous-estimées, sont depuis peu **largement reconnues par les instances chargées de lutter contre la discrimination** et par les pouvoirs publics qui en ont fait une priorité de leur action.

En témoigne la table ronde sur les discriminations dans le monde du travail organisée par Martine Aubry, le 11 mai dernier, réunissant pour la première fois, l'Etat avec ses services et ses établissements publics, les représentants des salariés et des employeurs.

Le récent rapport de Jean-Michel Belorgey souligne la nécessité de mettre en place un **dispositif institutionnel et fonctionnel** pour lutter efficacement contre les discriminations et mettre véritablement en œuvre une politique d'intégration.

La circulaire DGEFP n°98/36 relative à la lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail, confirme la volonté du gouvernement de faire reculer les discriminations, dans le contexte général de la lutte contre les exclusions et dans le cadre de la politique d'intégration des populations issues de l'immigration. Cette circulaire rappelle les textes législatifs et réglementaires en matière de lutte contre la discrimination (articles 225-1 à 225-4 et 225-19 du code pénal) et guide l'action du service public de l'emploi pour soutenir les initiatives novatrices en ce domaine (notamment le parrainage) et pour organiser des opérations partenariales avec les organisations professionnelles, les syndicats, les collectivités territoriales, les services de l'Etat et les réseaux associatifs.

Dans cet esprit, on peut s'appuyer sur des expériences telles que celle menée actuellement en Rhône-Alpes dans le cadre du projet ASPECT.

Il s'agit d'une action collective, **partant des territoires**, organisant un travail en réseau qui cherche à mobiliser conjointement **les représentants des salariés et les employeurs** pour les amener à la signature d'accords entreprise par entreprise. Cette action vise également à **valoriser les actions positives des entreprises**, à les amener à réfléchir ensemble aux **opportunités offertes par la réduction du temps de travail**.

Par ailleurs, il est indispensable *d'associer étroitement à ces actions collectives tous les intermédiaires sur le marché du travail*, les agents du service public de l'emploi et des missions locales tout particulièrement, compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent dans leur mission. Ces actions doivent être articulées avec l'activité des **Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (CODAC)** mises en place par le Ministre de l'Intérieur.

Ces orientations marquent la volonté du gouvernement de briser la loi du silence concernant les discriminations à l'embauche. La politique de la ville peut être un moyen très puissant de les développer, d'évaluer leur efficacité respective et de réfléchir à la meilleure façon de transférer celles qui se révèlent les plus efficaces...

Garantir le principe de l'égal accès de tous les citoyens à l'emploi.

Constatant que de nombreux jeunes rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle en raison notamment de leur faible niveau de formation, de leur origine sociale ou étrangère, des quartiers qu'ils habitent et de leur absence de réseaux de relations, la Direction de la Population et des Migrations (DPM), la Direction Interministérielle à l'Insertion des Jeunes (DIJ) et le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), en association avec la Direction Générale de l'emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP), la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et la Direction des Affaires Sociales (DAS) ont décidé de conduire des opérations expérimentales de parrainage.

Ces actions consistent à faire accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi et dans les premières semaines de leur insertion professionnelle par des «parrains», personnes bénévoles, actives ou retraitées ayant la confiance des employeurs. Ces bénévoles sont regroupés dans des réseaux principalement constitués à partir des Missions Locales et des PAIO, mais aussi issus d'organismes du monde économique.

Le volet emploi de la politique de la ville, comme la politique de la ville en général, ne doit toutefois *pas chercher à s'inscrire dans une logique de discrimination positive en faveur des habitants du quartier* (ou des minorités ethniques), mais plutôt à garantir le principe de l'égal accès de tous les citoyens à l'emploi.

Dans cette logique, les nouveaux contrats de ville sont un moyen privilégié pour amplifier les actions à mener contre la discrimination.

Ainsi, sans remettre en cause l'intérêt des actions de parrainage, qui permettent, à un faible coût, d'instaurer plus facilement une relation de confiance entre l'employeur et le demandeur d'emploi, il ne s'agit pas de faire une mesure spécifique «jeunes d'origine étrangère ou jeunes des quartiers» ni, surtout, de transformer ce dispositif en une nouvelle mesure de masse sans s'assurer de sa viabilité et sans former les parrains à une même approche du parrainage.

Construire un service public à l'image de notre pays

Si le principe d'égalité évoqué ci-dessus, ne s'appuie pas sur la mise en place de discriminations positives ou de quotas, **la lutte contre le racisme au travail doit marquer particulièrement sa présence dans le service public.**

Pour accompagner les demandeurs d'emploi étrangers ou d'origine étrangère dans leurs recherches, le **recrutement de médiateurs culturels** dans les services de l'emploi et les actions de formation linguistique ciblées sur des projets professionnels précis sont à développer.

A travers le programme «nouveaux services, emplois jeunes» et la création des contrats emplois-jeunes, **l'accès au service public doit être plus largement ouvert aux jeunes issus de l'immigration** qui trouveront là une première expérience professionnelle et un lieu de préparation privilégié aux concours de la fonction publique.

Dans le cadre de la mise en place de la loi sur la réduction du temps de travail, La Poste par exemple envisage la création de 20 000 emplois. 6 000 de ces emplois sont accessibles par concours, 14 000 sont de nature contractuelle, ouverts à tous les publics, sur toutes les qualifications. Là encore, une **politique volontariste** d'embauche de personnes d'origine étrangère peut être engagée.

De manière générale, la fonction publique doit se doter **d'une stratégie de communication** plus offensive dans les quartiers pour faire connaître l'existence et les modalités de concours.

On peut également imaginer qu'à l'image de ce qui existe pour les grandes écoles, les collectivités territoriales, les entreprises publiques et les services publics proposent, dans le Contrat Local de Développement Urbain, des **modules préparatoires aux concours**. De leur côté, les grandes écoles et les Universités pourraient être mises à contribution comme aux Etats Unis pour envoyer leurs élèves en stage dans les quartiers, à charge pour eux de se frotter avec le terrain urbain et d'apporter leurs connaissances aux petites entreprises et associations qui y travaillent.

Valoriser les réussites professionnelles

Contrairement à beaucoup d'idées reçues, beaucoup de jeunes des quartiers en difficulté suivent des études jusqu'au baccalauréat et bien au-delà.

Pourtant, ces jeunes diplômés rencontrent souvent bien des difficultés à accéder à l'emploi, ce qui les décourage et surtout décourage les plus jeunes de travailler à l'école.

Il apparaît donc tout à fait stratégique d'apporter un appui aux **jeunes diplômés** des quartiers dans la recherche d'emploi **pour l'exemplarité que la réussite professionnelle peut avoir sur tout leur entourage** d'où l'intérêt des actions d'accompagnement à l'emploi des jeunes diplômés conclues avec l'Association pour Faciliter l'Insertion des Jeunes diplômés (AFIJ) notamment.

S'appuyer sur les expériences existantes en Europe

Les expériences étrangères, notamment anglo-saxonnes, s'appuient souvent sur une organisation communautariste de la société et ne peuvent être importées telles quelles en France.

Toutefois, il est utile d'analyser les politiques menées dans les autres pays européens, notamment pour envisager **une coordination européenne des mesures nationales** les plus opérantes en vue de l'élaboration de programmes européens.

Comme le souligne le rapport de Jean-Michel Belorgey, la France est relativement en retard quant à la mise en place de structures chargées de lutter contre les discriminations raciales.

La Grande-Bretagne a mis en place, depuis 1976, une Commission pour l'Egalité Raciale (CER) dont l'action s'inscrit principalement dans trois directions : l'observation des phénomènes de discrimination, la mise en œuvre de mesures répressives et la conduite de grandes campagnes de prévention.

La Suède, la Belgique, les Pays-Bas se sont également dotés de structures équivalentes, aux pouvoirs moins étendus mais affirmant fortement la volonté de ces pays de combattre le racisme et la xénophobie. A noter qu'aux Pays-Bas, il est

désormais fixé un objectif de composition de l'emploi salarié par région sans obligation légale.

Enfin, le **Conseil de l'Europe et les institutions de l'Union Européenne** encouragent les actions oeuvrant contre le racisme au travail et envisage, avant la fin de l'année 1999, **une proposition législative de lutte contre la discrimination raciale.**

* * * * *

Accroître l'efficacité de l'action d'un service public de l'emploi élargi

Les habitants des quartiers en difficulté disposent de peu de moyens pour trouver un emploi : *ils ne bénéficient pas de réseaux personnels ou professionnels* et ils manquent de connaissances sur les opportunités du marché du travail.

Par ailleurs, les quartiers présentent bien souvent un déficit de services adaptés pour leur permettre de rechercher et d'occuper plus facilement un emploi hors du quartier (moyens de garde d'enfants, moyens de transport, etc.).

Les habitants des quartiers relevant de la politique de la ville développent donc souvent une *attitude de repli sur le quartier*, de méfiance accrue vis-à-vis des employeurs, une vision très fantasmatique du travail et des métiers, en particulier chez les jeunes.

Et l'écart culturel qui est en train de se développer entre les attentes des entreprises et celles des habitants risque d'avoir pour effet d'empêcher toute amélioration sensible de la situation de l'emploi dans les quartiers, même en cas de retournement du marché du travail et d'apparition de pénuries de main d'œuvre sur des créneaux de plus en plus nombreux.

La politique de la ville a donc un rôle important à jouer **pour accroître l'efficacité de l'action des organismes publics et associatifs qui interviennent, dans les quartiers, sur le marché du travail** pour rapprocher l'offre et la demande d'emploi : ANPE, missions locales...

On ne dispose que d'informations fragmentaires pour porter un diagnostic sur le niveau et la qualité des services fournis actuellement aux habitants des quartiers par les intermédiaires publics sur le marché du travail pour faciliter leur accès à l'emploi.

Des données disponibles, il semble ressortir qu'*il n'y a certainement pas surabondance de moyens institutionnels pour les habitants des quartiers* qui ne bénéficient pas de services sensiblement supérieurs à ceux des autres habitants, alors même qu'il est connu qu'ils disposent de moins de moyens propres pour trouver un emploi de manière autonome.

Par ailleurs on sait qu'au moins en région parisienne, l'effort du Service Public de l'Emploi pour offrir aux habitants des quartiers des services de bonne qualité est entravé par la vacance des postes dans les Agences Locales pour l'Emploi "sensibles" et par la rotation des personnels.

Ce constat est le signe de la **difficulté des précédents contrats de ville à articuler la politique de la ville et la politique de l'emploi**. Ils ont bien favorisé le lancement d'actions partenariales et innovantes, mais celles-ci apparaissent encore ponctuelles et dispersées, avec une capitalisation rarement faite.

La période actuelle est marquée par *une réforme profonde de l'action du service public de l'emploi*, qui se traduit dans les nouveaux contrats de progrès de l'ANPE et de l'AFPA par un recentrage sur les publics en difficulté dans le cadre du Plan National d'Action pour l'Emploi (PNAE).

Pour assurer cette mission, améliorer l'orientation des publics et leur accompagnement vers l'emploi, le service public de l'emploi dispose de moyens sensiblement accrus en personnels et en crédits d'intervention. Ce recentrage doit s'accompagner d'une meilleure coordination des actions menées sur le territoire par les divers intervenants publics, associatifs ou privés.

Le contexte apparaît donc a priori favorable pour qu'un couplage entre les moyens accrus de la politique de l'emploi et les nouveaux volets «emploi et développement économique de la politique de la ville» améliore sensiblement l'efficacité de l'intervention du service public de l'emploi et de ses partenaires.

Il n'en demeure pas moins que **la situation antérieure dans bon nombre d'endroits était tellement difficile qu'on peut s'interroger sur la capacité de répondre pleinement aux attentes des habitants des quartiers grâce à ces nouveaux moyens**. Il faut, de toute façon, faire des choix sur les actions auxquelles ils doivent être affectés en priorité.

*
* *
*

Propositions

Coordonner les pratiques de l'ensemble des intervenants pour les adapter aux particularités des quartiers

Les actions à promouvoir au sein du service public de l'emploi pour parvenir à un égal accès des habitants des quartiers aux opportunités d'emploi offertes par le marché du travail ne doivent pas être la création de mesures spécifiques ciblées uniquement sur les habitants des quartiers.

La question centrale est alors la suivante : comment organiser l'action des intervenants pour **garantir que les habitants des quartiers disposent bien, en niveau et en qualité, des mesures et des services généraux dont ils ont le plus besoin pour parvenir à cette situation d'égal accès ?**

La réponse passe avant tout par une **amélioration de l'accessibilité des services de l'emploi** pour les habitants des quartiers, couplée à un **accroissement des moyens et à une meilleure coordination** des interventions de l'ensemble des organismes qui participent à l'action du Service public de l'emploi : ANPE,

Services déconcentrés de l'Emploi, AFPA, Missions locales et PAIO, associations et organismes privés chargés par le service public d'assurer des prestations auprès des demandeurs d'emploi ou des entreprises pour faciliter l'accès à l'emploi.

Faciliter l'accès des habitants au service public de l'emploi

La question du territoire d'implantation des services de l'emploi se pose particulièrement dans les quartiers en difficulté.

La réponse à donner doit se situer dans la logique évoquée précédemment pour l'accès aux services publics : il est indispensable de se conformer à des règles très strictes de gestion ordinaire qui assurent aux habitants des quartiers des normes de qualité équivalentes aux autres quartiers et espaces urbains qui les environnent.

Il n'est peut-être pas nécessaire de créer partout des agences locales de l'emploi ou des bureaux des ASSEDIC «au pied des HLM».

Mais il n'est pas question non plus de se satisfaire de délégations de service, ou bien de participation à des plates-formes de services installées dans les quartiers et à d'autres formes de structures partenariales qui, de fait, ne fourniraient pas aux demandeurs d'emploi des quartiers l'ensemble des prestations de qualité auxquelles ils peuvent prétendre.

Il faut garantir aux habitants une réelle facilité d'accès aux offres d'emploi disponibles, à l'ensemble des prestations de l'ANPE, aux lieux où s'inscrire pour bénéficier des droits aux allocations chômage.

On ne peut pas se contenter de l'existence dans les quartiers d'espaces relais ne fournissant qu'une première information sur le marché de l'emploi et sur les services disponibles et obligeant ensuite les habitants à des déplacements longs et coûteux s'ils veulent accéder à ces services de base.

Les orientations envisagées actuellement par le Service public de l'emploi dans le cadre de la politique de la ville consistent principalement à privilégier la notion de réseau : participation à des plates-formes de services dans les quartiers ou à des structures de même type qui, pour bien fonctionner, devraient éviter absolument l'écueil de la juxtaposition de structures et s'appuyer sur une référence méthodologique commune à divers intervenants.

Il s'agit aussi de développer les bornes interactives, de faire passer l'information par des lieux publics comme La Poste ou les gares grâce à *des correspondants de proximité* (généralement un emploi jeune mis à disposition du partenaire) qui renseignent sans effectuer le placement.

Ces actions, si elles ne sont pas à négliger, paraissent encore insuffisantes compte tenu de l'ampleur des problèmes auxquels sont confrontés les habitants des quartiers.

Il faut absolument affirmer la nécessité de la présence dans le quartier, ou à proximité immédiate, d'une équipe expérimentée du Service public de l'emploi

disposant des moyens techniques (informatiques notamment) et des compétences pour répondre directement à la majeure partie des attentes des habitants et pour les faire accéder aux prestations dont ils ont besoin.

Lorsque la solution passera par la constitution d'équipes "emploi" propres au quartier, travaillant en étroite coordination avec l'agence locale de l'emploi, mais en dehors de ses locaux, les partenaires du contrat de développement local urbain pourront se fixer comme objectif de détacher, de manière pérenne, des agents expérimentés dans ces structures tout en assurant leur remplacement dans les agences locales.

L'action des missions locales peut être aussi déterminante. Ainsi, la Mission locale d'Aulnay-sous-Bois a progressivement réinvesti un quartier abandonné par la plupart des services publics, sans afficher d'actions sur l'emploi dans un premier temps pour ne pas provoquer de déceptions par rapport à des attentes très fortes, puis en créant dans un second temps une cellule emploi et en arrivant à déplacer certains services concernant toute la ville dans ses quartiers Nord.

Fournir au Service Public de l'Emploi des moyens humains et financiers à la hauteur des problèmes à traiter

Les habitants des quartiers rencontrent des difficultés spécifiques pour accéder à l'emploi. Comme tous les demandeurs d'emploi, ils ont besoin d'information, de formation ou d'orientation.

Mais l'importance des pratiques discriminatoires et la difficulté des habitants à avoir une représentation pertinente du marché du travail et des opportunités d'accès aux emplois disponibles **rendent absolument nécessaires de fournir au Service public de l'emploi des moyens bien supérieurs à ceux qui résulteraient d'une répartition calculée seulement en fonction des seuls critères du nombre des demandeurs d'emploi et des offres d'emploi déposées à l'Agence locale de l'emploi.**

Au cours de ces dernières années, le Service public de l'emploi a su renforcer sensiblement ses moyens d'action et mieux les organiser pour certains publics, tels que les cadres (avec les agences "cadres" de l'ANPE) ou les licenciés économiques (avec les Unités Techniques de Reclassement). *Il serait incompréhensible que des solutions équivalentes ne soient pas mises en œuvre pour les territoires les plus en difficulté.*

L'exemple de la mission emploi du Grand Projet Urbain (GPU) de Marseille montre d'ailleurs l'intérêt des résultats auxquels on peut aboutir en augmentant le nombre des agents.

Cela permet de diminuer sensiblement le nombre de personnes que chacun doit suivre dans l'année, en s'engageant avec les demandeurs d'emploi dans des relations d'accompagnement contractualisées et en développant des relations suivies avec les employeurs pour répondre à leurs besoins de recrutement.

Les moyens supplémentaires en agents et crédits d'intervention prévus pour l'ANPE dans le cadre du Plan National d'Action pour l'Emploi doivent donc être largement dirigés vers les agences locales de l'emploi des quartiers des futurs contrats de ville.

Mais l'effort restera insuffisant si ces moyens ne sont pas complétés par d'autres sources de financement : crédits spécifiques de la politique de la ville, fonds social européen, crédits globalisés de la politique de l'emploi en forte augmentation mis à disposition du partenariat local pour l'emploi.

Encore faut-il que les postes ainsi créés trouvent preneurs. Une augmentation des moyens prévus n'aurait guère d'effets positifs si elle se traduisait par l'augmentation des vacances de postes, comme on peut le constater dans certaines Agences locales considérées comme "difficiles".

Cette vacance de postes n'est pas admissible et les exemples que nous avons rencontrés lors de notre mission nous poussent à alerter vivement le Service public de l'emploi sur ce thème.

Il faut donc que, parallèlement, soit mis en place un système de remplacement efficace sur ces postes vacants, qui pourrait être aussi l'occasion d'ouvrir plus largement aux habitants des quartiers l'accès aux postes proposés par l'ANPE, avec des possibilités de formation interne et de recrutement définitif à terme

Développer les actions permettant au demandeur d'emploi d'accéder rapidement à une situation de travail

Parmi les prestations et mesures disponibles, il faut pouvoir développer en priorité sur les quartiers toutes les opérations d'appui individuel ou collectif au demandeur d'emploi **visant à lever les préjugés mutuels des employeurs et des habitants en permettant la mise en situation de travail dans l'entreprise.**

Outre l'accompagnement individualisé et personnalisé qu'elle met actuellement en œuvre, l'ANPE pourrait développer, pour les quartiers, les prestations du type **Evaluation en Milieu de Travail (EMT)**, en les élargissant à tous ceux qui ne peuvent pas se prévaloir de caractéristiques de qualification reconnues.

Cependant, les EMT se font sur de courtes périodes et il faudrait permettre au demandeur d'emploi d'en enchaîner plusieurs, tout en faisant attention aux effets pervers d'utilisation abusive de ces dispositifs par les entreprises et en clarifiant bien avec elles le but recherché pour la personne.

Des montages mariant EMT, contrat d'orientation et autres contrats en alternance sont aussi à développer, de même que les sessions de recrutement à l'ALE ou à la mission locale pour faire venir les employeurs sur les quartiers.

Par ailleurs, l'ANPE doit s'attacher à développer **un meilleur repérage des compétences des demandeurs d'emploi** sans qualification reconnue (ou peu

qualifiés) pour les utiliser comme éléments positifs à mettre en avant auprès des employeurs.

Il est en effet indispensable de multiplier les occasions de **négociations avec les entreprises où l'on part des compétences des personnes** pour les mettre en regard du contenu des tâches à réaliser, plutôt que d'adopter une entrée par "profil de poste" défini a priori par l'employeur et qui aboutit souvent à recruter une personne surqualifiée.

Compte tenu des phénomènes de discrimination à l'embauche, **cette négociation au cas par cas, à partir des offres d'emploi déposées par les entreprises, apparaît comme un moyen essentiel pour faire reculer le chômage dans les quartiers.**

Les techniques de négociations commencent à être maîtrisées par certains organismes spécialisés dans le placement de publics peu qualifiés et elles mériteraient d'être rapidement étendues. Mais elles nécessitent de consacrer du temps à la discussion avec l'employeur pour identifier ses besoins réels de recrutement, à la recherche et à la préparation des demandeurs d'emploi susceptibles d'y répondre.

Or, dans bien des cas, les agents de l'ANPE, pris par l'accueil des demandeurs d'emploi en "service immédiat", ne disposent pas du temps suffisant pour le faire. Et des progrès sensibles ne pourront être réalisés que si **des moyens suffisants en personnel** leur permettent de rééquilibrer leur temps entre cet accueil et la négociation des offres avec les employeurs.

Plus généralement, l'efficacité de la négociation avec les entreprises dépend de la capacité à établir des relations durables avec elles, même sur de petites actions de type «gagnant - gagnant».

Le suivi des personnes embauchées pendant plusieurs mois afin de faciliter la résolution des tensions qui peuvent survenir entre l'employeur et le nouveau salarié est aussi une condition essentielle de réussite.

Enfin, la question de la **mobilité** se pose souvent crucialement pour les habitants des quartiers en difficulté qui, faute de ressources suffisantes ou de moyens de transport adaptés, ne peuvent répondre à des offres d'emploi trop éloignées de leur domicile.

Actuellement, une aide à la mobilité existe (l'ANPE verse 10F pour 10 kilomètres parcourus pour prospecter un emploi) mais cette aide se révèle insuffisante. Un dispositif renforcé pourrait être mis en place pour les habitants des quartiers appelés à se déplacer sur le bassin d'emploi. Pour ceux qui seraient conduits à quitter celui-ci, un «**kit mobilité**» pourrait être mis en place, comprenant une aide significative au déménagement, un appartement en logement social dans le lieu d'arrivée, voire une formation adaptée au nouvel emploi.

Ce «kit» pourrait faire l'objet d'une **contractualisation**, les conseils régionaux, interlocuteurs naturels en terme de formation, les conseils généraux, les bailleurs

sociaux et les services publics de l'emploi dans le cadre du contrat d'agglomération ou du contrat de ville.

* * * * *

Préparer l'entrée des jeunes sur le marché du travail

La montée des difficultés chez un public très jeune, la complexité des actions "curatives" imaginées pour eux poussent à accorder une importance essentielle aux actions qui peuvent être menées en amont, à l'intérieur même du système scolaire.

La question de la construction de projets dès l'école, de la connaissance et de la valorisation des milieux professionnels est centrale pour que la rupture culturelle entre le monde du travail et les jeunes ne soit pas déjà consommée à l'entrée dans la vie active.

Pour faire face à cette situation, le plan «NouvelleS ChanceS», élaboré par l'Education Nationale et récemment présenté par le gouvernement, s'adresse aux 57 000 jeunes qui, chaque année quittent l'école sans aucun diplôme.

Son postulat de base est de passer du «prêt-à-porter» au «sur-mesure» avec des parcours souples et individualisés. Il propose notamment de :

- *Mieux suivre dès le collège les jeunes qui risquent de sortir de l'école prématurément*, car il s'avère très difficile de les repérer ensuite, lorsqu'ils sortent de formation initiale, pour leur proposer une orientation.
- Redonner du sens à leur présence à l'école, les appuyer dans la transition de l'école au monde du travail, avec pour les 14-16 ans non adaptés au collège, les *dispositifs relais et classes relais* qui sont développées avec la Protection Judiciaire de la Jeunesse.
- Développer des opérations intéressantes *d'initiation au monde du travail avec les entreprises*, bien que l'un des obstacles au développement de ces opérations soit celui du code du travail qui ne permet pas pour les moins de 16 ans, sauf pour des classes particulières, un stage en entreprise au cours duquel les élèves feraient autre chose qu'observer.
- Etudier la question *des jeunes qui quittent l'école bien avant 16 ans*. C'est une population très diversifiée avec notamment des primo arrivants très différents du passé : non francophones, non scolarisés dans leur pays d'origine, jeunes ayant subi de graves traumatismes.

Pour les jeunes de 16 ans ou plus, la préparation au CAP semble en chute libre partout. Selon les territoires, *l'offre de formation est très inégale*, créant des disparités qu'on tente de réduire. Mais il reste toute la question qualitative autour des parcours qualifiants les plus individualisés possible (sur la durée, la pédagogie, l'évaluation du niveau).

D'autres questions se posent, telles que *l'absence de mobilité des jeunes* qui choisissent leur orientation en troisième en fonction de la localisation à proximité du Lycée Professionnel et non du métier.

Sans que cela relève directement du domaine de l'insertion professionnelle, la politique de la ville pourrait également intervenir en soutien sur des points qui s'avèrent essentiels pour éviter l'échec scolaire et qui impliquent les collectivités territoriales tels que la *scolarisation dès deux ans* pour les enfants des quartiers en difficulté, une meilleure gestion des *locaux et périmètres scolaires*, un travail sur les *relations avec les familles* dans des quartiers où la représentation démocratique des parents dans les instances de concertation scolaire fait le plus souvent défaut, ou encore la mise en place de sites pilotes pour lutter contre la *non-scolarisation avant 6 ans*.

Par ailleurs, pour «favoriser un véritable accès à la formation professionnelle tout au long de la vie», le secrétariat d'Etat à la formation professionnelle prépare une réforme visant à développer l'accès de tous les diplômés et titres professionnels par la validation des acquis et à articuler diplômes d'Etat avec les autres certificats de qualification et de compétences, en favorisant la prise en compte de ces dernières pour l'acquisition d'un titre ou d'un diplôme.

*
* *

Propositions

Ouvrir les stages avant 16 ans

Les solutions à développer à partir de 14 ans pour les jeunes souffrant de graves déficits dans les apprentissages de base, et soumis bien souvent à d'autres difficultés d'ordre social, ne peuvent pas séparer apprentissages professionnel et scolaire car il faut faire des *détours par le professionnel* pour espérer les intéresser.

Compte tenu de la situation actuelle, extrêmement préoccupante pour tous les jeunes sortant du système scolaire sans qualification, l'amélioration de la *transition école/emploi* nécessite des efforts considérables qui exigent de repenser profondément et d'augmenter très sensiblement les moyens humains et financiers consacrés à cette question.

Il faut parvenir à proposer aux jeunes en échec scolaire un **système personnalisé et continu de première construction d'un projet professionnel**, dès l'école, et multiplier les possibilités d'accompagnement individualisé du jeune dans cette période de transition.

La formation en alternance, dont le caractère sélectif a certainement augmenté depuis quelques années (critères scolaires, mais aussi discrimination) ne jouera ce rôle que si ces orientations sont mises en œuvre.

Il faut toutefois respecter deux conditions :

- ne pas revenir à une orientation professionnelle dès la fin de la cinquième car le système actuel paraît préférable,

- développer des contacts de manière précoce avec le monde du travail faisant l'objet d'une convention individualisée impliquant le jeune, sa famille, l'établissement scolaire, l'entreprise et mettre en place un suivi important.

A ces conditions, on peut préconiser des modifications réglementaires pour ouvrir des **possibilités de stage avant 16 ans** et amener ainsi les jeunes à avoir une meilleure représentation du monde du travail et des métiers, ce qui doit les aider et les motiver pour commencer à se projeter dans son avenir professionnel.

Il faut également renforcer *l'effectivité du pilotage local concerté* pour offrir aux jeunes **dès leur sortie précoce du système scolaire** une série de services évitant leur marginalisation.

En mettant bout à bout les services que peuvent proposer les différents intervenants (du type des évaluations en milieu de travail de l'ANPE dès 16 ans), on peut arriver à de vraies rencontres du jeune avec l'entreprise.

Développer l'apprentissage en s'appuyant sur l'accompagnement des jeunes et sur les formations intégrées en entreprise

L'apprentissage a joué pendant longtemps un rôle essentiel dans l'intégration sociale et professionnelle des jeunes qui ne poursuivaient pas d'études longues dans le système scolaire.

Or la relance de cette formule depuis la fin des années 80 s'est traduite principalement par le développement des formations concernant les jeunes ayant déjà acquis un certain bagage scolaire (niveaux IV et III de formation).

Parallèlement les jeunes de faible niveau scolaire, et tout particulièrement ceux d'origine étrangère ou habitant les quartiers populaires semblent avoir de plus en plus de mal à accéder à l'apprentissage : attitudes discriminatoires d'employeurs, sélection renforcée des Centres de formation d'apprentis anticipant ces comportements, absence complète de réseaux personnels ou familiaux pouvant aider les jeunes dans leur recherche d'un maître d'apprentissage, comportements des jeunes trop " décalés " par rapport aux attentes des employeurs.

Cette situation, très préjudiciable à l'intégration sociale et professionnelle des jeunes des quartiers, ne pourra être modifiée que si des moyens d'accompagnement sensiblement renforcés sont mis en place pour orienter les jeunes vers cette voie et les aider durablement à s'intégrer au monde de l'entreprise. **La systématisation de l'accompagnement des jeunes décidés à devenir apprentis doit être recherchée** et, là encore, les formules de parrainage peuvent y aider.

Mais il faut chercher à développer en priorité les actions de formation intégrée de trois ans sous statut scolaire la première année, et sous contrat en alternance ensuite qui permettent de joindre deux apprentissages : *la formation technique et les codes de conduite en entreprise*.

L'entreprise est déjà présente dans le suivi la première année et l'Education nationale accompagne encore le jeune lors des deux années suivantes. Les

premières expériences prouvent le lien très fort entre difficultés scolaires et sociales, difficultés qui sont énormes pour ces jeunes.

L'accompagnement conjoint (entreprise et Education Nationale) s'avère très structurant pour ces publics qui ne pourraient pas passer autrement de l'un à l'autre monde.

Toutefois, ces actions ne peuvent pas être multipliées compte tenu de leur coût, des moyens humains qu'elles mobilisent, de la nécessité de trouver des entreprises volontaires, ce qui peut être facilité par l'existence de réseaux d'entreprises pour l'insertion sur le territoire. Il est donc essentiel de bien cibler sur les jeunes qui en ont le plus besoin.

Il faut également expérimenter **de nouvelles modalités de certification, du type unités capitalisables**, dans une perspective moins scolaire que jusqu'à maintenant. Ces techniques s'avèrent, en effet, être un outil très puissant de motivation et d'appui pour des jeunes déstructurés mais qui parviennent, examen après examen, à acquérir des repères.

Redonner des représentations du monde du travail aux jeunes des quartiers en difficultés

Il existe aujourd'hui un *écart considérable*, pour une fraction des habitants des quartiers et tout particulièrement pour les jeunes, *entre l'idéal de vie qu'ils développent et l'absence de représentation du travail et des métiers*.

On note aussi des tendances au repli sur le quartier, alors que l'amélioration de la situation professionnelle des habitants suppose qu'ils soient à même de ne pas restreindre leur recherche d'emploi au quartier et de l'élargir à tout ou partie de l'agglomération.

Ceci amène à privilégier tous les moyens susceptibles de favoriser un accès à l'autonomie, synonyme bien souvent de rupture au moins symbolique et partielle et de non-confinement dans l'environnement immédiat.

Pour enclencher ce mouvement, les actions «emploi» de la politique de la ville doivent chercher à promouvoir le «**brassage**» et la responsabilisation des publics entre habitants du quartier et de l'agglomération, entre générations au sein du quartier ou avec l'extérieur, brassage qui permettra de faire reculer les barrières psychologiques entre catégories de population, l'image négative qui s'attache aux habitants des quartiers et qui les handicape gravement dans leur recherche d'emploi.

Des actions en amont, sans rapport direct avec une activité professionnelle, mais permettant un apprentissage des règles, de l'autonomie, des rythmes de travail se révèlent également souvent utiles pour les jeunes.

Les pratiques étrangères, développées par exemple par le service de l'emploi de Wallonie pour concevoir des actions d'accompagnement qui n'enferment pas les personnes dans l'assistance ou pour monter des parcours d'orientation et de

découverte des métiers ayant une forte dimension ludique, mériteraient certainement d'être reprises.

Beaucoup d'expériences intéressantes existent aussi en France, telles que l'organisation de journées thématiques sur des secteurs professionnels, autour des contraintes des métiers, l'aide à la recherche d'emplois saisonniers dans des villes touristiques, la médiation intergénération dans des dispositifs de conduite accompagnée où l'adulte chômeur est en relation d'apprenant...

Par ailleurs, les jeunes actuellement en «emplois jeunes» pourraient, au cours de leur contrat, bénéficier d'une expérience courte en entreprise privée afin d'élargir leur connaissance du monde du travail et préparer éventuellement leur évolution professionnelle à l'issue de leur contrat dans le secteur public ou associatif.

* * * * *

Harmoniser les parcours d'insertion

On l'a déjà évoqué à plusieurs reprises, les difficultés auxquelles sont confrontés les habitants des quartiers relevant de la politique de la ville vont en augmentant. Il s'avère toujours *extrêmement difficile de construire des actions d'accompagnement des personnes qui soient à la hauteur des problèmes à traiter.*

L'exemple du démarrage de Trace montre que même les dispositifs conçus dans cet esprit et pour ces publics ont du mal (avec des différences sensibles entre les territoires) à rassembler les ressources humaines et financières prévues pour proposer aux personnes une panoplie de moyens adaptés, avec une garantie minimale de continuité dans leurs revenus.

Pourtant, *le savoir-faire des acteurs locaux dans l'utilisation des mesures pour l'emploi et dans l'accompagnement des personnes est réel.* Et les programmes récents ont contribué à améliorer encore celui-ci.

Il est donc possible, en s'appuyant sur ces compétences techniques locales qui se diffusent progressivement sur l'ensemble des territoires, de proposer *un changement de stratégie de grande ampleur* pour lever les blocages existants

Deux types de problèmes sont le plus souvent rencontrés :

- D'une part, le **découragement des habitants** : leurs réticences à accepter d'entrer dans un dispositif d'insertion peuvent être expliqués, au moins en partie, par la sous-estimation fréquente des capacités d'initiative des habitants de la part des opérateurs, alors qu'une scolarisation plus poussée, y compris dans les quartiers, est un facteur favorisant cette capacité.

Si les " bonnes pratiques " offrent de nombreux exemples convaincants, c'est in fine une logique de traitement de masse privilégiant fatalement le moins valorisant qui s'impose.

Or, la volonté de prendre en compte les initiatives des habitants dans les actions de la politique de la ville est déjà ancienne.

Il faut donc comprendre quels sont les obstacles à cette prise en compte. Le principal apparaît être le mode de pilotage de l'action publique. Mais d'autres peuvent être évoqués : faire de la participation des habitants un principe premier d'action suppose que l'on puisse porter un diagnostic sur les structures (associatives ou plus informelles) avec lesquelles vont être montés en priorité des partenariats. Pour que le projet fonctionne, des moyens importants en accompagnement sont indispensables.

- D'autre part, il faut souligner la **difficulté de construire des actions d'accompagnement adaptées aux besoins** et permettant l'élaboration de parcours sans ruptures pour les participants.
Les propositions d'action des opérateurs se limitent souvent à des projets morcelés à mettre en œuvre sur un temps court de quelques semaines. Mais quel sens donner à toutes ces initiatives dans une démarche de projet plus globale ?
Les jeunes, tout comme les adultes, ont un besoin de consommer, d'être rémunérés, d'avoir un statut et une identité sociale.

On peut aussi s'interroger sur la pertinence de l'orientation actuelle de la politique de l'emploi qui met l'accent sur le *seul accompagnement individualisé* et très peu sur l'accompagnement collectif.

Autre problème : malgré l'augmentation sensible des crédits d'accompagnement de la politique de l'emploi, le passage en mesures (en CES notamment) se fait encore bien trop souvent sans suivi véritable, sans préparation de la sortie.

L'ANPE, dans son nouveau contrat de progrès, a renforcé les moyens d'accompagnement des publics en difficulté, et doit faire face dans certaines agglomérations à *un haut niveau de vacances de postes et de turn-over qui obère sa capacité à assurer correctement cette mission*.

Enfin, la question du logement apparaît essentielle. De plus en plus de jeunes en recherche d'insertion sont en situation de rupture familiale. Cette question renvoie à celle de la stabilité des rémunérations, indispensable pour une solution de logement.

*
* *

Propositions

Ajuster et systématiser les dispositifs d'accompagnement aux attentes du public concerné

Un large consensus existe sur le type de démarche à privilégier : une action efficace suppose un "*maillage de proximité*" qui doit se traduire, de la part des intervenants, par une connaissance fine des personnes et des possibilités d'insertion professionnelle sur le territoire. Les intervenants doivent ainsi être en capacité de proposer des dispositifs d'accompagnement dans la durée ajustés aux attentes des participants, au fur et à mesure qu'elles se précisent, dispositifs qui puissent les aider réellement dans la construction d'un projet de vie (et pas seulement professionnel), sans en faire pour autant des "consommateurs de mesures".

Les coûts d'accompagnement et d'appui qui en résultent sont nécessairement élevés, mais il faut absolument accepter l'idée qu'ils sont **incommensurablement moins importants que ceux qui résulteraient d'une exclusion des habitants et**

qu'ils sont indispensables si on poursuit réellement l'objectif de maintenir cohésion et égalité sociales.

Ces dispositifs doivent toucher un public sensiblement plus large qu'actuellement, mais ils ne s'adresseront pas pour autant à tous les demandeurs d'emploi.

Généraliser les structures d'accompagnement et de médiation

Une meilleure prise en compte des projets des habitants suppose que se crée un *espace de négociation* pour eux, des formes d'aide à la construction de dynamiques collectives. D'où l'idée de rattacher l'insertion et le développement local.

Il faut un accompagnement pour les jeunes et les adultes qui crée des passerelles entre la formation, l'insertion et l'entreprise.

Le fonctionnement de cet espace suppose donc la mise en place systématique de **structures de médiation / accompagnement** se positionnant entre les institutions et les habitants. La crise de confiance actuelle justifie aussi le recours à ces structures de médiation car c'est là que peut se recréer un climat de confiance, une identité.

Cette orientation pose le problème des formes de partenariat qui peuvent s'établir entre ces structures de médiation et l'ANPE ou les missions locales.

L'exemple de la mise en œuvre de Trace au Mans, qui associe systématiquement dans l'équipe de référents chargés du suivi des jeunes un agent de la mission locale et un référent externe, aussi bien dans la phase d'orientation des jeunes que dans la phase d'accompagnement, pourrait servir de guide pour une coopération sans arrières pensées entre les institutions et ces structures.

Chacun doit aujourd'hui prendre conscience **de l'importance de cet accompagnement au long du parcours d'insertion** et le simple «tutorat» ne suffit pas pour obtenir des résultats véritablement satisfaisants.

Cumuler les dispositifs d'insertion et le travail salarié

Chacun s'accorde à dire que *ce n'est pas le nombre de mesures d'insertion et de formation qui manque*, mais peut-être une meilleure articulation, voire une certaine fongibilité des dispositifs.

Dans cette optique, la loi de lutte contre les exclusions a donné lieu à des avancées. Elle permet notamment le **cumul d'un Contrat Emploi Solidarité (CES) avec une activité salariée**, ce qui garantit un revenu «de base» à la personne en insertion et lui permet de saisir des occasions de travail, même courtes, sans perdre cette source de revenu.

On peut ainsi imaginer des formes de *couplage CES/Intérim*, avec un calcul du mi-temps en CES sur toute la durée du contrat pour permettre à la personne d'accepter des missions d'intérim courtes mais à temps plein.

Une autre possibilité serait de coupler le *CES avec un travail dans une entreprise de service* qui a des horaires atypiques et qui connaît les plus grandes difficultés à fournir 8 heures de travail continu à ses salariés (transport, nettoyage, restauration, distribution...). Ces entreprises sont par ailleurs pénalisées par la taxation des temps morts entre les deux parties de la journée. Cette formule peut les intéresser car elle permet de reconstituer des temps pleins homogènes dont le contenu insertion et la suite du parcours professionnalisation peuvent être négociés.

Une autre proposition serait de mixer le CES au contrat de qualification, désormais ouvert aux plus de 26 ans.

Ce couplage se ferait en 3 étapes :

- dans un premier temps, la personne est bénéficiaire d'un CES qui lui permet de nouer ou renouer avec le monde du travail
- dans un deuxième temps (au bout de quelques mois), par convention, la personne est intégrée dans une entreprise dans la cadre d'un contrat de qualification pour un deuxième mi-temps.
- Enfin, lorsque la personne travaille dans l'entreprise à mi-temps, le CES disparaît pour laisser la place à l'autre partie de la formation nécessaire à la validation du contrat de qualification et à l'obtention d'un diplôme.

Dans tous les cas, l'accompagnement de la personne est un élément indispensable du processus d'insertion qui doit mettre en évidence la progression de la personne au long de son parcours d'insertion.

Pour les deux premiers couplages proposés, un livret de compétences, valorisant les acquis de la personne dans l'entreprise et lui ouvrant une perspective de promotion, de progression, pourrait être mis en place.

Harmoniser le statut et le revenu au long du parcours d'insertion

Dans le cadre du groupe de travail animé par la délégation interministérielle à la ville autour du concept «*d'ingénierie d'insertion et de développement intégré des territoires*», il est notamment proposé l'instauration d'un statut et d'une rémunération unique pour le public en insertion, sur une période donnée du parcours.

Ce **Contrat Unique Temporaire d'Insertion** (CUTI) offre un statut “ anti-galère ” pour toutes les personnes qui restent en insertion pendant 18 à 24 mois, à l'exemple de ce qui s'est créé au Luxembourg avec le Contrat Auxiliaire et Temporaire (CAT).

Cette rémunération constante au long du parcours d'insertion n'obligerait plus le bénéficiaire à faire lui-même les démarches en fonction de son statut du moment.

Dans le même ordre d'idée et *pour ce qui est du logement*, on pourrait étendre l'expérience menée conjointement par une mission locale et un organisme HLM en utilisant la **loi Besson sur les baux glissants**, grâce à laquelle différents types de logement pouvaient être mis à disposition des jeunes durant leur parcours d'insertion.

Dans l'expérience, les jeunes pouvaient rester dans leur appartement et y étaient suivis par l'équipe éducative tant qu'ils étaient en parcours d'insertion. Le résultat s'est avéré excellent en termes d'accès à l'autonomie, même s'il n'y avait pas nécessairement une solution d'emploi.

* * * * *

Associer les entreprises aux processus d'insertion

La nécessité pour les habitants, et tout particulièrement pour les jeunes, d'acquérir les repères, par rapport à l'univers professionnel, qui leur font cruellement défaut et qui pourront les guider dans la construction et la réalisation de leur projet, fait de **l'entreprise**, tout autant que des établissements et services publics, **un partenaire indispensable des opérateurs de l'insertion**. Leurs interventions qui doivent débiter bien avant une éventuelle stabilisation dans l'emploi.

Il n'est pas question de sous-estimer les difficultés que rencontrent bon nombre d'opérateurs de l'insertion avec les entreprises, et notamment les pratiques de surqualification à l'embauche supposées minimiser les risques d'erreur de recrutement, les pratiques discriminatoires, la crainte des PME de voir leurs équipes désorganisées par l'accueil de personnes en insertion, ou encore les politiques d'affichage sur une action d'insertion ponctuelle sans qu'il y ait pour autant modification des méthodes habituelles de recrutement.

Toutefois, l'exemple des CREPI montre que, par le passé, les actions publiques et en particulier la *politique de la ville* ont su être des *leviers pour l'implication des entreprises*.

L'engagement des entreprises dans les processus d'insertion va largement dépendre de la qualité du **partenariat** qui sera proposé dans le cadre des contrats de ville.

Les entreprises doivent percevoir les signes d'une coordination forte entre institutions publiques et l'existence d'un pilotage stratégique. Elles doivent être associées à la conception des actions de terrain qui les concernent et disposer de marges d'auto-organisation.

Un diagnostic approfondi est également nécessaire sur toutes les actions dispersées qui sont déjà menées avec les entreprises sur le territoire.

*
* *

Propositions

Articuler l'action du service public de l'emploi et des entreprises

L'un des reproches que les entreprises adressent aux institutions de l'emploi et de l'insertion, c'est leur *relative méconnaissance des publics*.

Ces structures auraient une *trop forte exigence de débouchés sur l'emploi* vis-à-vis des entreprises qui s'engagent dans la formation ou l'insertion (dans les contrats de formation en alternance notamment), alors qu'il faudrait plutôt travailler sur l'organisation de ces actions en vue d'optimiser l'acquisition de compétences.

Par ailleurs ces entreprises se sentent trop souvent cantonnées par les intervenants à un *rôle d'accueil des publics* en fin de parcours, alors qu'elles souhaitent **développer une expertise en amont sur les possibilités de mener un parcours d'insertion avec les publics pressentis**.

Ce type d'association valorise l'entreprise et évite son instrumentalisation, avec des sollicitations non coordonnées en «bout de chaîne» qui la détournent des actions qu'elle pourrait mettre en œuvre.

L'efficacité des actions auprès des entreprises où l'on fait appel à leur seule dimension "*citoyenne* " est en effet très douteuse et jusqu'à présent la sphère de l'insertion s'est placée en demandeuse.

Toutefois, **se positionner dans une logique d'échange** suppose de bien identifier les intérêts des entreprises qui n'ont rien d'homogène d'une entreprise à l'autre. Des barrières idéologiques existent encore pour faire adopter aux opérateurs cette position et leur manque de connaissances de l'entreprise les handicape bien souvent.

Le développement des réseaux territoriaux d'entreprise sous statut associatif ou de groupement d'employeurs (les CREPI, les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification etc.) peut faciliter grandement le dialogue et la compréhension mutuelle entre les acteurs de l'insertion et les entreprises.

Ils peuvent également contribuer à la construction de parcours de retour à l'emploi sans rupture, grâce à leur capacité à repérer le fonctionnement du bassin d'emploi, les besoins des entreprises et leurs stratégies d'embauche.

Réactiver la clause du mieux-disant social

La clause du mieux-disant social a été, par le passé, **un instrument puissant de la participation des entreprises du bâtiment et des travaux publics à des opérations d'insertion** et à des collaborations avec les structures d'insertion par l'activité économique, même si le soupçon d'une concurrence déloyale et une relative méconnaissance des uns et des autres entravent encore les coopérations.

Le sentiment général est qu'en l'état actuel du code des marchés publics, inspiré par une philosophie très libérale, la clause du mieux-disant social reste difficile à utiliser du fait de ses ambiguïtés : dans bien des cas, une bonne réponse n'aide guère à l'obtention des marchés publics.

Pour faciliter l'extension du recours à la clause du mieux disant social, il semble indispensable de procéder à une **réforme du code des marchés publics**.

La solution de **l'appel d'offres à caractère social** qui se réfère à l'article 97 bis du code des marchés publics, et où le premier critère de choix de l'offre n'est pas comme d'habitude la valeur technique ou le coût, mais la qualité de l'offre d'insertion, est une autre voie à explorer.

Par ailleurs, une **systématisation du soutien technique aux collectivités locales** pour bien ajuster la clause d'insertion aux besoins de la population et aux possibilités des entreprises apparaît souhaitable.

Il semble aussi que les obligations dans ces marchés devraient moins se focaliser sur le quantitatif pour être plus exigeantes sur la méthodologie, sur les articulations à réaliser avec les structures d'insertion par l'activité économique, avec l'ANPE et les Missions locales, sur la qualité du tutorat.

D'autres voies sont également à travailler, comme le suggère une étude du Plan urbain : possibilité d'utiliser les concessions de travaux ou de services publics pour faire de l'insertion, attribution d'un «label» aux entreprises ayant une politique d'emploi compatible avec l'insertion, création d'un observatoire permettant de mettre en place une gestion de la commande publique municipale prospective.

S'appuyer sur les Entreprises de Travail Temporaire (ETT)

Toutes les enquêtes disponibles montrent *que l'intérim est l'un des principaux moyens d'accès progressif à l'emploi*, et qu'il est de plus en plus souvent utilisé dans les grandes agglomérations par les chômeurs, en particulier par les jeunes.

Le travail temporaire possède plusieurs atouts du point de vue la politique de la ville. La moitié des missions exigent un bas niveau de qualification et une entreprise qui refusera d'embaucher directement un jeune du quartier, le fera plus facilement si celui-ci est présenté par un intermédiaire dans lequel elle a confiance, comme c'est le cas avec une agence de travail temporaire.

Le travail temporaire peut donc permettre au jeune de franchir par étape les barrières à l'emploi ce qui ne serait pas le cas si celui-ci était d'emblée placé en concurrence avec d'autres.

Toutefois, les facteurs négatifs existent aussi : alignement d'entreprises d'intérim sur les comportements discriminatoires fréquents de leurs clients, doutes sur les titres de travail produits par les étrangers, augmentation de la productivité exigée des agents permanents ce qui les oblige à recourir de plus en plus aux critères standards de diplômes et d'expériences au détriment des jeunes de bas niveau de

qualification, changements sociologiques chez les permanents qui ne viennent plus des quartiers et méconnaissent les viviers de main d'œuvre qui s'y trouvent.

Les entreprises de travail temporaire d'insertion sont à encourager, mais elles n'ont, par essence, qu'un *faible rôle en volume* car chaque organisme ne s'occupe que d'un nombre limité de personnes s'il veut faire un travail de qualité.

Des progrès significatifs viendront d'une **collaboration étroite entre les ETT et les organismes publics et associatifs** et de l'instauration *«d'une chaîne de confiance sur le territoire»*. De même que l'entreprise peut accepter d'ouvrir ses embauches aux habitants des quartiers si elle est «sécurisée» par une ETT, de même l'ETT a besoin d'être sécurisée par une mission locale qui lui garantit les qualités du jeune qu'elle accepte. Cette chaîne n'existera que si l'on travaille dans la durée, en quittant l'optique *du «tout placement»* et en incitant parallèlement les entreprises à recréer une ingénierie

Il faut réduire tous les difficultés de communication, d'équipement, de transport *qui vont empêcher un habitant d'être immédiatement disponible pour occuper un emploi et qui vont réduire sa mobilité*, surtout si cet emploi est un peu éloigné et s'il s'accompagne d'horaires atypiques : des moyens existent parfois mais ils sont beaucoup trop lents à mobiliser.

Or les habitants des quartiers non qualifiés, du fait de l'évolution des organisations productives, sont de plus en plus confrontés à ces formes atypiques d'emplois (horaires, localisations changeantes des sites de travail).

Ceci les oblige à des investissements personnels qui sont sans commune mesure avec la rentabilité qu'ils tireront d'un emploi de courte durée. **Des fonds d'aide locaux qu'il serait possible de débloquent immédiatement**, parfois pour des sommes minimes, seraient très utiles.

Il faut, au-delà, *explorer toutes les solutions d'insertion qui font appel à un employeur de substitution* et qui permettraient ainsi de décharger les petites entreprises de toutes les difficultés qui freinent leur engagement dans les formules de formation en alternance : recrutement, gestion administrative, devenir du jeune en fin de contrat en cas de non embauche, gestion des difficultés relationnelles et environnementales.

On pourrait, en particulier, développer les formations en alternance s'appuyant sur des groupements d'employeur, expérimenter le contrat d'apprentissage dans les entreprises de travail temporaire.

Ces actions pourraient être facilitées par les suites qui seront données au récent rapport demandé par Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Michel Praderie sur les groupements d'employeurs.

Soutenir les entreprises d'insertion

Les Entreprises d'Insertion tiennent une place importante dans l'accompagnement vers l'emploi des publics en difficulté. Elles constituent un «sas» entre les dispositifs d'insertion et le travail en entreprise traditionnelle.

Elles sont cependant soumises à des contraintes, notamment en termes d'encadrement et de productivité.

Actuellement, des inquiétudes pèsent lourdement sur ces structures :

- la loi portant sur la réduction du temps de travail ne les inclue pas dans les aides et induirait pour elles un coût du travail plus important et donc une moindre compétitivité.
- une aide de 50 000F leur est accordée pour compenser les charges d'insertion induites mais cette somme est soumise à un ratio d'absentéisme de 5%, très utopique dans leur cas.

Même si la loi de lutte contre les exclusions reconnaît la place des Entreprises d'Insertion, les responsables de ces structures que nous avons pu rencontrer soulignent qu'au niveau opérationnel, il leur est difficile de trouver leurs marques par rapport au secteur marchand classique.

* * * * *

Ouvrir les «nouveaux services» aux habitants des quartiers

Sans pouvoir dresser un état des lieux précis, il est probable qu'à l'heure actuelle, le développement des activités de proximité se réalise dans **des systèmes d'emplois plutôt précaires** où l'on doit gérer la mixité de statuts d'organismes, alors que personne n'est à l'aise avec cette notion et sans qu'il y ait les cadrages réglementaires qui permettent de le faire sans trop de risques.

Le fait que les Emplois Jeunes soient régis par un statut privé permet de ne pas enfermer la forme des activités dans un moule trop rigide, mais les collectivités territoriales n'ont pas la réponse pour gérer la cohabitation entre contrats privés et publics ni les problèmes relatifs à la formation, aux avantages sociaux, à la représentation sociale...

Dans les collectivités territoriales, l'outil de professionnalisation est calé sur le statut, et non sur la nature des activités, encore moins sur leurs finalités. De même, il ne prend pas en compte *l'émergence des métiers*.

On note toutefois une transformation des positions syndicales qui souhaitent aujourd'hui une ouverture des conditions d'accès aux emplois statutaires pour éviter une prise en charge d'une partie de ces activités par le privé.

Dans les associations, la difficulté de faire reconnaître, par exemple, *le travail effectué par les femmes-relais comme un nouveau métier issu des quartiers* et d'assurer sa pérennité, illustre la contradiction dans laquelle s'enferment parfois les pouvoirs publics, n'hésitant pas à tenir depuis plusieurs années un discours très valorisant sur ce type de fonctions, mais les cantonnant à une extrême précarité en leur refusant tout statut professionnel.

Pour ce qui est des perspectives de pérennisation, on peut estimer que **la politique de la ville a souffert de trop d'investissement et de trop peu de crédits de fonctionnement stables pour promouvoir des activités durables**.

De nombreuses activités sont solvables si on sait associer les organismes de transport, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales... Le succès actuel des "boutiques de services", l'intérêt des supermarchés pour les agents locaux de médiation sociale, une fois perçues les limites du gardiennage privé, sont la preuve que, dans certaines conditions, on peut faire participer le secteur privé au cofinancement.

Toutefois, ces tentatives d'organiser à l'échelle d'un territoire ce type de financements croisés restent relativement rares aujourd'hui et beaucoup reste à faire dans ce domaine.

*
* *

Propositions

Professionaliser les métiers émergents

La mise en place d'une offre de services de qualité ne sera possible que si sont résolues les difficultés persistantes liées à **la reconnaissance et à la professionnalisation des métiers émergents**, tout particulièrement pour les activités initiées dans les quartiers qui s'avèrent souvent composites et difficiles à caractériser.

Les possibilités d'accès aux métiers de la fonction publique doivent évoluer, tout comme les conventions collectives qui régissent (quand il y en a) le secteur associatif.

Se pose aussi la question des ressources disponibles pour assurer le financement des formations, la mise en place d'un encadrement adéquat.

Compte tenu de la diversité des statuts dans lesquels risquent de se retrouver, à terme, les salariés qui participent au développement de ces activités, il faut parvenir à faire *évoluer en cohérence les systèmes d'emploi public et privé*. Une démarche concertée de part et d'autre doit s'instaurer : partir des services à rendre, examiner leurs conditions d'organisation pour concevoir les métiers et construire les traductions statutaires ou conventionnelles.

La construction de systèmes de professionnalisation ad hoc ouverts et en cohérence avec les dynamiques inter-institutionnelles s'impose et suppose **une étroite collaboration avec les conseils régionaux et un engagement réel du Centre National de la Fonction Publique Territoriale sur les métiers du local**.

Les activités sur des fonctions de type travail social qui ne sont pas reconnues actuellement, ne font pas l'objet de bilan de compétences des intervenants. Or leur reconnaissance doit être un outil puissant d'évolution des pratiques sociales. Des **possibilités de validation par Unités Capitalisables**, avec l'appui des Instituts Régionaux du Travail Social ou des universités, pourraient y contribuer.

Parallèlement, la professionnalisation des activités en émergence et la reconnaissance des métiers qui s'y rapportent supposent de faire porter l'effort sur le management, la gestion individuelle et collective des ressources humaines grâce à la mise en place de systèmes de représentation des personnels et d'une structure commune où ils puissent se retrouver.

Diversifier les partenaires pour assurer une pérennisation

La pérennisation de ces activités et des emplois associés dépendra très largement, nous l'avons dit, de la *capacité des acteurs du territoire à inscrire leur développement dans des logiques de projet portées par un réel engagement de partenaires diversifiés*. Mais certains instruments doivent être privilégiés pour la faciliter.

Le premier axe intéressant est **l'instauration de fonds locaux**. C'est un outil qu'il reste à clarifier pour permettre la mixité des financements, à l'exemple d'Amiens et de son système mutualisé de développement de services, de recrutement et de suivi des jeunes, avec le FAS, le Conseil général, le Conseil régional. Cette piste reste à creuser, d'autant qu'elle permet d'articuler les financements européens.

Les fonds locaux peuvent **aussi entretenir des liens avec les PLIE et être un instrument utile de trésorerie**. Il faut toutefois s'assurer qu'ils n'altèrent pas la dynamique projet et l'implication multipartenariale, qu'ils ne deviennent pas un outil technocratique.

Le second axe est **l'emploi partagé**. Dans les quartiers, il commence à se développer pour la médiation sociale, mais d'autres formes présentes hors des quartiers (dans le sport, la culture, le tourisme, la famille, la santé et la solidarité) n'y apparaissent pratiquement pas alors qu'elles seraient sûrement utiles.

Dans ce domaine, on s'oriente peut-être trop vite sur le groupement d'employeur, formule intéressante mais parfois complexe à monter alors que d'autres formes plus simples sont possibles : entre collectivités, avec une association mettant des personnes à disposition, avec deux emplois à mi-temps pour une même personne.

Toutefois, le groupement d'employeur fonctionne très bien a priori pour le secteur associatif qui peut rentrer dans toutes les formes de groupements.

Créer un groupement d'employeur associatif dans les quartiers est un facteur de synergie, mais une partie des grands réseaux associatifs, dont le professionnalisme serait très utile au bon développement de la formule, hésitent encore à s'y engager pour des motifs qui semblent essentiellement *culturels*.

La réduction du temps de travail sera certainement l'occasion d'imaginer des nouvelles formes d'emploi partagé afin que chacun, employeurs et employés, puisse y retrouver son compte.

Dynamiser l'offre de services d'aide à la personne

On ne dispose d'aucune donnée sur le niveau des services d'aide à la personne selon une entrée "quartiers en difficulté". Il est certain que des services existent, mais on sait aussi que la tendance des *dispositifs de solvabilisation* mis en place depuis quelques années a été de favoriser les populations les plus solvables qui vivent peu dans les quartiers.

Il existe un déficit de régulation de l'offre au plan local et notamment de procédures de diagnostic partagé. On constate par ailleurs que les initiatives associatives soutenues dans ce domaine se situent rarement dans les quartiers.

D'une certaine manière, celles-ci n'apparaissent que comme pourvoyeurs de main d'œuvre. La notion de services de proximité ne doit donc pas être confondue avec proximité de l'habitat en milieu urbain alors qu'initialement c'était le cas en milieu rural.

Et cela pose très concrètement *la question de l'organisation du planning de travail*, avec de longs temps de déplacement pour les salariés, dans un contexte de flexibilité maximale des interventions et d'allongement des plages horaires, afin de satisfaire la croissance de la demande de services sur des horaires atypiques.

Cette situation empêche *de traduire des volumes d'activité en équivalents temps plein*. Le secteur produit une multitude de temps de travail insuffisants pour que les salariés considèrent qu'ils occupent un véritable emploi.

L'état de ce secteur explique pourquoi les femmes des quartiers ne s'empressent pas de répondre à la demande, même après des formations réussies, d'où une *déperdition en termes d'investissement formatif* : les conditions d'emploi, au moins à l'entrée dans le métier, sont trop difficiles.

Le salarié doit prendre le pari, risqué, d'une amélioration progressive de ses horaires même si les dispositifs de cumul entre revenus d'activité et de solidarité récemment mis en place ont peut-être amélioré la situation.

Elargir les modes de financement du titre emploi-service

Les associations mandataires du secteur non conventionné ne peuvent pas se permettre une politique de formation et aucun temps de travail collectif n'est réservé aux salariés pour qu'ils réfléchissent à leurs pratiques, échantent sur les cas difficiles.

Les frais de gestion demandés aux employeurs par les associations mandataires permettent seulement de couvrir le fonctionnement administratif des associations mandataires, non de prendre en charge ces activités. *Donc les modes d'emploi développés depuis 10 ans ne permettent pas d'engager un vrai processus de professionnalisation de ce secteur.*

Pour augmenter l'attractivité du secteur, tous les outils pour une offre sous forme prestataire sont utiles, avec par exemple un élargissement des modes de financement du **titre emploi-service**.

Au-delà des comités d'entreprise, la politique de la ville peut contribuer à la mise en place d'un système original de **tiers payeur**, pour qu'une population des quartiers, ni riche ni concernée par l'aide sociale, en bénéficie.

Ceci pourrait permettre de développer quelques très petites entreprises ou associations de services aux personnes.

Tout ceci demande cependant beaucoup d'effort et de temps pour que la formule soit bien connue de tous et surtout pour qu'une large gamme de services soit imaginée : d'où le rôle et l'importance des habitants-relais, des têtes de réseaux, des organismes agréés ainsi que des associations intermédiaires.

Ouvrir le programme «nouveaux services, emplois jeunes» aux adultes

Les emplois de proximité ne concernent pas uniquement les jeunes générations. Le programme «nouveaux emplois, emplois jeunes» a révélé des métiers et des services urbains qui nécessitent le brassage des générations. C'est notamment le cas des métiers de la médiation sociale.

Dans le cadre du Contrat de Développement Local Urbain, et à la condition que l'activité ait une dimension d'utilité sociale conforme à l'esprit de la loi, les adultes des quartiers en difficulté pourraient accéder à l'emploi, sur le même modèle que les emplois jeunes.

De nouveaux emplois de proximité pourraient ainsi se développer pour et avec les habitants des quartiers comme, par exemple la garde d'enfants à horaires variables pour des femmes seules ayant des horaires de travail non traditionnels, l'aide au développement des associations culturelles ou sportives dans les quartiers, l'accompagnement scolaire...

Par ailleurs, la mixité adultes/jeunes notamment dans les activités d'animation et de médiation peut être réellement bénéfique à l'évolution des quartiers relevant de la politique de la ville.

Inventer les métiers de demain

Il est important de prévoir et d'organiser des dispositifs permettant une **innovation permanente** pour l'invention de nouveaux «nouveaux services», invention que, d'ailleurs, les salariés peuvent eux-mêmes exprimer.

L'appui sur des compétences du type de la "Mission Nouvelles qualifications" adaptée au champ urbain serait très productif.

Actuellement, le mouvement sportif ne semble pas avoir d'intérêt particulier à se tourner vers les quartiers sauf pour y trouver des "champions". Les associations sportives visent le développement des pratiques existantes et leur savoir-faire comprend encore rarement les compétences supplémentaires de contact, de discussion avec les jeunes nécessaires dans les quartiers.

Il y a néanmoins quelques expériences à regarder de près, comme l'action du Comité National Olympique du Sport Français (CNOSF) qui, avec son équipe d'une trentaine d'ADIS (agent de développement de l'insertion par le sport) implantés en régions, essaie de susciter des projets à moyen terme susceptibles d'entraîner des recrutements salariés.

Tout le secteur de l'accompagnement scolaire mériterait également d'être largement soutenu, compte tenu des problèmes de marginalisation avant 16 ans. Actuellement le secteur associe souvent bénévolat et salariat et le niveau de formation des intervenants est encore trop faible car les associations ont très peu

de moyens. Des financements de la politique de la ville pourraient développer et qualifier ce secteur.

On évoquera encore le secteur des réseaux de santé de proximité Ville-Hôpital que la récente loi réformant le financement de la Sécurité Sociale a fait passer d'un stade expérimental et dérogatoire à un régime de droit commun.

Les réseaux, très souvent de statut associatif, sont intéressants par le lien qu'ils établissent, sans hiérarchie, entre tous les professionnels de la santé, les travailleurs sociaux de tous statuts et des associations d'habitants-relais salariés qui assurent une meilleure interface entre le système de santé et les besoins des habitants, en particulier des segments minoritaires et fragilisés de populations.

Plus généralement, le *passage aux 35 heures va déboucher sur du temps libéré favorable au bénévolat*. Ce sera alors l'occasion de favoriser la création de **centres locaux du bénévolat** (très présents au Royaume Uni par exemple), permettant une mise en relation entre les gens prêts à s'engager et les besoins des associations.

* * * * *

Epilogue

«Exclure de l'urbain des groupes, des classes, des individus, c'est aussi les exclure de la civilisation, sinon de la société. Le droit à la ville légitime le refus de se laisser écartier de la réalité urbaine par une organisation discriminatoire ségrégative.»

Henri Lefebvre
Le droit à la Ville II
Anthropos - Paris 1972

Résumé des propositions

1. Créer un Contrat de Développement Local Urbain

Pour articuler politique de la ville et politique de l'emploi, pour substituer à la notion de développement social urbain celle de développement local urbain, il s'agit de mettre en place un Contrat de Développement Local Urbain (CDLU).

Celui-ci doit définir, en fonction des caractéristiques de chaque territoire, une stratégie abordant de front les attentes des entreprises et les mesures capables de faciliter l'accès des habitants à l'emploi.

Etat, communes, conseils généraux et régionaux, Services publics de l'emploi, entreprises... tous sont concernés par le volet "emploi et développement économique des contrats de ville" et peuvent se réunir dans ce CDLU.

La maîtrise d'oeuvre du CDLU serait confiée au Plan Local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), repositionné sur cette mission d'ingénierie, et chargé de gérer les fonds et les conventions, d'animer les partenariats et les réseaux.

2. Assurer la présence des services publics traditionnels dans les quartiers

L'Etat doit définir un plan de rattrapage et, par voie de contractualisation avec les différents services publics, assurer la qualité du service dans les quartiers.

3. Affirmer l'importance des diagnostics partagés entre opérateurs associatifs ou publics

Un projet territorial Emploi-Formation-Insertion doit répondre aux spécificités d'un territoire au regard de sa population, de l'activité économique et des potentiels de développement. L'idée de diagnostic (à l'échelle de l'agglomération) doit être portée par l'instance permanente qui aura à assurer le suivi du projet territorial.

4. Repérer les besoins et coordonner l'offre de nouveaux services

Créer un espace de concertation, d'évaluation des besoins méthodologiques et de mise en œuvre du programme "*nouveaux services, emplois jeunes*" suppose un travail en partenariat entre les divers intervenants qui travaillent encore de façon trop hétérogène.

5. Identifier l'offre immobilière et définir des stratégies d'implantation

Selon les territoires et les stratégies envisagées, le «traitement» immobilier des quartiers peut relever d'opérations de réhabilitation (réfection des immeubles d'habitat social et traitement des espaces publics); ou de programmes de renouvellement urbain (démolition/reconstruction)

6. Mettre en place un nouveau système de financement de la politique de la ville pour faciliter l'investissement privé

Une Société d'Investissement Régional (SIR), constituée en rassemblant des capitaux publics et parapublics pourrait se porter acquéreur de terrains ou d'immeubles destinées à accueillir des entreprises et porter les toutes premières opérations immobilières qui auraient un effet déclencheur à l'égard des investisseurs privés.

Dans un deuxième temps, une société financière pour le renouvellement urbain(SOFIRU) permettrait de pallier l'absence d'investisseur, due à la rentabilité insuffisante des programmes immobiliers.

Enfin, une loi d'incitation à l'investissement urbain (LIIRU) favoriserait le montage d'opérations de promotion immobilière et le montage en propriété d'activités productives dans les quartiers considérés.

7. Recentrer l'usage de l'épargne populaire

Certains dispositifs existants sont trop rigides pour être utilisés efficacement en vue d'impulser un processus de réinvestissement dans les quartiers. C'est notamment le cas des fonds d'épargne, et en particulier du livret A.

L'idée est de recentrer et de réactiver l'utilisation de l'épargne populaire en orientant une partie de cette épargne vers les investissements que nécessitent la politique de la ville.

8. Définir le territoire d'intervention pour soutenir la création d'activités par les habitants des quartiers

Deux niveaux d'intervention sont à distinguer : le premier doit être traité «in situ», au plus près des habitants et le second niveau d'intervention concerne des territoires plus larges (ville, agglomération, bassin d'emploi...), ce qui permettra de traiter aussi sous cet angle l'articulation du contrat de ville avec le contrat de plan.

9. Identifier un lieu d'accueil des porteurs de projets au sein même des quartiers

Pour susciter les vocations et soutenir les porteurs de projets dans les quartiers, il faut rendre physiquement visible et accessible l'offre des opérateurs par la mise en place d'un lieu unique au sein duquel un porteur de projet, quel qu'il soit, serait accueilli et informé.

Ce lieu pourrait être créé sur l'initiative du Contrat Local de Développement Urbain et mutualiserait des services épars qui existent déjà dans de nombreuses communes.

10. Adopter une démarche active pour dépister les porteurs de projets

L'équipe animatrice du lieu évoqué ci-dessus doit avoir une démarche active en allant à la rencontre des habitants pour repérer les porteurs potentiels de projet. Ceci est particulièrement indispensable pour apporter un soutien efficace aux projets portés par les femmes dans les quartiers.

11. Assurer les premières dépenses nécessaires au montage du projet

Soutenir la création d'activités et l'initiative des habitants des quartiers en difficulté vise à faire bénéficier le porteur d'une idée de projet du financement nécessaire à l'élaboration d'un pré-projet, après étude du dossier par le responsable du lieu d'accueil.

12. Soutenir la bancarisation du projet

L'exclusion bancaire constitue un élément important de l'exclusion en général, la sous-capitalisation est un point de fragilité des entreprises et là où il y a un accompagnement bancaire, il y a le plus souvent pérennité et développement de l'activité entreprise. La recherche de la bancarisation est donc indispensable et le porteur de projet doit être aidé dans cette démarche.

13. Accompagner le démarrage de l'activité sur la durée

Il est urgent, en particulier pour les habitants des quartiers, d'inventer un statut qui assure au porteur de projet, pendant une durée assez longue, une continuité de sa vie personnelle.

En étant accueilli au sein d'une "couveuse" inscrite dans le Contrat de Développement Local Urbain, le porteur de projet peut avoir un vrai statut. Selon les cas : salarié de la couveuse, maintien des prestations sociales, statut de stagiaire de la formation continue ou contrat emploi-jeune.

14. Mettre en relation les porteurs de projets et les entreprises locales

Il s'agit d'organiser, avec les entreprises du territoire relevant du contrat de ville, un partenariat concernant le parrainage des porteurs de projet.

Dans le cadre du Contrat Local de Développement Urbain, toutes les forces vives du territoire pourraient être des relais locaux.

15. Faciliter l'accès au crédit bancaire pour maintenir les activités existantes

L'accès au crédit bancaire, bonifié ou non, que nécessite le développement, voire le simple maintien des activités, est limité par l'insolvabilité supposée ou réelle des bénéficiaires. Une des réponses possibles consiste en la mise en place de fonds de garantie spécifiquement dédiés aux activités des quartiers à redynamiser, et selon une géographie définie par les responsables locaux dans le cadre du contrat de ville.

16. Lutter contre la vacance

Une structure de défaisance permettant de reprendre toute entreprise ou tout local libéré afin d'organiser sa remise sur le marché pourrait être créée. Par ailleurs, le récent dispositif facilitant la location des sites ainsi libérés consiste à mettre en place un système de garantie de loyer.

Le Contrat Local de Développement Urbain peut également proposer le rachat par la ville ou par la structure de défaisance de locaux et éventuellement de baux commerciaux pour offrir à de nouveaux exploitants des loyers inférieurs à ceux du marché.

17. Soutenir et accompagner l'action engagée par le gouvernement dans la lutte contre les discriminations dans le monde du travail

Les orientations actuelles (La circulaire relative à la lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail, mise en place des Commissions départementales pour l'accès à la citoyenneté, table ronde sur les discriminations dans le monde du travail) marquent la volonté du gouvernement de briser la loi du silence concernant les discriminations à l'embauche. La politique de la ville peut être un moyen très puissant de développer les expériences, d'évaluer leur efficacité respective et de réfléchir à la meilleure façon de transférer celles qui se révèlent le plus efficace...

18. Garantir le principe de l'égal accès de tous les citoyens à l'emploi.

Des actions déjà menées sur certains territoires consistent à faire accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi et dans les premières semaines de leur

insertion professionnelle par des «parrains», personnes bénévoles, actives ou retraitées ayant la confiance des employeurs.

Sans s'inscrire dans une logique de discrimination positive en faveur des habitants du quartier, les nouveaux contrats de ville sont un moyen privilégié pour amplifier les actions à mener contre la discrimination.

19.Construire un service public à l'image de notre pays

La lutte contre le racisme au travail doit marquer particulièrement sa présence dans le service public et celui-ci doit être plus largement ouvert aux jeunes issus de l'immigration, notamment dans le cadre du programme «nouveaux services, emplois jeunes» ou de la réduction du temps de travail.

On peut également imaginer qu'à l'image de ce qui existe pour les grandes écoles, les collectivités territoriales, les entreprises publiques et les services publics proposent, dans le Contrat Local de Développement Urbain, des modules préparatoires aux concours d'entrée dans la fonction publique.

20.Valoriser les réussites professionnelles des habitants des quartiers

Il apparaît tout à fait stratégique d'apporter un appui aux jeunes diplômés des quartiers dans la recherche d'emploi pour l'exemplarité que la réussite professionnelle peut avoir sur tout leur entourage.

21.S'appuyer sur les expériences de lutte contre le racisme au travail existantes en Europe

Il est utile d'analyser les politiques menées dans les autres pays européens, notamment pour envisager **une coordination européenne des mesures nationales** les plus opérantes en vue de l'élaboration de programmes européens.

Des expériences en Grande-Bretagne, en Suède, en Belgique ou aux Pays-Bas sont riches d'enseignement en matière de lutte contre le racisme.

22.Coordonner les pratiques de l'ensemble des intervenants qui participent à l'action du service public de l'emploi pour les adapter aux particularités des quartiers

Il faut avant tout rendre plus accessibles les services de l'emploi pour les habitants des quartiers, couplée à un accroissement des moyens et à une meilleure coordination des interventions de l'ensemble des organismes qui participent à l'action du Service public de l'emploi.

23.Faciliter l'accès des habitants au service public de l'emploi

Il faut garantir aux habitants une réelle facilité d'accès aux offres d'emploi disponibles, à l'ensemble des prestations de l'ANPE, aux lieux où s'inscrire pour bénéficier des droits aux allocations chômage. Il s'agit donc d'affirmer la présence dans le quartier, ou à proximité immédiate, d'une équipe expérimentée du Service public de l'emploi disposant des moyens techniques (informatiques notamment) et des compétences pour répondre directement à la majeure partie des attentes des habitants et pour les faire accéder aux prestations dont ils ont besoin.

24.Fournir au Service Public de l'Emploi des moyens humains et financiers à la hauteur des problèmes à traiter

Les habitants des quartiers rencontrent des difficultés spécifiques pour accéder à l'emploi. Comme tous les demandeurs d'emploi, ils ont besoin d'information, de formation ou d'orientation.

Les particularités des quartiers en difficulté rendent absolument nécessaires de fournir au Service public de l'emploi des moyens bien supérieurs à ceux habituellement calculés.

25. Développer les actions permettant au demandeur d'emploi d'accéder rapidement à une situation de travail

Il faut pouvoir développer en priorité sur les quartiers toutes les opérations d'appui individuel ou collectif au demandeur d'emploi visant à lever les préjugés mutuels des employeurs et des habitants. La mise en situation de travail dans l'entreprise doit donc être accentuée : Evaluation en Milieu de Travail, meilleur repérage des compétences des demandeurs d'emploi peu qualifiés, négociations au cas par cas avec les entreprises, suivi et accompagnement au sein de l'entreprise, aide à la mobilité...

26. Ouvrir les stages avant 16 ans

Pour donner une meilleure représentation du monde du travail aux jeunes, et notamment à ceux souffrant de déficits dans les apprentissages de base, il semble nécessaire de leur proposer un système personnalisé et continu de première construction d'un projet professionnel. Sous certaines conditions, on peut préconiser des modifications réglementaires pour ouvrir des possibilités de stage avant 16 ans.

27. Développer l'apprentissage en s'appuyant sur l'accompagnement des jeunes et sur les formations intégrées en entreprise

La systématisation de l'accompagnement des jeunes décidés à devenir apprentis doit être recherchée et il faut chercher à développer en priorité les actions de formation intégrée de trois ans. Il faut également expérimenter de nouvelles modalités de certification, du type unités capitalisables.

28. Redonner des représentations du monde du travail aux jeunes des quartiers en difficultés

Les actions «emploi» de la politique de la ville doivent chercher à promouvoir le «brassage» et la responsabilisation des publics entre habitants du quartier et de l'agglomération, entre générations au sein du quartier ou avec l'extérieur. Ceci permettra de faire reculer les barrières psychologiques entre catégories de population, l'image négative qui s'attache aux habitants des quartiers et qui les handicape gravement dans leur recherche d'emploi.

29. Ajuster et systématiser les dispositifs d'accompagnement aux attentes du public concerné par l'insertion

Une action efficace suppose un «maillage de proximité» qui doit se traduire, de la part des intervenants, par une connaissance fine des personnes et des possibilités d'insertion professionnelle sur le territoire. Les intervenants doivent ainsi être en capacité de proposer des dispositifs d'accompagnement dans la durée ajustés aux attentes des participants, au fur et à mesure qu'elles se précisent.

30. Généraliser les structures d'accompagnement et de médiation

Une meilleure prise en compte des projets des habitants suppose que se crée un espace de négociation pour eux, des formes d'aide à la construction de dynamiques collectives. D'où l'idée de rattacher l'insertion et le développement local. Il faut un accompagnement pour les jeunes et les adultes qui crée des passerelles entre la formation, l'insertion et l'entreprise.

31. Cumuler les dispositifs d'insertion et le travail salarié

La loi de lutte contre les exclusions permet notamment le cumul d'un Contrat Emploi Solidarité (CES) avec une activité salariée.

On peut aussi imaginer des formes de couplage CES/Intérim ou de coupler le CES avec un travail dans une entreprise de service aux horaires atypiques. On pourrait encore mixer le CES au contrat de qualification, désormais ouvert aux plus de 26 ans.

32. Harmoniser le statut et le revenu au long du parcours d'insertion

Le groupe de travail animé par la Délégation Interministérielle à la Ville sur «l'ingénierie d'insertion et de développement intégré des territoires», propose l'instauration d'un statut et d'une rémunération unique pour le public en insertion, sur une période donnée du parcours : le Contrat Unique Temporaire d'Insertion (CUTI).

Dans le même ordre d'idée et pour ce qui est du logement, la loi Besson sur les baux glissants, permet de mettre à la disposition des jeunes des logements durant leur parcours d'insertion.

33. Articuler l'action du service public de l'emploi et des entreprises

Les entreprises souhaitent souvent jouer un rôle plus actif dans les parcours d'insertion en étant sollicitées en amont du projet.

Le développement des réseaux territoriaux d'entreprise sous statut associatif ou de groupement d'employeurs (les CREPI, les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification etc.) peut faciliter grandement le dialogue et la compréhension mutuelle entre les acteurs de l'insertion et les entreprises. Ils peuvent également contribuer à la construction de parcours de retour à l'emploi sans rupture, grâce à leur capacité à repérer le fonctionnement du bassin d'emploi, les besoins des entreprises et leurs stratégies d'embauche.

34. Réactiver la clause du mieux-disant social

La clause du mieux-disant social a été, par le passé, un instrument puissant de la participation des entreprises du bâtiment et des travaux publics à des opérations d'insertion.

Envisager une réforme du code des marchés publics, élargir l'appel d'offres à caractère social, offrir un soutien technique aux collectivités locales, améliorer le tutorat, utiliser les concessions de travaux ou de services publics pour faire de l'insertion, attribuer un «label» aux entreprises ayant une politique d'emploi compatible avec l'insertion... sont autant de voies à explorer.

35. S'appuyer sur les Entreprises de Travail Temporaire

Le travail temporaire peut permettre de franchir par étape les barrières à l'emploi. Des progrès significatifs viendront d'une collaboration étroite entre les

ETT et les organismes publics et associatifs et de l'instauration «d'une chaîne de confiance sur le territoire».

36.Soutenir les entreprises d'insertion

Les Entreprises d'Insertion tiennent une place importante dans l'accompagnement vers l'emploi des publics en difficulté. Elles constituent un «sas» entre les dispositifs d'insertion et le travail en entreprise traditionnelle. Il semble donc indispensable de particulièrement les soutenir, notamment au regard des inquiétudes qui pèsent actuellement sur elles en terme de moyens financiers.

37.Professionnaliser les métiers émergents

La mise en place d'une offre de services de qualité ne sera possible que si sont résolues les difficultés persistantes liées à la reconnaissance et à la professionnalisation des métiers émergents.

Cela suppose une évolution en cohérence les systèmes d'emploi public et privé, une étroite collaboration avec les conseils régionaux et un engagement réel du Centre National de la Fonction Publique Territoriale sur les métiers du local, ou encore des possibilités de validation des expériences par Unités Capitalisables.

38.Diversifier les partenaires pour assurer une pérennisation des nouveaux métiers

On peut imaginer l'instauration de fonds locaux et permettre la mixité des financements ou développer l'emploi partagé, dans le cadre de groupement d'employeurs ou à l'occasion de la réduction du temps de travail.

39.Dynamiser l'offre de services d'aide à la personne

Selon les données (imprécises) que l'on peut avoir, il semble que les habitants des quartiers n'apparaissent que comme pourvoyeurs de main d'œuvre. La notion de services de proximité ne doit pas être confondue avec proximité de l'habitat. Les questions d'horaires et de déplacements sont donc particulièrement prégnantes.

40.Elargir les modes de financement du titre emploi-service

Les associations mandataires du secteur non conventionné ont trop peu de moyens pour financer de la formation et on ne peut donc pas vraiment envisager une professionnalisation de ce secteur. Un élargissement des modes de financement du **titre emploi-service** pourrait augmenter l'attractivité du secteur.

41.Ouvrir le programme «nouveaux services, emplois jeunes» aux adultes

Le programme «nouveaux emplois, emplois jeunes» a révélé des métiers et des services urbains qui nécessitent le brassage des générations. C'est notamment le cas des métiers de la médiation sociale.

Dans le cadre du Contrat de Développement Local Urbain, et à la condition que l'activité ait une dimension d'utilité sociale conforme à l'esprit de la loi, les adultes des quartiers en difficulté pourraient accéder à l'emploi, sur le même modèle que les emplois jeunes.

42.Inventer les métiers de demain

Il est important de prévoir et d'organiser des dispositifs permettant une innovation permanente pour l'invention de nouveaux services, invention que les salariés peuvent eux-mêmes exprimer. Un lieu de ressources, d'échanges d'idées et d'expériences sur les "nouveaux métiers de l'urbanité" est à développer.

**Personnes rencontrées
ou ayant fourni une contribution écrite**

- Henri d'Abzac, secrétaire général, Préfecture du Tarn
- Ahmed Achiba, chef de projet de la Mission Locale de Tourcoing
- Jean-Paul Acostat, chargé de mission politique de la ville, IA 67, Bas-Rhin
- Stéphane Acquette, Caisse des Dépôts et Consignations
- Catherine Aillaux, animatrice Culture et Spectacle
- Claude Alphantery, président de la Fédération France Active
- Catherine Anaya, directrice de l'ARTEC
- Patrice Angosto, directeur de l'espace Julien, Marseille
- Christian Anthoni, responsable des études générales à la CTS, Strasbourg
- Emmanuel Antoine, directeur exécutif du REAS Quatre Mats Développement
- André Aschieri, député des Alpes-Maritimes
- Daniel Asseray, chargé de mission à la Caisse des Dépôts et Consignations
- Patrick Aubert, chef du bureau au CIE - Formation et Promotion -DPM
- Jean-Marie Auguy, DDTEFP du Bas-Rhin
- Guillaume Aujaleu, DGCL
- Françoise Ayme, coordonatrice Emploi-Formation à la DDTEFP du Rhône
- Martine Ayme, responsable de la mission emplois-jeunes ADS - ALMS, Ministère de l'Intérieur
- Jean-Marc Ayrault, député-maire de Nantes
- Dominique Baert, député du Nord
- Angelo Bagho, DGV
- Jean Baldeyrou, inspecteur principal, DSF Nord à Lille
- Dominique Barbey, secrétaire général de la CGPME
- Christophe Barge, directeur de l'Association Nationale des Villes en Zones Franches Urbaines
- Hervé Barre, secrétaire général adjoint au développement économique et urbain, ville de Lille
- Pierre Bauchet, maire de Fleury-les-Aubrais
- Alex Baumann, directeur de la Régie des Ecrivains
- Jean-Michel Beau, gérant de "La Manivelle", conseiller fédéral de l'Union Régional des Entreprises d'Insertion, Pays de Loire
- Pascal Beaudet, adjoint au Maire d'Aubervilliers
- Michel Bérard, secrétaire et animateur du comité de pilotage de l'Association Voisins et Citoyens en Méditerranée
- Alain Bertrand, cellule politique ville/habitat, DDE 67
- Jean Bessière, directeur départemental de la DDTEFP du Rhône
- Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement
- Didier Bianco, secrétaire général de la Chambre des Métiers de Loire Atlantique
- Nicolas Binet, SCIC

- Anne-Laurence Bing, chef de mission pour les mairies de Schillhogheim et Bischeim
- Gérard Blanc, directeur de l'Agence des Villes
- Olivier Blanchard, cabinet du président de l'Assemblée Nationale
- Michel Blandin, directeur régional de Rhône Alpes de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Michel Blangy, préfet de la région Pays de Loire
- Constant Blum, président de Habitat Moderne
- Alain Boeswillwald, directeur général de Semitan
- Hervé de Bonduwe, directeur de la clientèle professionnelle à la Caisse d'Epargne d'Ile de France
- Colette Bonfils, présidente de l'OPAC de Chambéry
- Michel Bonnet, directeur de la Mission Locale, MIIJ d'Epinay-sur-Seine
- Catherine Bonvallot, secrétaire Générale de la mairie de Hoenheim
- Elisabeth Bost, gérante de Cap Service
- Georges Bouchard, président du Home Atlantique et du Comité Ouvrier du Logement, Loire Atlantique
- Patrick Boucharen, DDSP adjoint, Police Nationale
- Christophe Bouguemari, chef de cabinet de la mairie d'Ostwald
- Bernard Boulogne, DAES, Préfecture de Loire-Atlantique
- Evelyne Bourgeois, administrateur de département, conseil général du Bas-Rhin
- Martial Bourquin, maire de Audincourt
- Bertrand Bourrus, directeur général de l'OPAC de Tarbes
- Mouldi Bouteben, directeur de l'ANEF
- Luc Bouvet, secrétaire général adjoint, Ville de Saint-Denis
- Vincent Bouvier, secrétaire général, Préfecture de la Drome
- Charles Bouzols, président du Comité National de Liaisons des Régies de Quartiers
- Claire Boyer, Direction des services fiscaux
- Denis Brendel, directeur de la Mission Emploi et de la Formation Professionnelle d'Aix-en-Provence
- Christiane Bressaud, présidente de l'Association pour le Développement des Emplois de Services
- Daniel Breuiller, maire d'Arcueil
- Claude Brévan, déléguée interministérielle à la ville
- Nicole Bricq, députée de Seine-et-Marne
- Jean Brunel, chef de Service au Secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises
- Jean-Pierre Brunel, directeur général adjoint de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Huguette Brunel, FSE
- André Bruston, conseiller scientifique pour la recherche, DIV
- Pierre Bucco, secrétaire général adjoint, directeur du service emploi et insertion, Ville de Saint-Herblain
- Pascal Buchet, maire de Fontenay-aux-Roses
- Lucienne Bui-Trong, commissaire principale section Villes et Banlieues, Direction Centrale des Renseignements Généraux
- Georges Bullion, président de ARRADEP
- Pierre Burban, secrétaire général de l'union Professionnelle Artisanale

- Jean-Louis Cabrespine, chargé de mission au département emploi et insertion, DIV
- Olivier Carabin, chargé de Mission DAE, Ville de Tourcoing
- Evelyne Cardi, mission politique de la ville, préfecture des Bouches du Rhône
- Pierre Cardo, député-maire de Chanteloup-les-Vignes
- Pierre Carli, directeur général du Logement Français
- Lucile Caron, chargée de mission à la préfecture de Loire-Atlantique
- Michel Caron, secrétaire national de la CFDT
- Roland Carraz, député-maire de Chenôve
- Béatrice Cart, conseiller économique, Chambre des Métiers du Nord
- André Casamiquela, directeur de la Mission Locale d'Orléans
- Emmanuelle Castelain-Wyseur, chargée de mission DAE, conseil général du Nord
- Laurent Cathala, député-maire de Créteil, vice-président du Conseil National des Villes
- Guy Cauquil, consultant au Cabinet CIRESE
- Christian Caye, directeur des opérations de la Fondation Vivendi
- Gilbert Ceccaldi, correspondant DSU-DGAC
- Dany Cervelle, directrice de Zap'Linge, Saint-Herblain
- Nathalie Chaize, Direction des Actions Interministérielles
- Pierre Champion, maire de Sainte-Geneviève-des-Bois
- Paul Champs, Insertion 44
- Christophe Charbonnel, Friche de la Belle de Mai
- Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin
- Loïc Chevrant-Breton, Association Art et Développement
- Olivier Chollet, responsable prévention sécurité à la CTS
- Martine Clavel, sous préfet chargée de la politique de la ville, Préfecture de Seine-et-Marne
- Yves Cleach, chargé de mission "Contrat de ville"-CUS-DAT, Ville de Strasbourg
- Paul Cloutour, chargé de mission, Ville de Nantes
- Joël Comblez, chef de projet DSU
- Bernard Conques, conseiller technique à la DRAC des Bouches du Rhône
- Georges Constantin, directeur de la direction des fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Jean Corbanie, chargé de mission, Pôle de conversion Roubaix Tourcoing
- Philippe Costeux, directeur de la Mission Locale du Mans
- Marie-Noëlle Cotte, directrice CPCV-EST
- Miguel Couralet, directeur adjoint de la DRTEFP, Provence Alpes Côte d'Azur
- Pierre Credoz, maire de Décines
- Michel Crespin, directeur de Lieux Publics, Marseille
- Christian Crindal, directeur du développement économique, Ville de Lille
- Maryse Dagnicourt, directrice déléguée de l'ANPE, Seine-Saint-Denis
- André Daguin, président de la FNIH
- Axel Dancoisne, directeur du PLIE de Tourcoing
- Marc Dano, DRTEFP Pays de Loire
- Noël Daubech, délégué adjoint de la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes

- Martine David, députée du Rhône
- Michel David, chef de la mission PMI à France Télécom
- Roger David, président du Crédit Immobilier et Familial de Nantes
- Jean-Michel Davy, directeur de la Mission Locale de Saint-Nazaire
- Philippe Décaudin, député de la Vienne
- Jean-Pierre Décriem, attaché de direction département emploi du PLIE Lillois d'Insertion
- Eric Degremont, préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne
- Michel Delafosse, directeur régional Ile de France de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Jean-Pierre Delalande, député du Val-d'Oise
- Michel Delannoy, conseiller général délégué
- Gérard Delhomez, sous préfet chargé de la politique de la ville, Préfecture du Val-d'Oise
- Henri Delmaët, directeur adjoint DDTEFP, Lille
- Jean Delmas, président de l'Union Professionnelle Artisanale
- François Demonet, sous préfet chargé de la politique de la ville, Préfecture du Rhône
- Christiane Demontes, présidente du PLIE UNI EST
- Joseph Deniaud, PLIE Sud Loire
- Carole Derales, chargée de mission Communauté Urbaine de Strasbourg, DAT
- Bernard Dérosier, président du Conseil Général du Nord
- Daniel Desbiendras, maire adjoint de Villetaneuse
- Roger Deschaux, directeur du GPU de Marseille
- Gérard Despierre, secrétaire confédéral de la CFDT
- Jacques Dessallangre, député de l'Aisne
- André Desurmont, président de l'Association Turquennoise pour l'Economie Solidaire
- Agnès Devy, chef de projet, Ville de Nantes
- Hervé Dheilly, directeur du PLIE d'Amiens et d'EUROPLIE
- Christophe Diaz, directeur de Rhône Emplois Exploration Développements
- Jean Diaz, président de la Fédération des Promoteurs Constructeurs
- Bernard Dill, Chef de projet, Ville de Lingolsheim
- Claude Dillain, maire de Clichy-sous-Bois
- Catherine Dorpe, chargée de mission emplois de proximité
- André Dorso, sous préfet chargé de la politique de la ville, Préfecture du Nord
- Bernard Drillon, président de l'Association Développement Economique Rhône-Sud
- Jean-Claude Dubois, secrétaire général adjoint, Ville de Tourcoing
- Bernard Dubrou, directeur de la Délégation au Développement Economique, Seine-Saint-Denis
- Jacques Dughera, secrétaire général de la CNIAE
- Jean-Louis Dumont, député de la Meuse
- Jean-Pierre Dumortier, président-directeur général de EMGP
- Emmanuel Dupont, chargé de mission services publics-participation des habitants, DIV
- Michel Durrive, directeur du centre de Formation "L'Atelier"-Strasbourg
- Michel Dusart, responsable du secteur cadre de vie de la CGT

- Patrice Duthoit, directeur de l'Institut d'Education Permanente, Tourcoing
- François Duvergé, directeur général de l'ACFCI
- Daniel Eckenspieller, sénateur-maire d'Illzach
- Jean-Loup Englander, maire de Saint-Michel-sur-Orge
- Jean-Claude Enjalbert, directeur régional de la Caisse des Dépôts et Consignations, Provence Alpes Côte d'Azur
- Thierry Escudero, directeur de Réussir l'insertion-PLIE UNI EST
- Marie-Pierre Establie, directrice de l'Association Alliance Ville-Emploi
- Philippe Estèbe, ACADIE
- Jean-Michel Evin, directeur du développement urbain, Ville de Vaulx en Velin
- Jean Fabry, maire adjoint de Saint-Nazaire
- Jean-Paul Fardet, DDE 44
- Catherine Fautrez-Dorpe, chargée de mission Nouveaux Emplois, Ville de Roubaix
- Véronique Fayet, maire adjointe de Bordeaux
- Renée Feltin, déléguée générale de l'Association des Maires Ville et Banlieue de France
- Guy Féret, responsable de la communication au REAS-Quatre Mâts Développement
- Chantal Ferrali, responsable de la mission partenariat et emploi de l'ANPE
- Daniel Feurtet, député-maire du Blanc-Mesnil
- Philippe Fieux, directeur de ENVIE 44
- Dominique Figeat, directeur du programme pour le Renouveau Urbain de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Marie-France Flahault, directrice régionale, FAS Pays de Loire
- Alain Fleury, directeur de la Mission Locale de Vaulx-en-Velin
- Anne Fontenelle, mission politique de la ville, Préfecture des Bouches du Rhône
- Laurent Forestier, directeur de SOLIDEC SA
- Jean-Louis Foucaud, directeur de ANPLIE
- Brigitte Foure, maire adjointe d'Amiens
- Patrick Fourguette, expert français à la DG XXII, Bruxelles
- Daniel Fournier, directeur adjoint de l'URSSAF, Lille
- Elisabeth Franco-Millet, directeur adjoint, DDTEFP des Bouches du Rhône
- Roger Franzoni, député de Haute-Corse
- Armand Frémont, ancien recteur, conseiller auprès du Directeur de la DATAR
- Patrick Frémont, chef de projet, Ville de Nantes
- Vincent Fuchs, président de Rhône Emplois Exploration Développements
- Jérôme Fuentes, directeur du PLIE Rhône-Sud
- Gérard Funes, maire de Chilly-Mazarin
- Marc Gagnaire, directeur adjoint de la FNARS
- Georges Gambrelle, président de l'Association Micro Initiatives Rillardes
- Paul Garcia, directeur de EST EMPLOI
- Charles Gautier, maire de Saint-Herblain
- François Geindre, maire d'Hérouville-Saint-Clair, comité des Villes et des Régions d'Europe
- Odile Geldreich, Auport'Villes
- Michel Gendrier, maire d'Eybens
- Nicole Geslin, maire adjointe de Laval

- Marcel Gicquel, Direction Régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations, Pays de Loire
- Marie-Hélène Gillig, maire adjointe de Strasbourg
- Catherine Giner, responsable de la politique de la Ville au SAE-CREPI
- Hélène Giovanetti, responsable de Sud Insertion
- Bernard Giraudy, maire de Vernouillet
- Marie-Françoise Goldberger, chargée de mission au Conseil National des Villes
- Claudie Grizard, directrice d'OREA-Lyon
- Xavier Grocanti, Direction Générale du Développement Economique, Ville de Marseille
- Christian Gros-Jean, Sous-Direction de Développement social de la famille et de l'enfance
- Myrrhyne Grossi, Directrice des Actions Interministérielles
- Pierre Grossmann, Directeur de Après Travaux
- Mireille Gruber, Direction Générale XVI Commission Europe, Bruxelles
- Jacques Guigue, responsable de la Mission Nationale Emplois-Jeunes du CNFPT
- Pierre Guinot-Déléry, préfet délégué pour la sécurité et la défense
- Luc Gwiazdziński, chargé de Mission, conseil général du Bas-Rhin
- Myriam Haddouf, responsable des actions insertion/formation, Association l'Atelier, Strasbourg
- Philippe Haertel, agent de développement, Association de développement Sud
- Monique Halpern, secrétaire générale de l'Association pour le Développement des Initiatives Economiques par les Femmes
- Sylvie Harburger directeur de projet Programme Renouvellement Urbain, Caisse des Dépôts et Consignations
- Claude Harout, directeur régional de la Caisse des Dépôts et Consignations, Pays de Loire
- Didier Havette, chef de mission à la Mission Promotion Emploi, Paris
- Jean-Paul Hedin, DDTEFP Nord-Valenciennes
- Bernard Herman, directeur des affaires économique, Ville de Tourcoing
- Didier Herzog, chef de projet, ADIRA
- Anne Hidalgo, conseillère technique au Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle
- Hakim Hocine, maire adjoint d'Epinau-sur-Seine
- Marcel Hoffmann, médiateur Appona, Strasbourg
- Joseph Houget, AFPA, Nantes et Saint-Herblain
- Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile de France
- François Hurel, délégué de l'Agence pour la Création d'Entreprises
- François Huwart, député de l'Eure-et-Loir
- Xavier Inglebert, sous-préfet chargé de la politique de la ville, Bouches du Rhône
- Marie-Paule Istria, directrice de la Mission Locale de Haute Garonne
- Franck Jacon, chargé d'études, CTS
- Dominique Jamme, MEFI-DARPMI
- Olivier Jaquier, chargé de mission, Fondation France Active
- Yves Jégo, président de l'Association Nationale des Villes en Zones franches Urbaines, maire de Montreuil
- Fernand Jehl, directeur Information et Orientation, IA 67

- Luc Jérabek, directeur de la Mission Locale d'Aulnay-sous-Bois
- Laurence Job, DRCA, Préfecture de la Région Alsace
- Jean-Robert Jourdan, chef de projet politique de la ville, conseil général du Nord
- Yves Jung, chargé de mission politique de la ville, préfecture du Bas-Rhin
- Martine Juston, sous préfet chargée de la politique de la ville, Seine-Saint-Denis
- Fabienne Keller, conseillère générale du Bas-Rhin
- Bernard Keller, maire de Blagnac
- Pierre Koch, directeur régional de l'AFPA
- Chantal Labruyère, ingénieur de recherche au CERECQ
- André Lacire, Fédération des Promoteurs Constructeurs
- Michel Lacote, ALFA-Consultants
- Conchita Lacuey, députée de Gironde
- Jean-Julien Laferrière, Transit ad hoc Friche Belle de Mai, Marseille
- Christine Lafeuille, chargée de mission, Ville de Tourcoing
- Patrice Laisney, Théâtre Mausolier, Friche Belle de Mai, Marseille
- Christian Lalu, directeur général de l'Association des Maires des Grandes Villes de France
- Maurice Lamotte, Commission Exécutive de la CGT
- Michel Lamy, directeur de Bellevue Service, Nantes
- Emmanuel Landais, directeur de l'ADIE
- Stéphane Langhoff, coordinateur Plate-Forme de Strasbourg
- Raymond Lantelme, chargé de mission de l'action sociale, du contrat de ville et de la prévention de la délinquance
- Geneviève Larmaraud, directeur des politiques urbaines, ville de Sotteville-lès-Rouen
- Pierre Larpent, DDSP, Police Nationale
- Henri de Lassus, député Européen
- Marie-Christine Laur, chargée de la politique e la ville, Chambre de Commerce de Paris, Seine-Saint-Denis
- Brigitte Laurent, chargée des relations parlementaires à l'Union Professionnelle Artisanale
- Geneviève Lauzet, directrice de la Mission Locale de Vénissieux
- Jean-Louis Laville, Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie
- Daniel Lebègue, directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Dominique Leblanc, PLIE de Strasbourg
- Jeanguil Lecarpentier, président de l'Union Nationale des Missions Locales, maire adjoint de Hérouville-Saint-Clair, conseiller régional de Basse Normandie
- Georges-François Leclerc, sous préfet chargé de la politique de la ville, Yvelines
- Sylvain Lecoq, directeur général de Avenance, membre du MEDEF
- Henri Le Corre, maire de Trignac, conseiller général,
- Bernard Lelièvre, président de l'association des Entrepreneurs de la Zone Franches du Havre
- Vincent Lemaire, directeur de la DDTEFP de Tarbes
- Gérard Lemoine, directeur régional de la Caisse des Dépôts et Consignations, Alsace
- Joëlle Le Mouel, sous préfet chargé de la politique de la ville, arrondissement de Nanterre

- Yvon Le Moullec, directeur régional de la Caisse des Dépôts et Consignations, Nord Pas de Calais
- Vincent Léna, directeur-adjoint de cabinet du Ministre délégué à la Ville
- Yves Lepers, directeur adjoint de l'Association Gagner, Roubaix
- Olivier Lesaëge, Service du Développement Economique et Urbain
- André Letowski, Responsable Analyses et Statistiques de la création d'entreprises à l'Agence pour la Création d'Entreprises
- Martin Lévy, consultant auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Fabrice Lextraït, Friche de la Belle de Mai, Marseille
- Michel Liebgott, député de Moselle
- Marie-Pierre de Liège, secrétaire générale du Conseil National des Villes
- Martine Lignères-Cassou, députée des Pyrénées-Atlantiques
- Dominique Loctin, chef de projet du contrat de ville de Chambéry
- Michel Lombardi, directeur de l'Association Micro Initiatives Rillardes
- Yves Lostanlen, secrétaire général, Ville de Reze
- Joseph Lucas, délégué régional du commerce et de l'artisanat, DRCA Lille
- Patrick Maciejewski, directeur Appona, Strasbourg
- Bénédicte Madelin, directrice du centre de ressources, Profession Banlieues
- Henri Madrille, chargé de mission service politique de la ville, conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- Pascal Madry, ALFA-Consultants
- Jacques Maheas, sénateur-maire de Neuilly-sur Marne
- Dominique Mahieu, directeur adjoint de la DDTEFP de Seine-Maritime
- Marc Maltin, directeur du PLIE, Aubervilliers
- Stéphanie Malzau, agent de développement, Ville de Lingolsheim
- Olivier Mandon, ALFA-Consultants
- Patrice Manuel, Ville de Pau
- Michel Marandet, chargé de mission politique de la ville
- Jean-Michel Marchand, député du Maine-et-Loire
- Daniel Marcovitch, député de Paris
- Gilberte Marin-Moskovitz, députée du Territoire de Belfort
- Philippe Marland, préfet de la région Alsace
- Marie-Rose Martin, directeur général Adjoint, OPUS 67
- Joëlle Mas, conseillère technique de la Mission Locale, Schiltigheim
- André Mascaro, maire adjoint de Villetaneuse
- Jean-Paul Mathern, Direction des ressources humaines SNCF, Strasbourg
- Jean-Louis Mathias, directeur Communauté Urbaine de Strasbourg, MIDE
- Christine Mathuriau, chargée de mission pour la politique de la ville, Direction des Actions Interministérielles, Lyon
- Jean-Jacques Matz, chargé de mission, Ville de Lille
- Claire Mauplot, chargée de mission à l'Association Alliance Ville-Emploi
- Jean-Philippe Maurer, conseiller général du Bas-Rhin
- Sylvie Megnien, secrétaire générale du crédit Immobilier et Familial de Nantes
- Zoubida Meguenni, présidente de l'Association Shebba à Marseille, Membre du Conseil National des Villes
- Jacqueline Mengin, présidente de la FONDA
- Michel Mercier, président du conseil général du Rhône
- Catherine Mercier, responsable du développement local à l'ACFCI

- Christian Mercier, chef du Bureau de l'Emploi, de l'Insertion et du Développement Economique, Direction des Actions Interministérielles
- Jean-Claude Mercq, directeur ATENA Alsace
- Yves Mérian, DGCCRF
- Marc Méry, secrétaire général du Réseau des Boutiques de Gestion
- Michèle Messelis, directeur d'études, ADEUS
- Pierre Meston, chef de projet, Ville de Nantes
- Rémi Métivier, secrétaire général adjoint de la Mairie de la Valette du VAr
- Irène Meunier, directrice de Lyon Insertion
- François Meyronein, directeur de Saint-Fons Développement, Saint-Fons
- Catherine Minard, chef de projet du contrat de ville-GPU, Epinay-sur-Seine
- Dominique Mirada, directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations du Nord
- Catherine Moisan, inspectrice générale de l'Education Nationale à l'IGEN
- Yves Mongenot, Mairie de Saint-Fons
- Jean-Paul Montois, directeur général de l'ANPE du Rhône
- Pierre Moreau, directeur du Crédit Immobilier et Familial de Nantes
- Louis Morice, président de AMPLIE, Loire-Atlantique
- Marcel Morin, directeur général SAIEM-OPAC de Chambéry
- Aline Mugnai, responsable marketing réseau de La Poste
- Renaud Muselier, député des Bouches du Rhône, maire adjoint de Marseille
- Zoubida Naïli, chef de projet, Ville d'Illkirch
- Patrick Nédélec, directeur général de la Fondation Agir Contre l'Exclusion
- Frédéric Nitschke, directeur de la régie de quartier Meinau Services, Strasbourg
- Jean-Claude Noiret, PDG de Apprêts Mascara, Roubaix
- Maria Novak, présidente de l'ADIE
- Jean-Philippe de Ochandiano, directeur du service économie commerce, Ville de Roubaix
- Nelly Oehlhaffen, présidente de l'Accompagnement à la Création de la Micro Entreprise
- Alain Ohrel, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais
- Alain Olive, secrétaire général de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes
- Albert Ollivier, directeur du Programme PME-Emploi de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Alain Ordinel, ANPE Direction Déléguée de Loire-Atlantique
- Bernard Pachod, administrateur EMI-Inter
- David Pacilly, chargé de mission ASTUS
- Jacqueline Pack, maire-adjoint de la ville d'Illkirch
- Ruth Padrun, secrétaire générale de l'Institut de Recherche et Formation Education et Développement et Directrice de l'IRFED-Europ
- Thierry Page, directeur adjoint, DDTEFP du Bas-Rhin
- Robert Pailhol, adjoint au maire de Creil
- Michel Pajon, député-maire de Noisy-le-Grand, président du groupe villes et banlieues de l'Assemblée Nationale
- Laurence Palmer, chef de projet, Ville d'Ostwald
- Franck Pardini, animateur économique des métiers, Chambre des Métiers d'Alsace
- Philippe Parenque, responsable de SOS-Médecins 91
- Bernard Parent, président d'ASTUS

- Yannick Paternotte, Maire de Sannois
- Paul Pavy, président de l'Institut d'Economie Urbaine
- Gérard Pehaut, conseiller technique en charge de l'aménagement du territoire, de la politique de la ville et de la sécurité, conseil régional d'Ile de France
- Jean-Pierre Pellegrin, expert
- Philippe Pemezec, maire du Plessis-Robinson
- François Perain, sous préfet chargé de la politique de la ville, Moselle
- Victor Peressou, directeur de CRENU Régie de Quartier, Strasbourg
- Claude Pernes, maire de Rosny-sous-Bois
- Christian Perreau, responsable des relations avec l'Union Européenne à l'Agence Pour la Création d'Entreprises
- Evelyne Perrin, Ministère de l'Equipement des transports et du logement
- Annette Peulvast-Bergeal, députée-maire de Mantes-la-Ville
- Michel Phassart, gérant de ADC Propreté, Loire-Atlantique
- Sylvie Picher, directrice de la Mission Locale de Roubaix
- Alain Picques, directeur de cabinet du directeur et du président du conseil d'administration de l'ANPE
- Liliane Piot, chargée de la coordination territoriale, DIV
- Jean-Paul Plattier, chargé de mission économie et emploi, DIV
- Paulette Pommier, chargée de mission à la DATAR
- Patrick Pommier, directeur de Département à la SODIE
- Christian Poncet, délégué général du Syndicat des Entreprises de Travail Temporaire
- Sylvaine Pontal, service culture du Conseil Régional de Provence-Alpes-côte-d'Azur
- Jean-Paul Ponthot, conseiller DRAC des Bouches du Rhône
- Jean Pontier, député de l'Ardèche
- Christine Pouliquen, PLIE de Saint-Herblain
- Michel Praderie, auteur de rapports sur la politique de la ville
- Jeanne-Marie Praster, déléguée régionale de l'Union des Entreprises d'Insertion, Rhône-Alpes
- Geneviève Preterre, maire de Darnétal
- Bernard Proriol, directeur du Casino de Vaulx-en-Velin
- Jean-Paul Proust, préfet de région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral du secteur formation professionnelle de FO
- Jean-Pierre Raffarin, président de l'association des Régions de France, président du conseil régional de Poitou-Charente
- Tahar Ramhani, responsable de 3CI, membre du Conseil National des Villes
- Christian Rault, chargé de mission, SGAR, Lille
- André Renard, conseiller municipal délégué de la ville de Roubaix
- Angeline Renou-Laversane, directeur de la solidarité, Ville de Sotteville-lès-Rouen
- Michel Renaudin, directeur adjoint à la culture au conseil général des Bouches-du-Rhône
- Thierry Repentin, maire adjoint en charge du "Contrat de ville" de Chambéry
- Gilles Retière, maire de Reze
- Michel Reutemaller, directeur de SCOP Espaces verts, Strasbourg

- Christian Rey, directeur de Marseille Développement
- Driss Rharrouz, chargé de mission PEA/ANEF, Strasbourg
- Pierre-Michel Richert, chef de service, SIBAR, Strasbourg
- Philippe Richert, président du conseil général du Bas-Rhin
- Jean-Pierre Richer, préfet des Hauts-de-Seine
- Arnel Rivallain, Direction des services fiscaux, Nantes
- Michel Rocard, ancien Premier Ministre, député européen
- Thierry Rogelet, Sous préfet chargé de la politique de la ville, Haute-Garonne
- Gilbert Roger, maire de Bondy
- Denis Roger-Machart, chargé de mission SOLIDEC SA
- Jean-Yves Rossi, directeur général de l'APCM
- Jacques Roux, mairie de la Valette du Var
- Pascal Saint-Amans, MEFI-SPMECA
- Pierre de Saintignon, adjoint au Maire de Lille
- Michel Sainte-Marie, député-maire de Mérignac
- Solange Salager, chargée de mission pour la politique de la ville, Direction des Actions Interministérielles, Lyon
- Rudy Salles, député des Alpes-Maritimes
- Thérèse Salmon, directrice de l'Association Tourquennoise pour l'Economie Solidaire
- Robert Salomon, directeur de la DDTEFP de Loire-Atlantique
- Sylvie Saperas, directrice du PLIE, Epinay-sur-Seine
- Gérard Saumade, député de l'Hérault
- Joselyne Savoye, directeur de l'URSSAF de Lille
- Jean-Marie Schirk, directeur délégué, ANPE
- Jean-Luc Schldknecht, Maire adjoint d'Illzach
- Sylvie Schrenck-Eby, coordinatrice-Plate-Forme de Lingolsheim
- Christiane Schuler, directrice RE-Form-E, Lingolsheim
- Bertrand Schwartz, président de l'association Moderniser sans Exclure
- Roger-Gérard Schwartzberg, député du Val-de-Marne
- François Scroczyński, chef de projet ASPECT, Lyon
- Pierre Ségura, directeur du service public et de l'aménagement du territoire à La Poste
- Marie-Lise Selingant, chargée de mission, Communauté Urbaine de Strasbourg
- Mango Shematji, agent de développement Appona, Strasbourg
- Hugues Sibille, délégué à l'Innovation et à l'Economie Sociale
- Raphaël Slama, conseiller technique au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- Nicole Smadja, sous préfet chargée de la politique de la ville, Ile de France
- Jo Spiegel, maire de Kingersheim
- Bernard Stadler, inspecteur à la DDTEFP du Rhône
- Pierre Staub, directeur du Foyer Moderne, Bas-Rhin
- Pierre Suchet, communauté urbaine de Lyon, Délégation Générale au Développement Urbain, Développement Social Urbain
- Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans, président de l'Association des Maires de Grandes Villes de France
- Germaine Tagliamonte, Direction de la Politique de la Ville de Marseille
- Gilles Taulemesse, président du PLIE Rhône-Sud
- Eric Tchergien, correspondant zone franche urbaine, agglomération lilloise

- Serge Ter Ovanessian, consultant, Lyon
- Jean-Marie Terrien, directeur de la Mission Locale de Nantes
- Martine Théry, déléguée Régionale aux droits des Femmes, Nantes
- Olivier Théry, directeur de projet, Programme Renouvellement Urbain, Caisse des Dépôts et Consignations
- Marie-Louise Thévenot, présidente de Maxi-Aide, Rilleux-la-Pape
- Sabine Thibaud, DATAR
- Luc Tinseau, maire adjoint d'Evreux, vice-président de l'Association des Maires de Villes Moyennes
- Georges Tissier, directeur des affaires sociales à la CGPME
- Claude Touchefeu, conseillère générale, présidente de la commission des affaires sociales et du conseil général de Haute-Garonne
- Jacques Touchefeu, responsable du pôle grand projets urbains à la DIV
- Daniel Toulouse, DAES, Préfecture de Loire-Atlantique
- Michel Tourigny, sous préfet chargé de la politique de ville, Loire-Atlantique
- Ahmed Tria, directeur régional de 3CI, Venissieux
- André Trillard, vice-président du conseil général de Loire Atlantique
- Olivier Tuhot, directeur de FAS
- Jean Vaillant, président de ENVIE 44
- Hubert Valade, sous-directeur de la sous-direction DPM
- Philippe Valla, Communauté Urbaine de Strasbourg Habitat
- René Vandierendonck, maire de Roubaix
- Pascal Vazard, DGEFP
- Michel Venturini, secrétaire général du Comité Economique et Social
- Jean-Pierre Verdier, chargé de mission, Conseil Général du Bas-Rhin
- Patrice Vermeulen, directeur de la DECAS
- Dominique Vernaudon, conseiller technique au cabinet du Ministre délégué à la Ville
- Guillaume Vernier, directeur de FACE, Métropole Lilloise
- Philippe Vignes, secrétaire général, Préfecture de l'Oise
- Daniel Vonthron, secrétaire général, Ville de Trignac
- Bernard Watel, directeur de l'ANPE de Roubaix
- Laurent Willeman, mission politique de la ville, préfecture des Bouches du Rhône
- Jean-Pierre Worms, directeur des entreprises commerciales et artisanales FIR
- Simon Wuhl, professeur associé à l'Université de Marne la Vallée
- Carole Yerochewski, rédactrice en chef de La Lettre de l'Insertion, Paris
- Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace
- Karim Zéribi, conseiller technique au Ministère de l'Intérieur