

Avis du Conseil national des villes sur la première étape de mise en œuvre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Note récapitulative sur les enjeux des CUCS et les propositions du CNV

I- Introduction

Avis sur saisine de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, Mme Catherine Vautrin, et les modalités de travail du CNV.

La ministre de la Cohésion sociale et de la parité, Mme Catherine Vautrin, a demandé au CNV de lui rendre un avis sur la première étape de mise en œuvre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), par une lettre en date du 7 juin 2006. Le groupe de travail, qui s'est aussitôt mis en place, était co-présidé par M. Pierre Bourguignon, député-maire de Sotteville-lès-Rouen, et Mme Bénédicte Madelin, directrice de Profession Banlieue. Il était en outre composé de six membres du CNV¹. Sept réunions de travail et d'auditions se sont déroulées entre les mois de janvier² et de septembre 2007, et ont permis de cadrer la problématique et les questionnements.

Pour établir un premier bilan, le CNV a auditionné des chefs de projets représentant des collectivités territoriales de tailles très variées et situées dans des contextes politiques, géographiques et de ressources très différents. Il a entendu également des maires, porteurs politiques de ces projets, et des préfets délégués pour l'égalité des chances, chargés de définir les engagements de l'État. Il a entendu également M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville et M. Dominique Dubois, directeur général de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, chargés de la mise en œuvre et du suivi national des CUCS.

Ce croisement de points de vue a permis d'établir cet avis définitif, soumis à l'adoption de l'assemblée générale du CNV du 5 décembre 2007. Il énonce les constats généraux issus de ce travail collectif, les forces et les faiblesses repérées et les propositions du CNV pour améliorer la situation.

Cet avis intervient alors que les CUCS ont été signés depuis plusieurs mois, mais il s'appuie principalement sur les auditions réalisées entre janvier et avril 2007, alors qu'ils étaient en pleine élaboration ou venaient d'être signés. Il met donc en exergue les points d'accroche, de désaccord, voire de contestation, qui accompagnent inévitablement le passage d'une contractualisation à une autre. Le temps de compréhension et de stabilisation d'un nouveau dispositif demande des adaptations. Le CNV souhaite que cet avis soit lu en ayant à l'esprit ces éléments de contexte.

¹ Liste des membres du CNV et des personnalités auditionnées en annexe.

² 30 janvier, 13 février, 14 février, 29 mars et 10 avril 2007, ces deux dernières séances étant consacrées à la construction de l'avis.

II- Les enjeux des CUCS

II-1- Les forces des CUCS

Le CNV souhaite souligner au moins trois améliorations administratives apportées par les CUCS :

- le système des indicateurs veut mettre fin aux disparités de traitement ;
- la simplification par l'instauration d'un guichet unique – via l'Acisé ;
- la mise en place d'un système de suivi comptable qui permet de connaître la consommation des crédits et l'affectation thématique ville par ville.

II-2- Les faiblesses des CUCS

Les difficultés rencontrées dans la première étape de mise en œuvre, tournent autour de quatre grandes questions :

- la question du calendrier,
- la question de la géographie prioritaire,
- la question de l'évaluation,
- la question de l'objet du contrat « de cohésion urbaine et sociale » et de son articulation avec le droit commun.

III - Les propositions d'améliorations pour la seconde étape des CUCS

Proposition 1

→ *Élargir le périmètre du CUCS et ne pas enfermer le projet dans le périmètre du quartier. Les contrats de cohésion sociale devraient devenir des contrats d'agglomération.*

Pour conduire le projet de cohésion sociale et rechercher des solutions pour les territoires les plus en difficulté, il faut penser les quartiers dans leurs relations avec la ville et l'agglomération et articuler les différents niveaux d'intervention.

Proposition 2

→ *Rendre les préfets locaux (dont les préfets à l'égalité des chances) garants de la coordination de tous les crédits Etat sur les territoires des CUCS.*

Les préfets à l'égalité des chances doivent disposer de la capacité de coordonner les crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acisé) et aussi d'élaborer un « contrat de territoire » dans lequel les moyens de droit commun de l'Etat seraient mobilisés et « territorialisés », aux côtés des moyens des collectivités locales, le CUCS étant le contrat cadre de ce triple engagement.

Proposition 3

→ *Faire du CUCS un véritable contrat de cohésion sociale locale,*

en s'assurant que les crédits sociaux Etat « non-gérés par l'Acisé » soient également mobilisés. Ils demanderaient à être insérés systématiquement dans les CUCS.

Proposition 4

→ *Élargir le cercle des signataires des « CUCS ».*

Les CUCS ne représentent qu'une partie de la politique de cohésion sociale et les conseils généraux, responsables du droit commun de l'action sociale et de la lutte contre l'exclusion, n'en sont pas souvent signataires (33% seulement), dans un certain nombre de cas. Les avenants 2008 ou les conventions d'application des CUCS devraient fournir l'occasion de remettre en débat l'adhésion aux enjeux de la cohésion sociale, des conseils généraux, conseils régionaux, caisses d'allocations familiales (CAF), bailleurs sociaux, représentants du monde économique.

Proposition 5

→ **Créer un comité de pilotage stratégique sur la cohésion sociale à l'échelle départementale ou régionale,**

lieu permanent de réflexions et de programmation, réunissant les collectivités territoriales concernées et les représentants de l'État pour une mise en cohérence de leurs politiques et actions.

Faute de lieux de réflexion collective et de concertation entre l'ensemble des acteurs au niveau régional ou départemental, l'élaboration et la négociation des CUCS se sont effectuées trop souvent de façon bilatérale entre les communes et les préfetures, avec des approches très différentes les unes des autres et une réduction du champ d'intervention aux quartiers d'une même commune.

Proposition 6

→ **Favoriser la création d'observatoires locaux ou régionaux.**

L'élaboration d'indicateurs objectifs sur la situation dans les zones urbaines sensibles (ZUS) constitue un élément essentiel pour la prise de décision des acteurs locaux. Ces données doivent être aisément accessibles (notamment financièrement) et pouvoir être complétées ou affinées par les données d'observatoires locaux quand ils existent.

Les maires souhaitent, en outre, que les indicateurs ne soient pas exclusivement concentrés sur les ZUS (et l'habitat social).

IV- Les conclusions du CNV

Le CNV souhaite souligner plusieurs questions demandant une attention renforcée dans la prochaine étape des CUCS.

• Des formes de présentation très différentes

Compte tenu des délais impartis, des communes et agglomérations ont été conduites à signer leur contrat avec l'État à partir « d'orientations générales », parfois sans programmes d'actions pluriannuels et engagements financiers détaillés, ni de l'État ni même de la ville, et le maire a été mandaté sur le cadre du contrat, les contenus étant renvoyés à une délibération ultérieure.

• Des signataires à géométrie variable

La CAF dans certaines régions³, des Régions ou Départements ailleurs, se sont retirés de la signature de ces nouveaux contrats. Bien que mentionnés dans la circulaire comme signataires potentiels, certains ont décidé, compte tenu des conditions de leur association et de l'absence de discussion sur les orientations et la géographie, soit de reporter à plus tard leur signature, soit de développer leur propre politique contractuelle.

• Des solidarités territoriales à réinventer

Il semble que la dimension « municipale » des contrats ait parfois été privilégiée. Des élus, voire des préfets, ont compris que la circulaire encourageait à une contractualisation ville/État et soutenait secondairement une signature agglomération/État. Par ailleurs, dans divers endroits, en particulier en Île-de-France, l'intercommunalité reste incohérente, voire injuste, et la solidarité des villes riches, à l'égard des villes pauvres, reste compliquée à établir. Seuls les lieux où les intercommunalités sont fortes ont maintenu un contrat d'agglomération.

Il est évident, toutefois, que la solidarité territoriale ne suffira pas à combler les inégalités. Des solidarités nationales sont aussi à ré-inventer, notamment par la réforme de la DSU-CS⁴ et de la fiscalité locale.

³ La région Nord par exemple, mais pas la région Rhône-Alpes...

⁴ Avis du CNV sur la DSU-CS en date du 21 novembre 2007.

- **Des investissements urbains et sociaux à égaliser et articuler**

Il apparaît également que la décision de créer deux agences séparées, dont l'une finance la rénovation urbaine avec des crédits d'investissements importants, et l'autre une partie du volet social⁵ avec des crédits de fonctionnement très nettement moins importants, n'est pas adaptée à un projet global de territoire. Il faut tout d'abord rappeler que l'articulation entre la DIV, l'Anru⁶ et l'Acsé reste à établir et que les modalités de fonctionnement et de répartition des crédits de l'Acsé restent également à préciser. Mais, outre le fait que les crédits de ces deux agences ne sauraient compenser l'absence des crédits de droit commun, le décalage très important, entre les crédits de l'Anru et ceux de l'Acsé, minore l'investissement social et va à contre-sens de ce qui est nécessaire.

En conclusion, il semble que le modèle de contractualisation voulu par l'État central ne soit que partiellement réalisé, notamment concernant l'implication des politiques régaliennes essentielles. De ce fait, il n'a pas suscité l'adhésion requise alors que le principe d'un nouveau contrat répondait à de nombreuses attentes des élus locaux et des professionnels. Mais force est de constater, qu'au-delà des discussions un peu vives qu'il a pu susciter, ici ou là, entre les villes et l'État, ce nouveau contrat a provoqué de véritables débats et une ré-interrogation des principes ou des priorités de la politique de la ville, et qu'il a également permis de relancer ou de renforcer des partenariats locaux et d'élaborer des programmes d'action plus précis, mesurables et évaluables.

Pour le CNV, le sens et le contenu des projets territoriaux, la territorialisation des politiques publiques et leur organisation, les conditions de mise en œuvre de l'inter ministérialité nationale et locale, la rénovation des relations entre l'État et les collectivités locales, les conditions de pilotage des projets, devraient être au centre des préoccupations du ministre de la Ville et de ses services dans la deuxième étape des CUCS, pour que les populations concernées en soient pleinement bénéficiaires.

⁵ Cf. l'avis du CNV sur l'Acsé du 19 octobre 2006, dans lequel le CNV s'interrogeait (page 3) « sur les moyens d'un établissement public d'influer sur le droit commun et d'agir en articulation avec les compétences des ministères sectoriels (affaires sociales, éducation nationale, emploi, justice et police) qui pourtant concourent largement à la cohésion sociale et à l'accès au droit. (...) que les moyens exceptionnels mobilisés ne chassent les moyens de droit commun, que l'agence chargée de développer le CUCS ne soit en difficulté pour en faire des contrats intégrés »...

⁶ L'avis du CNV sur la création de l'Anru » figure dans l'annexe 2 de l'avis du CNV sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (pages 14 à 16).